

**FÖLJENOT**

---

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Avgränsning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna – Det nuvarande systemet, problem och vägar att utforska

---

För konventets ledamöter bifogas diskussionsunderlag om ovan nämnda ärende. I underlaget som vidareutvecklar och ersätter den not som sändes ut till konventet med beteckningen CONV 17/02 beaktas debatten vid konventets möte den 15–16 april 2002.

=====

## **DISKUSSIONSUNDERLAG**

**Ärende:**    **Avgränsning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna**  
                  –     **Det nuvarande systemet, problem och vägar att utforska**

### **Sammanfattning**

1.    Syftet med den begäran från Europeiska rådets möten i Nice och Laeken om att behandla frågan om avgränsningen av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna, är att bemöta viss kritik enligt vilken unionen borde fatta färre beslut inom vissa områden och fler inom andra. Det har också påpekats att det är svårt för medborgarna att förstå hur en sådan avgränsning fastställs, dvs. "vem som gör vad" inom Europeiska unionen.
2.    Detta underlag syftar bl.a. till att behandla problemen när det gäller det nuvarande systemet för avgränsning av lagsstiftningsbefogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna och föreslå några vägar att utforska för att lösa sådana problem (del II).

Som underlag för diskussionen innehåller noten en del som beskriver det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter (del I) samt en bilaga som mer ingående beskriver omfattningen av unionens/gemenskapens befogenhet i förhållande till medlemsstaternas befogenhet inom de olika områden som omfattas av fördragen.

3.    Det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter har fastställts med hänsyn till vilka mål som skall uppnås och till vilka medel som skall användas för att uppnå dessa mål. Inom vissa områden är de frågor där unionen får fatta beslut mer eller mindre detaljerat. På så sätt försöker man inom systemet förena behovet av att precisera avgränsningen av befogenheterna med behovet av smidighet för att

unionen skall kunna anpassa sig till de nya utmaningarna och på ett bättre sätt motsvara medborgarnas förväntningar. Fördelarna med ett sådant system har fått brett erkännande och huvuddelen av kritiken rör snarare "överdrifterna" i systemet eller behovet av att förtydliga mer, än behovet att radikalt förändra det.

4. De huvudsakliga problemen när det gäller systemet för avgränsning av befogenheter och vägar att utforska enligt beskrivningen i noten kan sammanfattas på följande sätt:

a) Systemets brist på klarhet

Vissa bestämmelser i fördragen skulle bli invecklade och oklara och i fördragen skulle det inte finnas några bestämmelser som beskriver principerna för fördelning av befogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna.

I noten föreslås det att konventet bland annat skall undersöka om och hur

- man i fördragen tydligare skall uttrycka principerna för det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter och i synnerhet principen om tilldelade befogenheter,
- man ytterligare skall förtydliga de olika typerna av befogenheter och de områden som omfattas av var och en av dessa typer,
- man tydligare skall uttrycka vilka befogenheter som åligger medlemsstaterna och i synnerhet den allmänna princip enligt vilken lagstiftningsbefogenheterna tillfaller medlemsstaterna utom i de fall där dessa har tilldelats unionen/gemenskapen.

b) Bristen på precisering i vissa bestämmelser i EG-fördraget

Några bestämmelser i fördraget, i synnerhet artiklarna 94, 95 och 308, är enligt kritiken inte tillräckligt preciserade. Samtidigt medges det allmänt att det är dessa bestämmelser som har medgivit en dynamisk utveckling av unionen. Några få personer har begärt att det nuvarande systemet skall ersättas av en kompetens"katalog".

Konventet föreslås undersöka

- en eventuell precisering av tillämpningsområdet för artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget,
- möjligheten att styra tillämpningen av artikel 308 hårdare,
- om det är nödvändigt att införa preciseringar i andra bestämmelser eller inte,
- om det är nödvändigt att sammanställa en kompetens"katalog" för unionen eller inte.

c) Brist på efterlevnad av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Många anser att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte alltid tillämpas av lagstiftaren eftersom politiska eller brådskande skäl går före efterlevnaden av dessa principer.

I noten föreslås konventet undersöka om man måste, och i så fall hur, förstärka tillämpningen av dessa principer av de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet.

d) I vissa fall överensstämmer inte unionens befogenheter med medborgarnas förväntningar

Medborgarnas förväntningar utgör för en stor majoritet ett av de främsta kriterierna för att besluta vilka uppdrag som bör utföras på unionsnivå och i Laekenförklaringen framhålls det att medborgarna önskar att unionen skall spela en större roll på vissa områden medan de samtidigt anser att unionen ingriper för mycket på andra områden.

Med denna princip som utgångspunkt föreslås i noten vägar att utforska för att undersöka om, och i så fall hur, man skall anpassa unionens befogenheter.

e) Otillräckliga kontroller för att garantera efterlevnad av avgränsningen av befogenheter

För närvarande utövas kontrollen av att avgränsningen av befogenheter efterlevs huvudsakligen av unionens institutioner. De lagstiftande nationella instanserna, bl.a. de nationella parlamenten, utövar endast i en mer begränsad omfattning sådan kontroll.

Eftersom en bred majoritet av konventsledamöterna begär en förstärkning av sådan kontroll föreslås i noten några vägar att utforska för att förstärka den politiska och/eller rättsliga kontrollen av efterlevnaden av avgränsningen av befogenheter och subsidiaritetsprincipen, bland annat genom att förstärka de nationella parlamentens kontrollerande roll och/eller genom att inrätta en mekanism för "ad hoc-kontroll".

## **INLEDNING**

5. Fördelningen av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna har hamnat i centrum av den politiska debatten på grund av vissa krav enligt vilka det i avsaknad av en tillräckligt tydlig avgränsning kan finnas en tendens för Europeiska unionen att lagstifta antingen på områden där den inte är behörig (och därför inkräktar på medlemsstaternas behörighetsområden) eller på områden där det inte är lämpligt att den lagstiftar, eller att den gör det alltför detaljerat. Man har även åberopat bristen på klarhet i denna avgränsning, som skulle leda till svårigheter för den europeiske medborgaren att förstå hur beslutsbefogenheterna fördelas mellan Europeiska unionen (EU) och medlemsstaterna och till ett intryck av att EU dels ingriper på områden där det inte bör göra det eller att det inte ingriper på områden där det verkligen krävs åtgärder på europeisk nivå.
6. För att försöka bemöta dessa farhågor ber man konventet, i Nice- och Laekenförklaringarna om unionens framtid, att diskutera frågan om att fastställa en mer exakt avgränsning av behörigheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna och även kontrollen av att en sådan avgränsning efterlevs.

