

EUROPEISKA KONVENTET

SEKRETARIATET

AS

Bryssel den 31 maj 2002 (3.6)
(OR. en)

CONV 75/02

NOT

från: Henning Christophersen

till: Konventet

Ärende: Mandat för arbetsgruppen för kompletterande befogenheter

Härmed bifogas en not om ovannämnda ärende vilken är avsedd som diskussionsunderlag i arbetsgruppen för kompletterande befogenheter.

Grupp V: "Kompletterande befogenheter"

Ordförande: Henning Christophersen

Hur skall man i framtiden behandla de s.k. "kompletterande" befogenheterna: Är det lämpligt att ge medlemsstaterna alla befogenheter på sådana områden där unionen för närvarande har en kompletterande befogenhet, eller måste man klart och tydligt ange gränserna för unionens kompletterande befogenhet?

Syftet med denna not är att föreslå ledamöterna i arbetsgruppen för kompletterande befogenheter ett sätt att gripa sig an de frågor som den skall behandla och att ge förslag till ett arbetsprogram.

INLEDNING

Diskussionens omfattning

Arbetsgruppen kommer att koncentrera sig på frågan om kompletterande befogenhet i syfte att bidra till en tydligare avgränsning av befogenheten mellan EU och medlemsstaterna.

Definition av kompletterande befogenheter

Den första svårigheten och därför vårt första mål är att definiera begreppet kompletterande befogenheter. Trots att det för närvarande inte finns någon klar, heltäckande definition är det allmänt vedertaget att den kompletterande befogenheten omfattar områden där gemenskapens ingripande begränsas till komplettering, stöd eller samordning av medlemsstaternas åtgärder. (På sådana områden är det vanligt med negativ avgränsning av befogenheter (t.ex. att harmonisering är utesluten på vissa områden)). Befogenheten att anta rättsregler på dessa områden ligger hos medlemsstaterna och gemenskapens ingripande får inte leda till att medlemsstaternas ingripande utesluts.

Det bör noteras att den viktigaste skillnaden mellan kompletterande befogenheter och konkurrerande befogenheter är att medlemsstaterna i senare fallet inte längre får lagstifta på de områden som omfattas av sådan lagstiftning när unionen/gemenskapen har lagstiftat, utom i den utsträckning som är nödvändig för att genomföra lagstiftningen. Gemenskapens befogenheter kan därför bli exklusiva genom att utövas. Detta kan aldrig hända på områden som omfattas av kompletterande befogenheter, där strikta gränser fastställs i fördragen för gemenskapens ingripande som inte får inkräkta på medlemsstaternas lagstiftande befogenheter.

Denna grupp av behörigheter omfattar i de flesta fall nya politikområden som lagts till fördraget i Maastricht eller senare. De är i själva verket exempel på tendensen att ersätta den funktionella metoden för tilldelning av befogenheter (som tilldelas på grundval av de mål som skall uppnås) med materiell tilldelning av befogenheter. I de aktuella rättsliga grunderna fastställs exakta åtgärder som gemenskapen skall vidta, ibland tillsammans med särskilt uteslutande av befogenhet. Förhållandet mellan sådana negativa avgränsningar av befogenheten (t.ex. uteslutande av harmonisering på kulturområdet) och unionens funktionella befogenheter (t.ex. inom den inre marknaden) ger upphov till viktiga frågor.

- *Hur kan vi göra en öppnare åtskillnad mellan områden med kompletterande befogenhet, områden där EU inte har någon befogenhet och områden där det finns konkurrerande befogenhet (befogenhet som delas mellan EU och medlemsstaterna)?*
- *Hur kan de kompletterande befogenheterna klargöras och rationaliseras? Bör en definition av kompletterande befogenheter införas i fördragen? Om så är fallet, med vilka konsekvenser?*

Politikområden som omfattas av kompletterande befogenheter

Enligt den föreslagna definitionen kan vi redan göra upp en preliminär förteckning över kompletterande befogenheter (som kan färdigställas som resultat av vårt arbete): sysselsättning, tullsamarbete, utbildning, yrkesutbildning och ungdom, kultur, folkhälsa, transeuropeiska nät (utom driftskompatibilitet och standard), industri, forskning och utveckling. (Frågan om samordning av den ekonomiska politiken kommer att behandlas i en annan arbetsgrupp.)

- *Bör vi dessutom försöka att i fördraget räkna upp alla EU:s politikområden som ingår i kategorin kompletterande befogenheter?*

Allmänhetens oro

Det framförs ofta kritik mot att EU ingriper i alltför många frågor eller detaljreglerar alltför mycket. De områden som omfattas av kompletterande befogenhet utsätts ofta för denna typ av kritik. Bristen på klarhet i systemet underblåser uppfattningen att den nationella överhögheten urholkas mer än vad som är nödvändigt för att lösa frågor av gemensamt intresse.

Även om detta är områden där gemenskapens åtgärder begränsas till att komplettera medlemsstaternas, särskilt genom stödprogram som finansieras via gemenskapsbudgeten och där fördragen uttryckligen förbjuder gemenskapen att lagstifta, finns den felaktiga uppfattningen att gemenskapen har befogenhet att lagstifta på dessa områden.

Den öppna samordningsmetoden, där man fastställer mål utan att ta hänsyn till tilldelningen av befogenheter bidrar till systemets brist på klarhet och ger intryck av att gemenskapens befogenheter är mycket omfattande, vilket faktiskt inte är fallet.

- *Bör ytterligare definitioner, eller negativa avgränsningar av gemenskapens befogenhet övervägas och, om så är fallet, i vilken form?*
- *Bör hänvisning göras i fördraget till den öppna samordningsmetoden, samtidigt som gränsen för denna fastställs?*

Koppling till den bredare diskussionen om befogenheter

Frågan om kompletterande befogenhet är en viktig del av den bredare diskussionen om avgränsning av EU:s befogenheter. I diskussionen kan också ingå en eventuell översyn av artikel 308 i EG-fördraget. Domstolen har noterat att artikel 308 inte får användas för att utvidga gemenskapens befogenheter utöver den ram som fastställs i fördraget eller för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på områden där gemenskapen är förbjuden att göra detta (vilket är fallet på de flesta områden som omfattas av kompletterande befogenheter).

- *Vilka skulle konsekvenserna bli av att införa strängare villkor för användningen av artikel 308?*
- *Skulle det vara till nytta att i fördraget införa de principer för användningen av artikel 308 som domstolen fastställt?*

ARBETSPROGRAM

Man kan tänka sig ett arbetsprogram i fyra steg:

1. Definition av begreppet "kompletterande befogenhet" i syfte att upprätta en exakt förteckning över områden som omfattas av dessa befogenheter på grundval av ett dokument som skall läggas fram för arbetsgruppen vid dess första möte.
2. Analys av vad Europeiska unionen "faktiskt gör" på området kompletterande befogenheter (och användningen av artikel 308 när det gäller kompletterande befogenheter): En översyn av typen av lagstiftningsverksamhet på dessa områden och arten och utsträckningen av andra EU-åtgärder kan utarbetas av sekretariatet.
3. Analys av tänkbara frågor där EU:s befogenheter och medlemsstaternas står i motsättning till varandra ("kolliderar"). En eller ett par frågestunder med nationella experter och experter från kommissionen kan planeras.
4. Slutsatser och vägar som bör prövas, särskilt när det gäller frågor som följer av arbetsgruppens uppdrag.
