

FÖLJENOT

från: Presidiet

till: Konventet

Ärende: **Den regionala och lokala dimensionen i Europa**

För ledamöterna av konventet bifogas ett diskussionsunderlag om den regionala och lokala dimensionen i Europa. Detta dokument är avsett att tjäna som grundval för debatten vid konventets plenarmöte den 6–7 februari 2003.

=====

DEN REGIONALA OCH LOKALA DIMENSIONEN I EUROPA

I. INLEDANDE KOMMENTARER

1. Denna not syftar till att behandla de frågor som kan diskuteras vid den del av plenarmötet som äger rum den 7 februari. Notan bygger på de bidrag som lämnats in till konventet¹, förslagen från Regionkommittén², diskussionerna i den kontaktgrupp som leds av vice ordförande Jean-Luc Dehaene och bidragen till forumet samt de diskussioner som pågår inom institutionerna³.
2. Bland det mycket stora antalet förslag som har kunnat läggas fram tas endast de upp som rör den konstitutionella diskussion som förs av konventet och som under alla förhållanden respekterar medlemsstaternas rätt att själva organisera sina interna strukturer⁴. Bland de frågor som tas upp rör vissa samtliga europeiska lokala myndigheter, medan andra är specifika för de regioner som har lagstiftningsbefogenheter och andra åter rör enbart Regionkommittéerna.
3. Den utvidgade Europeiska unionen kommer att omfatta nästan 100 000 lokala myndigheter inom vilka de valda församlingarna och de verkställande organen har "rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse"⁵. Några av dem har betydande ekonomisk och demografisk tyngd. Inom åtskilliga områden, till exempel ekonomisk utveckling och fysisk planering, miljö, konsumentskydd,

¹ Jfr Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, McCormick, Speroni, Teufel och bidrag från PPE och PSE samt president Valéry Giscard d'Estaings tal i Brügge.

² Regionkommitténs yttrande om "De regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen" (Lord Tope).

³ Europaparlamentets resolution av den 14 januari 2003 om "De regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen".

⁴ Domstolen har härvidlag vid flera tillfällen erinrat om att det inte ankommer på gemenskapens institutioner att uttala sig om fördelningen av varje medlemsstats interna befogenheter.

⁵ Jfr artikel 3.1 i Europarådets europeiska konvention om kommunal självstyrelse.

livsmedelssäkerhet, hälso- och sjukvård, sysselsättning, kampen mot fattigdom och utslagning samt regionala och urbana transporter, förfogar de lokala myndigheterna, enligt de nationella konstitutionerna eller lagstiftningarna, över lagstiftningsbefogenheter eller befogenheter i fråga om förvaltning, beskattning eller budget. Genom denna komplexa, varierade och differentierade samling befogenheter medverkar områdena för den regionala eller lokala förvaltningen inom unionen till genomförandet av gemenskapens lagstiftning och politik.

4. Medan unionens institutioner i praktiken har tagit allt större hänsyn – om än indirekt – till den regionala och lokala dimensionen under tidernas lopp (ständig utvidgning av områdena för samråd med de regionala och lokala myndigheterna, inrättande av Regionkommittén, inrättande av partnerskap för vissa politikområden, utveckling av rättspraxis när det gäller möjlighet att väcka talan) kan man fråga sig om det inte är lämpligt att, när det gäller de ovannämnda frågorna, dra konsekvenserna av detta i konstitutionen för att göra denna delaktighet mer synlig.

Frågeställningarna handlar om

- respekten för medlemsstaternas identitet och för organisationen av deras offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå
- samrådet och partnerskapet
- Regionkommitténs stadga och sätt att fungera
- de lokala myndigheternas möjlighet att väcka talan vid gemenskapens domstol.

II. DE REGIONALA OCH LOKALA MYNDIGHETERNAS PLATS OCH ROLL

En uttrycklig hänvisning i konstitutionen

5. Med hänsyn till den allt större plats som den regionala och lokala dimensionen intar i unionens verksamhet finns det anledning att fråga sig om inte denna verklighet bör erkännas i de första artiklarna i konstitutionen.