### **I. DET NUVARANDE SYSTEMET FÖR AVGRÄNSNING AV BEFOGENHETER**

7. Det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna<sup>1</sup> kan sammanfattas enligt följande: (punkterna 8–12).

---

<sup>1</sup> Bilaga I till denna not innehåller en mer ingående beskrivning av omfattningen av unionens befogenheter på vart och ett av de områden som rör de olika fastställda befogenhetstyperna.

## A. LAGSTIFTNINGSBEFOGENHETER<sup>1</sup>

8. Europeiska unionen/Europeiska gemenskapen (EG) har endast tilldelade befogenheter (artikel 5 i EG-fördraget): Unionen/gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom fördragen. Även om beslutsbefogenheterna enligt de ursprungliga fördragen i allmänhet tilldelades EG på grundval av mål som skall uppnås (artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget) och medel för att uppnå dessa mål (funktionell metod) har denna metod vid de återkommande revideringarna av fördragen i vissa fall ersatts av en materiell tilldelning av befogenheter som består i att man fastställer de exakta åtgärder som bör vidtas av gemenskapen, i vissa fall tillsammans med särskilda undantag av befogenheter (metod med materiell tilldelning). Det är därför som unionens lagstiftningsbefogenheter på vissa områden både med avseende på målen och de aktuella frågorna.<sup>2</sup>
9. Unionens/gemenskapens lagstiftningsbefogenheter är av tre typer: exklusiva, konkurrerande (eller delade) och kompletterande. I avsaknad av en definition i fördragen kan de definieras enligt följande:
- a) Exklusiva befogenheter: Unionen/gemenskapen har exklusiv befogenhet när den ensam får lagstifta på ett område. Varje ingripande från medlemsstaternas sida är uteslutet förutom efter bemyndigande från gemenskapens institutioner eller om det finns en lucka som måste täppas till.

De områden som omfattas av unionens exklusiva befogenheter är följande: Gemensam handelspolitik (i omfattningen före Nicefördragets ikraftträdande); havets biologiska resurser i de zoner som omfattas av fördraget; upprättande av den gemensamma tulltaxan; den monetära politiken i de tolv medlemsstater som tillhör euroområdet. Till dessa områden kommer de som omfattas av de exklusiva befogenheter på grund av att gemenskapen lagstiftar mycket på det aktuella området på grundval av sina konkurrerande befogenheter.

Upprättandet av och verksamheten på den inre marknaden bör även särskilt nämnas. Det rör sig om en funktionell befogenhet för harmonisering av lagstiftningen som i princip

---

<sup>1</sup> I denna not avses med lagstiftningsbefogenheter institutionernas antagande av lagstiftning eller upprättande av rättsliga åligganden (som lämpligen bör betecknas som en andra nivå, "sekundärrätt") på direkt grundval av fördragen (första nivå, "primärrätt").

<sup>2</sup> Se artikel 137 i EG-fördraget, socialpolitik; artikel 29 i EU-fördraget, polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

endast kan göras av gemenskapen. Men så länge som denna inte fullt ut har utövat dessa befogenheter behåller medlemsstaterna sin kapacitet att lagstifta. Befogenheter kan dessutom omfatta områden där medlemsstaterna under alla förhållanden behåller lagstiftningsbefogenheterna.<sup>1</sup> Efter att ha beslutat om en harmoniseringsåtgärd får medlemsstaterna behålla nationella bestämmelser som grundar sig på vissa behov.

Beträffade Fördraget om Europeiska unionen kan endast den del av avdelning IV som rör inrättandet av gemenskapsorgan som Europol eller Eurojust anses relevanta för unionens exklusiva befogenheter, med tanke på att de inte kan utövas av varje medlemsstat som fattar enskilda beslut.<sup>2</sup>

- b) Konkurrerande (eller delade) befogenheter: Det rör sig om områden där medlemsstaterna får lagstifta så länge som och om unionen/gemenskapen inte har utövat sina befogenheter genom att lagstifta, vilket den har all rätt att göra. Så snart unionen/gemenskapen lagstiftar på det aktuella området, får medlemsstaterna inte längre lagstifta på det område som omfattas av denna lagstiftning förutom vad som krävs för genomförandet och de antagna rättsreglerna har företräde över medlemsstaternas lagar. Gemenskapens befogenhet blir på så sätt exklusiv genom att den utövas.

Unionens lagstiftning på dessa områden omfattas av subsidiaritetsprincipen (unionen/gemenskapen skall vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre sätt kan uppnås på gemenskapsnivå) och proportionalitetsprincipen (unionen/gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget). Intensiteten beror ibland på typen av åtgärd eller typen av rättsakt enligt fördragen.<sup>3</sup> Det är inom den kategorin som de flesta av unionens/gemenskapens behörigheter hör hemma:

- EG-fördraget: medborgarskap; jordbruk och fiske, de fyra friheterna (varor, personer, tjänster och kapital); visering; asyl och invandring; transport; konkurrens; beskattning; socialpolitik; miljö; konsumentskydd; transeuropeiska

<sup>1</sup> Jfr i detta avseende direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium. Även om det gäller en åtgärd som rör den inre marknaden påverkar den medlemsstaternas kulturpolitik, ett område där EG inte har beslutsbefogenheter.

<sup>2</sup> Det förhåller sig på samma sätt när det gäller att skapa och inrätta gemenskapsorgan på grundval av EG-fördraget (t.ex. Byrån för varumärken).

<sup>3</sup> I denna not behandlas inte frågan om unionens rättsinstrument och hierarkin mellan rättsakter som, även om det har anknytning till frågan om avgränsning av befogenheter, är föremål för ett separat diskussionsunderlag.

nät (driftskompatibilitet och standarder); ekonomisk och social sammanhållning; energi; räddningstjänst; turism<sup>1</sup>.

- Avdelning V i EU-fördraget (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik), med undantag av försvaret.<sup>2</sup>
- Avdelning VI i EU-fördraget (polissamarbete och straffrättsligt samarbete).<sup>3</sup>

- c) Kompletterande befogenheter: Det rör sig om områden för vilka unionens/gemenskapens behörighet begränsas till kompletteringar eller stöd till medlemsstaternas åtgärder, stimulansåtgärder eller samordning av medlemsstaternas åtgärder. Befogenhet att anta lagar på dessa områden ligger i väsentlig grad kvar hos medlemsstaterna och om gemenskapen ingriper kan detta inte leda till att medlemsstaternas utesluts.

Följande hör till denna kategori: ekonomisk politik; sysselsättning; tullsamarbete; utbildning; yrkesutbildning och ungdomsfrågor; kultur; hälso- och sjukvård; transeuropeiska nät (förutom driftskompatibilitet och standarder); industri; forskning och utveckling; utvecklingssamarbete; den gemensamma försvarspolitik (avdelning V i EU-fördraget).

- d) Medlemsstaternas befogenheter: Här rör det sig dels om de områden som inte anges i fördraget och som följaktligen, genom principen om tilldelade befogenheter, inte omfattas av unionens/gemenskapens behörighet och förblir under medlemsstaternas behörighet, dels om de områden där fördragen uttryckligen undantar unionens behörighet eller uttryckligen erkänner medlemsstaternas behörighet dels de områden där unionen/gemenskapen enligt fördraget förbjuds att lagstifta.<sup>4</sup>

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Omfattningen av de befogenheter som tilldelas gemenskapen genom motsvarande kapitel i fördraget är mer eller mindre omfattande beroende på områdena (se bilagan). När det gäller energi, räddningstjänst och turism innehåller fördraget inte någon särskild rättslig grund som omfattar dessa områden. Gemenskapen kan därför endast fatta beslut på grundval av artikel 308 i EG-fördraget.

<sup>2</sup> Förutom om rådets antagande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter föreskrivs det i avdelning V om samråd, samarbetet eller samordning av medlemsstaternas åtgärder på vissa områden (se sidan 4 punkt a).

<sup>3</sup> Med undantag av bestämmelser om genomförandet av gemenskapsorgan.

<sup>4</sup> I vissa fall begränsar fördraget medlemsstaternas möjlighet att utöva sina befogenheter genom att ålägga dem skyldigheter som de måste efterleva (t.ex. förbud att diskriminera på grund av nationalitet, förbud att bevilja statligt stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden, osv.)



10. Även om gemenskapens befogenheter i princip uttryckligen har tilldelats den genom fördragen har domstolen ansett att de i vissa fall underförstått framgår av lydelsen i fördraget eller av dess övergripande utformning. Det rör sig i synnerhet om fall då de krävs för att uppnå mål som fastställs i fördragen, bland annat när det gäller yttre förbindelser.

## **B. ICKE LAGSTIFTANDE ELLER VERKSTÄLLANDE BEFOGENHETER<sup>1</sup>**

11. Den allmänna regeln enligt fördraget är att befogenheten för genomförande och tillämpning av rättsregler tillkommer medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser (i vissa fall anges i dessa att de konstitutionella enheterna skall verkställa genomförandet) med beaktande av fördraget och under överinseende av kommissionen, de nationella domstolarna och EG-domstolen<sup>2</sup>. Det är enbart i andra hand som gemenskapen utövar dessa befogenheter.<sup>3</sup>

### *1. Genomförandet av rättsakter (regler på "tredje nivån")*

Det rör sig om utformning av rättsregler med allmän räckvidd som gäller tillämpningen av rättsakter.

I enlighet med den allmänna princip som det erinras om ovan åligger genomförandet av gemenskapens rättsakter i allmänhet medlemsstaterna. Det är endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna eller om det visar sig nödvändigt att säkerställa enhetligheten i tillämpningen av de rättsliga bestämmelserna i alla medlemsstater som bestämmelsen bör fastställas av gemenskapen i enlighet med den grundläggande rättsakten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Med icke lagstiftande befogenheter menas antagande av regler eller bestämmelser (som det föreslås skall betecknas som "tredje nivån") samt antagande av administrativa, budgetmässiga och enskilda åtgärder från fall till fall (som man skulle kunna beteckna som "fjärde nivån").

<sup>2</sup> Se artikel 10 i EG-fördraget, Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogas till Amsterdamfördraget (se traktatsamlingen, band I, del I, s. 567) och förklaring nr 43 som fogas till slutakten från regeringskonferensen i Amsterdam om detta protokoll.

<sup>3</sup> Artiklarna 202 och 211 i fördraget.

<sup>4</sup> I detta fall överlämnas gemenskapens rättsliga genomförande av dessa rättsakter, utom i särskilda fall, av gemenskapens lagstiftare (det vill säga Europaparlamentet och rådet då det rör sig om medbeslutande och rådet i övriga fall) till kommissionen biträdd av en kommitté sammansatt av företrädare för medlemsstaterna, som har kontrollrätt när det gäller de genomförandebeslut som kommissionen skall fatta och som de sedan har skyldighet att genomföra (artikel 202 i EG-fördraget).

2. Administrativt, materiellt och budgetmässigt genomförande av gemenskapsrättsakter (regler på "fjärde nivån")

Det rör sig om bestämmelser om administrativt genomförande, enskilda beslut, påföljder för att säkerställa att gemenskapsrätten efterlevs, kontroller osv. Antagandet av sådana bestämmelser åligger medlemsstaterna som, inom sin konstitutionella och politiska ram, skall fatta beslut om organ, förfaranden och villkor för att säkerställa en korrekt verkställighet av gemenskapsrätten. Unionen/gemenskapen kan trots detta ingripa i det administrativa genomförandet av gemenskapsrättsakter om den får denna befogenhet genom fördraget eller av gemenskapens lagstiftare (t.ex. konkurrens, förvaltning av vissa gemenskapsprogram osv.).

**C. KONTROLLEN AV AVGRÄNSNINGEN AV BEFOGENHETER**

12. För närvarande finns de två typer av kontroll av att avgränsningen av befogenheter och subsidiaritetsprincipen efterlevs:
- a) Politisk kontroll: Kontrollen av om fördragen ger eller inte ger unionen befogenhet att agera i ett konkret fall och av om subsidiaritetsprincipen efterlevs åligger till stor del de av unionens institutioner som deltar i lagstiftandet. Varje institution skall agera med beaktande av tilldelade befogenheter. Även medlemsstaternas regeringar, de nationella parlamenten och allmänheten utövar en sådan kontroll i den mån som de kontrollerar de ståndpunkter som företrädarna för deras regeringar intar i rådet.
  - b) Rättslig kontroll: Genom att överklaga till domstolen eller till de nationella domstolarna. Domstolens kontroll är omfattande när det gäller EG-fördraget, begränsad inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget och obefintlig inom ramen för avdelning V i EU-fördraget.

**II. PROBLEM OCH VÄGAR ATT UTFORSKA**

13. Syftet med det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter, som är ett resultat av de successiva reformer av fördraget som har åtföljt utvecklingen av gemenskapens uppbyggnad, är att förena två krav: å ena sidan behovet av precisering av avgränsningen och å andra sidan behovet av en viss smidighet.