Redan i ingressen till stadgan om de grundläggande rättigheterna anges att unionen skall bidra till bevarandet och utvecklingen av sina gemensamma värden med respekt för "medlemsstaternas nationella identitet och organisering av sina offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå".

Mot bakgrund av de förslag som inkommit från olika håll kan man fråga sig om det räcker att behålla denna bestämmelse avseende respekten för medlemsstaternas identitet och organiseringen av deras offentliga myndigheter i ingressen till stadgan om de grundläggande rättigheterna eller om den bör införlivas i konstitutionens första artiklar. I sina slutsatser har arbetsgruppen för kompletterande befogenheter därför föreslagit att bestämmelserna i artikel 6.3 i EU-fördraget, enligt vilka unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater, skall göras tydligare genom att man preciserar att väsentliga komponenter i den nationella identiteten bl.a. omfattar "... en medlemsstats grundstrukturer och väsentliga funktioner, t.ex. [...] politisk och konstitutionell struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre ...".

III. DELTAGANDE I UTARBETANDE OCH GENOMFÖRANDE AV BESLUT

6. Vissa regioner med lagstiftande befogenheter kan i mycket hög utsträckning delta i beslutsprocessen; i artikel 203 första stycket i EG-fördraget anges följande: "Rådet skall bestå av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering." Denna fördragsbestämmelse ändrades i Maastricht för att göra det möjligt för medlemsstaterna att företrädas av regionala ministrar i rådet. Varje medlemsstat beslutar hädanefter i enlighet med sin interna konstitutionella ordning vem som är behörig att företräda den. Vid varje tillfälle som en regional minister deltar i rådets möten företräder han givetvis centralstaten och inte sin egen region. Tre medlemsstater med ett federalt system, nämligen Tyskland, Belgien och Österrike, har infört instrument som gör det möjligt för de federala enheterna att delta i rådets möten. Andra decentraliserade stater ser till att deras regioner med lagstiftande befogenheter deltar i beslutsprocessen via ett internt förfarande som medger att regeringen, i de fall då regionernas befogenheter berörs, hör dessa innan man fastställer den ståndpunkt som regeringen kommer att inta i Europeiska unionens råd.

Partnerskap och samråd

7. I samband med debatten om styrelseformer pågår redan sedan en tid tillbaka en diskussion mellan de europeiska institutionerna, och då särskilt kommissionen, om hur man på bästa sätt kan knyta näringslivets och arbetsmarknadens organisationer men även och i synnerhet de regionala och lokala parterna till utarbetandet av politiken och dennas genomförande. Denna diskussion bygger på omfattande erfarenheter från samråd på alla nivåer.

8. De regionala och lokala parterna hörs på följande nivåer:
- Medlemsstaterna informerar och konsulterar sina lokala myndigheter i gemenskapsfrågor enligt många olika modeller.
 - Parterna konsulteras även via Regionkommittén.
 - Kommissionen anordnar regelbundet samråd inom ramen för utarbetandet av dess politik i så stor utsträckning att detta externa samråd utgör en del av merparten av dess verksamhet.
9. Den partnerskapsprincip som gäller för strukturfondernas genomförande utgör i detta sammanhang en mycket speciell form av deltagande från de regionala och lokala parternas sida. Enligt artikel 8 i den allmänna förordningen för strukturfondernas allmänna förordning⁶ skall gemenskapsåtgärderna genomföras i nära samråd mellan kommissionen, medlemsstaten och de myndigheter som utses av den berörda medlemsstaten på nationell, regional eller lokal nivå. Givetvis respekterar denna artikel medlemsstaternas interna befogenhetsfördelning. Detta kommer till uttryck i inrättandet av "övervakningskommittéer" som deltar i programplaneringen för stödet samt genomförande och utvärdering av de program och projekt som medfinansieras av unionen. Övervakningskommittéernas geografiska ram är ofta regionen, och de består av lokala och regionala myndigheter men även av företrädare för arbetsmarknadens parter och sektorsspecifika myndigheter (t.ex. miljömyndigheter), även de på regional nivå.
10. Såväl partnerskapsprincipen som samrådsmekanismerna utgör den praktiska tillämpningen av decentraliserade styrelseformer som bygger på idén att de personer som berörs av en viss politik i större utsträckning kan godta denna, vilken därmed blir effektivare, om de deltagit i dess utformning. De gör det även möjligt att beakta lokala förhållanden vid gemenskapspolitikens genomförande.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.