14. Den "funktionella" metoden för tilldelning av befogenheter, som anges i de ursprungliga fördragen och som innebär att det finns bestämmelser som ger gemenskapen "funktionella" befogenheter för att uppnå sina mål (bland andra artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget), ger dock, även om den är mindre exakt än metoden för fördelning efter ärenden, möjlighet till en viss anpassning av unionens befogenheter till de nya utmaningarna vid förverkligandet av fördragens mål utan att man behöver tillgripa det tungrodda förfarandet att revidera fördragen. Vid de successiva fördragsreformerna har systemet med avgränsning efter mål kompletterats av en avgränsning efter ärendena (antingen genom en positiv förteckning över ärendena eller genom särskilt uteslutande av befogenhet) på de områden där behovet av en bättre precisering har noterats. Det rör sig i synnerhet om de områden där nya befogenheter har tilldelats gemenskapen eller områden där bestämmelsen om kvalificerad majoritet ersatt den om enhällighet.
15. Vid varje analys av problematiken med avgränsning av befogenheter skall man beakta behovet av att finna ett jämviktsläge mellan kravet på en viss smidighet och kravet på att precisera avgränsningen. I varje konstitutionellt system där man upprättar ett federalt system eller ett system med starka regionala komponenter försöker man finna detta jämviktsläge på ett eller annat sätt men det finns inget "ideal" system för avgränsning av befogenheter. I alla befintliga konstitutionella texter – även i dem som grundas på en kompetenskatalog – finns det gråzoner och författningsdomstolarna får i uppdrag att lösa de tvister om befogenheter som detta leder till.
16. Efter denna inledande kommentar bör det framhållas att huvuddelen av den kritik som har framkommit beträffande det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter snarare rör systemets "överdrifter", behovet av att klargöra detta eller nödvändigheten av att göra vissa justeringar av fördelningen av befogenheter än nödvändigheten att ändra själva systemet. Fördelarna med ett system som ger unionen möjlighet att anpassa sig till nya utmaningar och att bättre motsvara medborgarnas förväntningar har fått ett brett erkännande.

17. Med tanke på att de icke-lagstiftande befogenheterna till stor del tillfaller medlemsstaterna riktas denna kritik bland annat mot lagstiftningsbefogenheterna, såväl beträffande deras avgränsning som kontrollen av att en sådan avgränsning efterlevs. Följaktligen kommer man endast att diskutera de problem som rör avgränsningen av lagstiftningsbefogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna och samtidigt föreslå vägar att utforska för att lösa sådana problem.<sup>1 2</sup>

**a) Systemets brist på klarhet**

18. Ett av de problem som oftast tas upp beträffande systemet med avgränsning av lagstiftningsbefogenheterna är bristen på klarhet. Det kan finnas flera skäl som stöder denna kritik: införandet vid de successiva ändringarna av fördragen av bestämmelser med en ofta invecklad formulering till följd av politiska kompromisser, bristen på redaktionell klarhet i vissa bestämmelser; det faktum att varken systemet för avgränsning av befogenheter, principerna för en sådan avgränsning eller vilka typer av befogenheter unionen förfogar över eller vilka områden som omfattas av varje typ av befogenhet finns klart fastställda i fördraget och slutligen de nya öppna samordningsmetoderna, där målen fastställs utan att fördelningen av befogenheter beaktas, bidrar till systemets brist på klarhet och till att ge intrycket att gemenskapens befogenheter är mycket omfattande på områden där de inte är det. Det är på så sätt som missförstånd och felaktiga föreställningar beträffande omfattningen av unionens lagstiftningsbefogenheter uppstår ofta på grund av systemets oklarhet. Låt oss nämna till exempel kultur, hälso- och sjukvård eller utbildning, områden som nämndes av några konventsledamöter vid debatten den 15–16 april. Även om det rör sig om områden där gemenskapens åtgärder begränsas till att komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat genom stödprogram som finansieras via gemenskapsbudgeten, och gemenskapen i fördragen uttryckligen förbjuds att lagstifta, finns ändå missuppfattningen att denna har befogenhet att lagstifta på dessa områden.
19. Man måste alltså finna metoder för att klargöra avgränsningen av befogenheterna.

---

<sup>1</sup> Vissa klargöranden och preciseringar skulle dock kunna göras på detta område.

<sup>2</sup> Frågan om förenkling av fördragen som, liksom frågan om unionens rättsliga instrument, hör samman med frågan om avgränsning av befogenheter, kommer inte att behandlas i denna not.

## 20. Vägar att utforska

1. *Vilka klargöranden är det nödvändigt att införa i fördragen för att ännu tydligare uttrycka principerna för det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter och i synnerhet principen om tilldelade befogenheter enligt vilken unionen/gemenskapen inte får fatta beslut på de områden där den inte har tilldelats någon befogenhet eftersom dessa områden omfattas av medlemsstaternas befogenheter och medlemsstaterna utövar den i enlighet med sitt konstitutionella system? En stor del av konventsledamöterna ansåg vid debatten den 15–16 april att denna princip, som redan är underförstådd i fördraget, bör uttryckas tydligare.*
2. *Skall begreppen för de olika typer av befogenheter som unionen förfogar över och vilka områden som omfattas av var och en av dessa typer klargöras och hur skall i så fall detta ske?*
3. *Skall det ännu tydligare uttryckas i fördraget vilka befogenheter som åligger medlemsstaterna, och hur skall i så fall detta ske? Under debatten den 15–16 april stödde vissa av talarna tanken på att i en artikel i fördraget räkna upp de fall där unionen/gemenskapen inte har uttrycklig befogenhet eller de områden som omfattas av medlemsstaternas lagstiftningsbefogenheter. Majoriteten verkade emellertid föredra tanken på att i fördraget erinra om den allmänna princip enligt vilken lagstiftningsbefogenheterna tillfaller medlemsstaterna utom i de fall där dessa har tilldelats unionen/gemenskapen. De ansåg att det finns risk att en sådan uppräknings fastlåser medlemsstaternas befogenheter genom att på detta sätt motverkat den flexibilitet som är nödvändig för att anpassa sig till en ny verklighet.*
4. *Undersöka möjligheter att i fördraget införa en hänvisning till den öppna samordningsmetoden samtidigt som det sätts upp gränser för denna.*

**b) Bristen på precisering i vissa bestämmelser i EG-fördraget, bland annat beträffande de "funktionella" bestämmelserna (artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget)**