11. I sina senaste arbeten om styrelseformer föreslår kommissionen att denna typ av metoder skall användas i högre utsträckning, i syfte att underlätta genomförandet av viss gemenskapspolitik genom att man beaktar den regionala och lokala mångfalden⁷. När det gäller samråd har kommissionen, som den 11 december offentliggjorde ett meddelande med titeln "Mot en bättre struktur för samråd och dialog", angivit att institutionen i februari 2003 kommer att tillkännage vilka specifika samrådsformer den föreslår för de lokala myndigheternas vidkommande.
12. Under debatten om vitboken om styrelseformerna i EU begärde de regionala och lokala myndigheterna att det skall inledas en mer systematisk dialog med deras representativa sammanslutningar. Å andra sidan har Regionkommittén samt de regionala och lokala myndigheternas huvudorganisationer med beaktande av erfarenheterna från användningen av partnerskapsprincipen vid strukturfondernas förvaltning förordat användning av partnerskapsmodellen för genomförandet av annan gemenskapspolitik.
13. Slutligen har två av konventets arbetsgrupper för subsidiaritetsprincipen respektive förenkling lagt fram förslag när det gäller samråd med berörda parter. I synnerhet arbetsgruppen för förenkling har ansett att samråd med regionala och lokala myndigheter före den europeiska lagstiftningsprocessen skulle bidra till att förbättra den europeiska lagstiftnings kvaliteten. Arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen ansåg å sin sida att subsidiaritetsprincipen skulle iaktas i högre grad ju tidigare den beaktas i lagstiftningsprocessen. Arbetsgruppen menade att det åligger kommissionen att snarast möjligt höra samtliga aktörer och då i synnerhet de lokala myndigheter som kan komma att påverkas direkt eller indirekt av den rättsakt som är påtänkt eller under utarbetande.
- Den subsidiaritetsanalys som åtföljer varje lagstiftningsförslag bör enligt arbetsgruppen "innehålla underlag för att man skall kunna bedöma dess finansiella konsekvenser och, när det gäller ett direktiv, konsekvenserna för de bestämmelser som medlemsstaterna skall genomföra (på nationell nivå eller någon annan nivå)."

⁷ "En ram för trepartsavtal och trepartsöverenskommelser om mål mellan gemenskapen, stater och regionala eller lokala myndigheter" KOM(2002) 709 slutlig.

IV. REGIONKOMMITTÉN

14. Genom Fördraget om Europeiska unionen (artikel 263 i EG-fördraget) inrättades en "rådgivande kommitté som består av företrädare för regionala och lokala organ". Rådet utnämner (med kvalificerad majoritet efter ikraftträdandet av Nicefördraget) kommitténs ledamöter på förslag av respektive regeringar. Alltsedan kommittén inrättades har en av dess viktigaste uppgifter varit att återspegla unionens regionala och lokala mångfald i all dess rikedom. Kommittén är också mycket heterogen till sin sammansättning – även om den går under beteckningen "Regionkommittén" är regionen som sådan inget reellt begrepp i vissa medlemsstater medan regionerna i andra medlemsstater har lagstiftande befogenheter på samma nivå som centralstaten.
15. I praktiken består kommittén av företrädare för såväl regional som lokal nivå, och detta gäller samtliga medlemsstater oberoende av territorialpolitisk struktur. Det är icke desto mindre ett faktum att i vissa federala eller i hög grad regionaliserade medlemsstater (Tyskland, Österrike, Belgien och Spanien) är samtliga regionala enheter representerade i kommittén, varvid den lokala representationen utgör återstoden. Även om det är så att dessa staters hela territorium är representerat, består övriga staters nationella delegation av ett urval från olika territoriella nivåer.
16. Kommitténs sammansättning återspeglar inte medlemsstaternas demografiska situation. I artikel 263 andra stycket i EG-fördraget fastställs antalet kommittéledamöter per stat. Förhållandet antalet kommittéledamöter/antalet medborgare i medlemsstaten varierar i hög grad⁸. Nicefördraget har inte ändrat detta, och har lagt till ledamöter för de nya staterna i förhållanden som liknar de nuvarande. Å andra sidan anges det i samma fördrag att härnå ska kommitténs ledamöter ha valts till ett regionalt eller lokalt organ eller vara politiskt ansvariga inför en vald församling.
17. Regionkommittén deltar i gemenskapens beslutsprocess som rådgivande organ. Dess yttrande är nödvändigt (men inte bindande). i de fall som anges särskilt i fördraget: gemensam

⁸ Exempelvis är detta förhållande 3 418 000 för Tyskland, 71 500 för Luxemburg och 2 400 500 för Italien.

transportpolitik, sysselsättning, socialpolitik, utbildning, yrkesutbildning, folkhälsa, transeuropeiska nät, ekonomisk och social sammanhållning samt miljö. Såväl kommissionen och rådet som parlamentet kan dock begära ett yttrande från Regionkommittén om andra frågor, och kommittén själv kan besluta att avge ett yttrande, när det behövs ett yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén.

18. Regionkommittén har begärt att dess rådgivande befogenheter skall förstärkas, särskilt genom att kommissionen och rådet får skyldighet att motivera sitt beslut att inte följa dess yttranden. Dessutom har den krävt rätt att väcka talan inför domstolen när det gäller försvaret av dess egna rättigheter. Man bör skilja detta förfarande⁹ från det förfarande som tillämpas när subsidiaritetsprincipen inte följs, där arbetsgruppen för subsidiaritet har lagt fram förslag som det erinras om i punkt 20 nedan.
19. Som företrädare för regionala och lokala intressen och synpunkter i unionens struktur har kommittén motiverat sina institutionella krav med att det bör ges bättre garanti för att regionala och lokala intressen företräds. Andra däremot har framhållit att det skulle behövas en djupgående ändring av själva karaktären av dess sammansättning för att den skall kunna påta sig nya befogenheter. Enligt samma uppfattning inverkar dess heterogenitet inte menligt på genomförandet av dess nuvarande rådgivande uppgifter, men skulle utgöra ett hinder vid utövandet av utökade befogenheter. Å andra sidan har Regionkommittén själv uttryckt en önskan om att bättre återspegla skillnaden i det lokala och regionala styret genom att sörja för en bättre balans mellan den regionala och lokala representationen i sammansättningen av de nationella delegationerna.
20. De bör slutligen erinras om att arbetsgruppen för subsidiaritet i sitt arbete länge har diskuterat vilken plats som skall förbehållas Regionkommittén för att subsidiaritetsprincipen skall tillämpas bättre. Efter att ha hört företrädarna för Regionkommittén, observatörer i konventet, enades arbetsgruppen om att Regionkommittén skulle få rätt att hänskjuta ett ärende till domstolen på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Detta hänskjutande till domstolen skulle gälla de förslag som har lagts fram för Regionkommittén för yttrande och som den i detta yttrande har gjort invändningar mot när det gäller respekten av subsidiaritetsprincipen.

⁹ En sådan rättighet skulle t.ex. göra det möjligt för Regionkommittén att lämna in en begäran om ogiltigförklaring, på grund av åsidosättande av en väsentlig formföreskrift, av en rättsakt som har antagits utan att kommittén har hörts i förväg på ett område där detta är obligatoriskt.