21. Bristen på exakthet i vissa bestämmelser för tilldelning av befogenheter skulle enligt vissa kunna leda till att unionen fattar beslut på områden där den inte har befogenhet och på så sätt inkräktar på medlemsstaternas befogenheter. Frågan inställer sig i synnerhet beträffande artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget<sup>1</sup> även om den skulle kunna diskuteras även beträffande andra bestämmelser i fördragen.
22. Artiklarna 94, 95 och 308 har kritiserats av vissa med motiveringen att de, med tanke på deras mycket vida formulering, skulle tillåta gemenskapen att gå utöver de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen. Men även om dessa bestämmelser, med tanke på deras funktionella art, genom sin natur har ett omfattande tillämpningsområde och kan beröra vissa områden som generellt är förbehållna medlemsstaterna, menade vissa konventsledamöter att det är dessa bestämmelser som har medgivit en dynamisk utveckling av gemenskapen och förverkligande av vissa av fördragets viktigaste politikområden, till exempel den inre marknaden. Eftersom en stor majoritet av talarna ivrade för att behålla den smidiga och dynamiska befogenhetsutvecklingen, erinrades det om behovet av att bibehålla dessa bestämmelser. Dessutom finns det begränsningar för tillämpningen av dessa bestämmelser vilket domstolen erinrade om<sup>2</sup>. Klargöranden och preciseringar beträffande tillämpningen av dessa bestämmelser är följaktligen möjliga.

---

<sup>1</sup> Gemenskapen ges genom artiklarna 94 och 95 i EG-fördraget möjlighet att utfärda direktiv om eller besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande och funktion eller som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Artikel 308 i FEG ger gemenskapen möjlighet att (genom enhälligt beslut av rådets medlemmar) vidta de åtgärder som behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga gemenskapens mål om sådana mål anges i fördraget men fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna för att förverkliga dem.

<sup>2</sup> Domstolen påminde om att artikel 95 i EG-fördraget inte ger gemenskapens lagstiftare någon allmän befogenhet för att reglera den inre marknaden och att varje åtgärd som vidtas på grundval av denna bestämmelse skall syfta till att förbättra villkoren för den inre marknadens upprättande och funktion. Beträffande tillämpningen av artikel 308 i EG-fördraget påminde domstolen bland annat om att denna artikel varken får tillämpas för att utvidga gemenskapens befogenheter utanför den ram som fastställs genom fördragen eller för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden där de bestämmelser i fördraget som tilldelar gemenskapen befogenhet förbjuder detta (t.ex. artikel 129, sysselsättning och artikel 151, kultur osv.).

23. Beträffande artikel 308 i EG-fördraget krävde några få personer att den skall strykas. Om en sådan utväg undersöks bör man väga risken för att lamslå gemenskapens verksamhet genom att den hindras att anpassa sig till en ny verklighet och att fatta beslut i vissa fall där den, för att förverkliga ett av gemenskapsmålen enligt fördraget, skulle anse (genom enhälligt beslut av rådets medlemmar enligt artikel 308) att det är nödvändigt att vidta en åtgärd som fördraget dock inte ger dem alla medel att besluta om.
24. Förslag har också lagts fram om att genomgripande ändra fördragens uppbyggnad genom att överge den nuvarande metoden för funktionell fördelning<sup>1</sup> vilken skulle tillåta gemenskapen att tillägna sig befogenheter som den inte har tilldelats genom fördraget och ersätta den med ett system uteslutande för avgränsning efter områden genom att upprätta en kompetens" katalog".<sup>2</sup> Risker och problem med en sådan förändring behandlades utförligt av flera konventsledamöter vid debatten den 15–16 april.
25. Vägar att utforska:
1. *Eventuell precisering av tillämpningsområdet för artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget, i synnerhet på grundval av de preciseringar som införts genom domstolens rättspraxis.*
  2. *Möjlighet att försvåra tillämpningen av artikel 308 i EG-fördraget samtidigt som det i fördraget inrättas särskilda rättsliga grunder beträffande de områden där denna bestämmelse oftast tillämpas<sup>3</sup>.*
  3. *Om och i vilken utsträckning preciseringar i så fall bör införas i de bestämmelser som tilldelar unionen befogenheter på vissa områden. Mer konkret skulle det röra sig om huruvida och på vilka områden man bör göra ytterligare avgränsningar efter områden eller särskilda undantag.*

---

<sup>1</sup> Det bör påminnas om att det funktionella system som för närvarande finns inte är ett rent funktionellt system utan i vissa fall åtföljs av en avgränsning efter områden.

<sup>2</sup> Enligt förslag från Erwin Teufel med flera vid debatten den 15–16 april.

<sup>3</sup> I enlighet med vad som följer av Nicefördraget när det gäller det ekonomiska, finansiella och tekniska samarbetet med tredje land.

4. *Om det är nödvändigt att sammanställa en kompetens"katalog" för unionen och att bland annat granska i vilken utsträckning en sådan katalog verkligen skulle innebära en mer exakt avgränsning av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna samt följderna av sammanställandet av en sådan katalog för anpassningen av unionens befogenheter och för utvecklingen av Europeiska unionen.*

**c) Brist på efterlevnad av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

26. Många anser att subsidiaritetsprincipen, som infördes genom Maastrichtfördraget som en reglerande mekanism för tillämpningen av gemenskapens icke exklusiva befogenheter inte har givit det väntade resultatet. Eftersom tillämpningen av subsidiaritetsprincipen omfattas av en politisk bedömning av institutionerna från fall till fall har vissa politiska (eller brådskande) överväganden ibland gått före efterlevnaden av denna princip. Detta leder till att gemenskapen ibland ingriper på områden där målen för den planerade åtgärden skulle kunna uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna<sup>1</sup>.

Det förhåller sig på samma sätt med proportionalitetsprincipen. Vissa anser att gemenskapens åtgärder i vissa fall har varit mer omfattande än nödvändigt för att uppnå målet.

27. Vägar att utforska

1. *Om mer detaljerade preciseringar och kriterier för tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste införas och om medlen måste förstärkas för att sörja för efterlevnaden av dessa principer, bland annat när det gäller de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet, det vill säga Europaparlamentet, rådet och kommissionen.*

---

<sup>1</sup> I detta avseende citerades till exempel direktivet av den 20 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker (EGT L 94, 9.4.1999, s. 24–26).



2. *Beträffande införandet av mer detaljerade kriterier är frågan i synnerhet om protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som bifogas Amsterdamfördraget är tillräckligt eller inte. Beträffande kontrollen av efterlevnaden av dessa principer se punkt e.*

**d) I vissa fall överensstämmer inte unionens befogenheter med medborgarnas förväntningar**

28. Det framkom tydligt vid debatten den 15–16 april att för en stor majoritet bör medborgarnas förväntningar samt subsidiaritetsprincipen utgöra de främsta kriterierna för att besluta vilka uppdrag som bör utföras på unionsnivå. Några ansåg att även andra principer, t.ex. solidaritet, bör beaktas. På samma sätt framhålls det i Laekenförklaringen att medborgarna önskar att unionen skall spela en större roll på vissa områden medan de samtidigt anser att unionen ingriper för mycket på andra områden.
29. Med utgångspunkt i detta är följaktligen den huvudsakliga frågan i vilken utsträckning det är nödvändigt att anpassa unionens befogenheter för att denna skall koncentrera och stärka sin verksamhet som rör dess huvudsakliga uppdrag, i synnerhet på vissa områden av större betydelse för medborgarna, där endast unionen kan fatta beslut med beaktande av verksamhetens gränsöverskridande delar eller på de områden där unionen kan fatta beslut på ett effektivare sätt än de enskilda medlemsstaterna.
30. Vägar att utforska
  1. *Om det finns områden där unionen inte har befogenhet och det däremot vore önskvärt att den agerar eller om det finns områden där den bör agera ytterligare.*
  2. *Om det finns områden som anges i fördragen där verksamheten skulle vara effektivare om den genomfördes av medlemsstaterna.*
  3. *Om det finns områden som omfattas av unionens kompletterande eller delade befogenhet som bör bli exklusiv befogenhet eller vice versa.*

**e) Otillräckliga kontroller för att garantera efterlevnad av avgränsningen av befogenheter**

31. Om klarheten och exaktheten i avgränsningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna kan förbättras ansåg flera ledamöter av konventet att den bästa garantin för att se till att en sådan avgränsning efterlevs är att inrätta effektiva kontrollmetoder. Dessutom kommer det alltid att finnas konflikter som rör befogenheter eftersom det inte finns något idealsystem för fördelning av befogenheter. En förstärkning av kontrollerna för att se till att avgränsningen av befogenheter, däribland subsidiaritetsprincipen, efterlevs blir därför en väsentlig fråga.
32. För närvarande utövas den politiska kontrollen av att avgränsningen av befogenheter och subsidiaritetsprincipen efterlevs till största del av unionens institutioner genom deltagande i lagstiftningsförfarandet. De lagstiftande nationella instanserna utövar en sådan kontroll i en mer begränsad omfattning. Varje nationellt parlament utövar en sådan kontroll endast i den mån som det kan kontrollera eller påverka den ståndpunkt som dess regering kommer att inta i gemenskapsinstitutionerna. Eftersom denna kontroll utövas under lagstiftningsförfarandet i unionen ("ex ante") finns det ingen uppföljningsmekanism för efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen i genomförandet och tillämpningen av unionens rättsakter ("ex post").
33. Den rättsliga kontrollen utövas av domstolen och av de nationella domstolarna.
34. Vägar att utforska

*Det viktigaste att undersöka i detta avseende är om (och på vilket sätt) man måste förstärka den politiska och/eller rättsliga kontrollen av att avgränsningen av befogenheter och av subsidiaritetsprincipen efterlevs.*

1. *Man kan diskutera om de nuvarande kontrollerna skall förstärkas och i så fall på vilket sätt. Beträffande politiska kontroller skulle man kunna undersöka möjligheten att ge de nationella parlamenten en större roll för kontrollen av att dessa principer efterlevs, antingen genom att de deltar i lagstiftningsförfarandet i själva unionen eller genom att förstärka deras deltagande och kontroll när regeringen fastställer sin ståndpunkt<sup>1</sup>.*

*En eventuell förstärkning av domstolens kontroll av antagna rättsakters överensstämmelse med dessa principer skulle också kunna undersökas, bland annat genom att ge de nationella parlamenten befogenhet att införa en ogiltighetstalan inför domstolen vid brott mot subsidiaritets- och tilldelningsprinciperna. Vissa har åberopat möjligheten att ge denna befogenhet till konstitutionella enheter med lagstiftandebefogenhet i medlemsstaterna eller till Regionkommittén.*

2. *Liksom flera konventsledamöter begärde vid mötet den 15–16 april måste man undersöka om en sådan förstärkning bör omfatta inrättandet av en ny mekanism för kontroll av efterlevnaden av principen om avgränsning av befogenheter och, i så fall, den politiska eller rättsliga arten av en sådan mekanism samt dess sammansättning och roll. Flera varianter har framförts (subsidiaritetskommitté vid Europaparlamentet och rådet, inrättande av ett ad hoc-organ sammansatt av de nationella parlamenten, deltagande av företrädare för de nationella parlamenten i medlemsstaternas delegationer i rådet, blandad sammansättning av Europaparlamentet, system för samarbete mellan domstolen och de nationella konstitutionsdomstolarna, ny ad hoc-domstol osv.).*
3. *Man skulle kunna undersöka möjligheten att inrätta ett system för uppföljning av efterlevnaden av principen om avgränsning av befogenheter och subsidiaritetsprincipen vid medlemsstaternas genomförande av de rättsakter som unionen antar.*

=====

---

<sup>1</sup> Se i detta sammanhang Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (Traktatsamling, band I del I, s. 375).

OMFATTNING AV UNIONENS/GEMENSKAPENS BEFOGENHET PÅ DE  
OLIKA OMRÅDEN SOM ANGES I FÖRDRAGEN

**A. FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONEN**

**a) Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) (Avdelning V i EU-fördraget)**

Enligt artikel 2 andra strecksatsen i EU-fördraget skall unionen ha som mål att "hävda sin identitet i internationella sammanhang, särskilt genom att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, vilken omfattar den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som i enlighet med bestämmelserna i artikel 17 skulle kunna leda till ett gemensamt försvar".

Unionens befogenhet inom GUSP-området är potentiellt mycket omfattande: den kan omfatta "alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken". Målen för denna politik är också mycket allmänna: skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet; stärka unionens säkerhet; bevara freden och stärka den internationella säkerheten; främja det internationella samarbetet; utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Avdelning V innehåller inga "materiella" bestämmelser som begränsar omfattningen av unionens verksamhet.

Unionens befogenheter på GUSP-området "konkurrerar" med medlemsstaternas utom när det gäller försvarspolitik (Petersberguppgifterna) där de är kompletterande. Dessa befogenheter utövas punktvis, från fall till fall, antingen av unionen eller av unionen och medlemsstaternas gemensamt.

**b) Polissamarbete och straffrättsligt samarbete (Avdelning VI i EU-fördraget)**

Unionens befogenheter på detta område fastställs både i form av mål och i form av områden på vilka EU får agera.

Unionens mål är att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet (artikel 29 första stycket i EU-fördraget). De områden på vilka unionen får agera är begränsade: polissamarbete (direkt eller genom Europol), straffrättsligt samarbete och tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna (artikel 29 andra stycket). En uttrycklig reservation när det gäller befogenhet har fastställts för medlemsstaterna när det gäller att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel 33 i EU-fördraget).

Alla områden i avdelning VI omfattas av konkurrerande befogenheter utom inrättandet av gemensamma organ som Europol eller Eurojust där unionen har exklusiv funktionell befogenhet med tanke på att denna är av en sådan art att den inte kan utövas av varje medlemsstat för sig.

**B. FÖRDRAGET OM UPPRÄTTANDE AV EUROPEISKA GEMENSKAPEN**

**a) Områden som omfattas av gemenskapens exklusiva befogenhet**

- Gemensam handelspolitik (i omfattningen före Nicefördraget).
- Havets biologiska resurser i de zoner som omfattas av fördraget.
- Den monetära politiken i de tolv medlemsstater som tillhör euroområdet.
- Områden där gemenskapen har genomfört omfattande lagstiftning på grundval av dess konkurrerande befogenheter. Som exempel kan nämnas ingående av internationella avtal som rör vissa aspekter när det gäller transporter eller på områden där gemenskapen har genomfört en fullständig harmonisering av systemet för rätt att starta verksamhet som egenföretagare.
- Specialfall: Den inre marknaden (exklusiv funktionell befogenhet där medlemsstaterna behåller befogenheten i vissa fall) (se b).

b) **Områden som omfattas av gemenskapens och medlemsstaternas konkurrerande (eller delade) befogenhet**

Denna kategori omfattar de flesta områden i EG-fördraget. Gemenskapens potentiella befogenhet är mer eller mindre omfattande beroende på områden.

**1. Unionsmedborgarskap**

Gemenskapen får besluta om åtgärder i syfte att underlätta eller bestämma regler för unionsmedborgarnas utövande av vissa rättigheter som de tillerkänns enligt fördraget: rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium; rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och i kommunala val; rätt att göra framställningar och att vända sig till ombudsmannen.

Gemenskapen får även anta bestämmelser för att komplettera dessa rättigheter (vilka skall antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser).

**2. Jordbruk och fiske (med undantag av den del som omfattas av den exklusiva befogenheten)**

Målen för gemenskapens verksamhet är mycket omfattande: höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard; stabilisera marknaderna, trygga försörjningen, tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Målen skall uppnås genom upprättandet av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna.

Gemenskapen har en mycket omfattande befogenhet på dessa områden.

**3. De fyra friheterna (varor, personer, tjänster och kapital)**

Det rör sig om att gemenskapen vidtar åtgärder för att avskaffa hinder för den fria rörligheten för varor, anställda och egenföretagare, tjänster och kapital inom gemenskapen.

Det rör sig om en potentiellt mycket omfattande, nästan obegränsad befogenhet (det har visat sig att begreppet nödvändighet för den inre marknaden kan tolkas mycket brett) som till stor del har utövats av gemenskapen. För att garantera de fyra friheterna har gemenskapen genomfört en omfattande lagstiftning när det gäller etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster; bolagsrätt; banker, försäkringar och fastigheter; fri rörlighet för arbetstagare; offentlig upphandling; ömsesidigt erkännande av examensbevis; samordning av systemen för social trygghet osv.

#### **4. Viseringar, asyl och invandring**

Gemenskapen får besluta om en rad åtgärder för att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Innehållet i dessa åtgärder fastställs tämligen ingående i fördraget ("materiell" fördelning). Det rör sig om åtgärder

- för att säkerställa den fria rörligheten för personer samt vissa stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring,
- andra åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för medborgare i tredje land,
- åtgärder som rör civilrättsligt samarbete,
- åtgärder för att främja och stärka administrativt samarbete.

Några av dessa åtgärder får endast innehålla minimikrav och medlemsstaterna kan alltid gå utöver dessa krav.

#### **5. Transporter**

Målet för denna politik är i huvudsak att genomföra den inre marknaden när det gäller transporter. För att förverkliga detta mål kan man besluta om följande åtgärder:

- Gemensamma regler för internationella transporter.
- De villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat.
- Åtgärder för att förbättra transportsäkerheten.
- Alla andra lämpliga bestämmelser.

Gemenskapens befogenhet är mycket omfattande ("alla andra lämpliga bestämmelser" är ett mycket omfattande begrepp).

## **6. Konkurrens**

Konkurrensreglerna i EG-fördraget bygger på den grundläggande principen om förbud mot karteller, missbruk av en dominerande ställning samt statligt stöd (utom om det kan fastställas att det är förenligt med den inre marknaden). Rådet skall fastställa förordningar eller direktiv för att tillämpa denna princip.

När en kartell eller missbruk av en dominerande ställning inte påverkar handeln mellan staterna och bara får återverkningar inom en stat, skall endast denna stats nationella lagstiftning tillämpas.

Detta är ett område där gemenskapen tämligen intensivt utövar sina befogenheter, särskilt när det gäller kontrollen.

## **7. Beskattning**

I artikel 3 i EG-fördraget tas beskattning inte upp som en politik eller verksamhet för gemenskapen. Gemenskapens befogenheter på området definieras relativt snävt, framför allt med koppling till förverkligandet av den inre marknaden.

Dessutom gäller en del av fördragets bestämmelser på andra områden också beskattning (t.ex. miljö). När det gäller de indirekta skatterna har gemenskapen befogenhet i fråga om harmoniseringen av moms nivå och punktskatter. De direkta skatterna omfattas huvudsakligen av medlemsstaternas behörighet.

## **8. Socialpolitik**

Målen för denna politik skall vara att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkor, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning.

För att uppnå dessa mål får gemenskapen anta minimikrav på en rad områden som räknas upp i fördraget (i förkortad form):

- Förbättringar av arbetsmiljön.
- Arbetsvillkor.
- Information till och samråd med arbetstagarna.
- Integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden.
- Jämställdhet mellan kvinnor och män.



Gemenskapsåtgärder är uttryckligen uteslutna inom vissa sektorer (löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout). Medlemsstaterna får alltid gå utöver minimikraven.

## **9. Miljö**

Gemenskapen får på detta område anta minimikrav som bidrar till att följande mål uppnås:

- Att bevara, skydda och förbättra miljön.
- Att skydda människors hälsa.
- Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
- Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

Gemenskapens befogenheter är relativt omfattande på detta område. Medlemsstaterna får alltid gå utöver minimikraven.

## **10. Konsumentskydd**

Gemenskapen skall bidra till att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom

- åtgärder inom ramen för den inre marknaden,
- åtgärder som understödjer och kompletterar medlemsstaternas konsumentskyddspolitik.

De åtgärder som antas av gemenskapen får endast innehålla minimikrav. Medlemsstaterna får alltid gå utöver minimikraven.

## **11. Transeuropeiska nät (driftskompatibilitet och standarder)**

Ett mycket begränsat område där gemenskapens befogenhet följaktligen är relativt begränsad. Denna skall bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energiområdena genom genomförandet av insatser för att främja nätens driftskompatibilitet särskilt när det gäller teknisk standardisering.

## **12. Ekonomisk och social sammanhållning**

Gemenskapens åtgärder skall syfta till att stärka dess ekonomiska och sociala sammanhållning genom att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer genom strukturfonderna (utvecklingssektionen vid EUGFJ, Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden) och Sammanhållningsfonden (miljö, transeuropeiska nät för transportinfrastruktur).

## **13. Energi, räddningstjänst och turism**

Detta är områden där det inte finns några särskilda bestämmelser i EG-fördraget. Eftersom det föreskrivs i artikel 3 att gemenskapens verksamhet skall innefatta "åtgärder" på detta område, har gemenskapen dock antagit några mycket begränsade åtgärder på grundval av artikel 308 i EG-fördraget. När det gäller energi, hänför sig vissa bestämmelser i EG-fördraget gällande andra områden hit (till exempel transeuropeiska nät).

### **c) Områden där lagstiftningsbefogenheterna uteslutande tillkommer medlemsstaterna och unionen endast stödjer deras åtgärder (kompletterande befogenheter)**

Det rör sig om områden där medlemsstaterna har exklusiv befogenhet att stifta lagar och där gemenskapen på intet sätt får ålägga dem att införa ändringar i sin lagstiftning.

#### **1. Ekonomisk politik**

Gemenskapens åtgärder på detta område skall bland annat syfta till att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik genom att anta rekommendationer om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas ekonomiska politik och övervaka medlemsstaternas offentliga finanser och skuldsättningen i den offentliga sektorn.

Medlemsstaterna skall fortfarande bestämma sin ekonomiska politik.

## **2. Sysselsättning**

Gemenskapen skall bidra till en hög sysselsättningsnivå genom att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna samt genom att stödja och, när det är nödvändigt, komplettera deras åtgärder. Medlemsstaterna skall fortfarande ha befogenhet när det gäller sysselsättningen. Gemenskapen får införa en samordnad strategi för sysselsättningen som medlemsstaterna skall beakta i sin sysselsättningspolitik. Till stöd för genomförandet av denna strategi får gemenskapen besluta om stödåtgärder för att främja samarbete mellan medlemsstaterna och stödja deras insatser. All harmonisering genom gemenskapen är utesluten.

## **3. Tullsamarbete**

Gemenskapen får vidta åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna.

## **4. Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor**

Syftet med denna politik skall vara att bidra till högsta möjliga kunskapsnivå genom en bred tillgång till utbildning samt genomförande av en politik för grundläggande yrkesutbildning och vidareutbildning för arbetstagarna. Medlemsstaterna skall fullt ut ansvara för utbildningssystemens och yrkesutbildningens organisation och innehåll samt för deras kulturella och språkliga mångfald. Gemenskapen skall begränsa sig till att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser. All harmonisering är utesluten.

## **5. Kultur**

Gemenskapen får vidta stimulansåtgärder för att stödja och komplettera medlemsstaternas kulturverksamhet med beaktande av dessas nationella och regionala mångfald samtidigt som det gemensamma kulturarvet framhävs. All harmonisering är utesluten.

## **6. Folkhälsa**

Gemenskapens insatser, som skall komplettera och stödja den nationella politiken på området, skall inriktas på att förbättra folkhälsan och förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor. All harmonisering är utesluten. Att organisera och ge hälso- och sjukvård är uttryckligen förbehållet medlemsstaterna.

## **7. Transeuropeiska nät (med undantag av driftskompatibilitet mellan näten och tekniska standarder)**

Gemenskapens åtgärder skall bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna genom att

- ställa upp en serie riktlinjer som omfattar mål, prioriteringar och huvudlinjer för de transeuropeiska näten,
- stödja projekt av gemensamt intresse som stöds av medlemsstaterna och som preciseras i de gemensamma riktlinjerna.

## **8. Industri**

Åtgärderna på detta område skall ha som mål att säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för gemenskapsindustrins konkurrensförmåga genom särskilda åtgärder för att stödja de insatser som görs av medlemsstaterna.

Åtgärderna består i allmänhet av program som finansieras via gemenskapsbudgeten och som inte får medföra att konkurrensen snedvrids.

## **9. Forskning och teknisk utveckling (FoTU)**

Gemenskapens åtgärder på detta område skall ha som mål att stärka den vetenskapliga och teknologiska grunden för gemenskapsindustrin, att främja utvecklingen av dennas internationella konkurrensförmåga och att underlätta alla forskningsinsatser som anses nödvändiga enligt andra kapitel i detta fördrag.

För att nå dessa mål skall gemenskapen som komplement till de åtgärder som bedrivs i medlemsstaterna bland annat fastställa ett ramprogram som anger alla insatser på forsknings- och utvecklingsområdet som skall genomföras genom särskilda program.

## **10. Utvecklingssamarbete**

Gemenskapens politik på detta område skall vara ett komplement till medlemsstaternas politik och syftar främst till ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna genom antagande av åtgärder i form av fleråriga program.

### **d) Medlemsstaternas exklusiva befogenhet**

Denna gäller främst

1. områden som inte omfattas av unionens befogenheter och som därför fortfarande faller under medlemsstaternas behörighet, t.ex. medlemsstaternas interna organisation, den nationella identiteten, det nationella militära systemet, den nationella offentliga förvaltningen, osv.,
2. områden som uttryckligen förbehålls medlemsstaterna genom fördraget<sup>1</sup>, såsom
  - allmän ordning och säkerhet,
  - tillämpning av straffrätt och rättskipning,
  - löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout,
  - organisation och tillhandahållande av hälso- och sjukvård,
  - egendomsordning.
3. Områden där fördraget förbjuder EG att lagstifta: utbildning, yrkesutbildning, kultur, hälso- och sjukvård och sysselsättning.

---

<sup>1</sup> I fördraget beviljas medlemsstaterna dessutom olika undantag från de fyra friheterna i fråga om rörlighet, med avseende på den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller andra skäl av allmänt intresse som räknas upp i de bestämmelser som berörs.