V. REGIONER MED LAGSTIFTANDE BEFOGENHETER

21. Förutom att regioner med lagstiftande befogenheter i vissa fall deltar i rådets arbete skall de, just med anledning av sina befogenheter, införliva gemenskapsrätten. Även om dessa skyldigheter att införliva direktiv i de federala staterna kan kräva lagstiftningsåtgärder i regionerna i stället för i den federala staten har detta dock hittills inte påverkat de befintliga rättsliga förbindelserna mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Domstolen har således fastställt att även om det åligger medlemsstaternas *samtliga* myndigheter, centrala eller regionala, att se till att gemenskapsrätten följs inom deras respektive behörighetsområden är det inte gemenskapsinstitutionernas sak att uttala sig om fördelningen av interna befogenheter i varje medlemsstat. Kommissionen får följaktligen väcka talan om underlåtenhet enligt artikel 226 i EG-fördraget endast mot regeringen i medlemsstaten i fråga, även om underlåtenheten är en följd av en åtgärd eller en försummelse av en region; medlemsstaten får vid ett sådant förfarande inte åberopa bestämmelser om fördelningen av interna befogenheter för att rättfärdiga underlåtenheten¹⁰.
22. Önskemål har framförts om att fastställa en särskild rätt att väcka talan för de regioner som anser att en unionsakt påverkar utövandet av den egna behörighet som de har enligt respektive konstitutionella rätt.
23. För närvarande får de regionala enheterna väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen endast enligt artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget som "juridiska personer" på samma villkor som enskilda personer, nämligen om den omtvistade rättsakten är riktad till dem eller om den berör dem direkt och personligen. Enligt en väl etablerad rättspraxis vid förstainstansrätten¹¹ medges i just en typ av mål att talan väcks av regioner, nämligen mot kommissions beslut om statligt stöd som förbjuder stöd som beviljas av dessa regioner. Även om att sådant beslut om förbud riktas till medlemsstaten och inte till regionen anses det enligt rättspraxis att det ändå berör den berörda

¹⁰ Jfr C-227/85 – 230/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1988 1; C-211/91, kommissionen mot Belgien, 1992, I-6757 C 95/97, REG 1997, I-1787.

¹¹ T-214/95, Vlamms Gewest mot kommissionen, REG 1998, II-717; T-609/97, Regione Puglia mot kommissionen, REG 1998, II-4051; Freistaat Sachsen mot kommissionen, REG 1999, II-3663.

regionala myndigheten "när det direkt hindrar denna från att på ett sätt som den önskar utöva sin egen behörighet". Dessutom konstaterade gemenskapsdomaren i dessa fall att den sökande regionala myndigheten verkligen har ett eget intresse skilt från den medlemsstat som den tillhör, "i den mån som denna myndighet har särskilda rättigheter och intressen och det stöd som åsyftas i det omstridda beslutet utgör åtgärder som vidtagits i enlighet med den autonomi när det gäller lagstiftning och ekonomi som den direkt åtnjuter enligt konstitutionen i den berörda medlemsstaten". Ett överklagande från en region kan däremot inte tas upp till prövning om denna inte kan göra gällande att den utövar egen behörighet utan endast åberopar den omtvistade rättsaktens sociala och ekonomiska återverkningar på dess territorium¹².

24. Det är emellertid osäkert om denna nu gällande rättspraxis kan införlivas i den meningen att en region med lagstiftande befogenheter skulle ha rätt enligt artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget att föra talan mot lagligheten i ett direktiv (eller i framtiden en ramlag) som den bör införliva enligt medlemsstatens konstitutionella rätt och som alltså skulle påverka "utövandet av dess egen lagstiftningsbehörighet på ett sätt som den önskar". Svårigheten i ett sådant fall ligger i kravet på att vara "personligen berörd" (artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget) eftersom detta begrepp tolkas restriktivt enligt rättspraxis i "Plaumann-fallet", som nyligen bekräftades av domstolen¹³; denna problematik har för övrigt redan tagits upp i konventet¹⁴.
25. Det måste erinras om att arbetsgruppen för subsidiaritet inte har godkänt möjligheten att bevilja rätt att väcka talan på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen för regioner som inom ramen för den nationella institutionella organisationen förfogar över lagstiftningsbefogenheter.

¹² T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria mot rådet, REG 1998, II-2271; Freistaat Sachsen mot kommissionen, REG 1999, II-3663, punkt 87.

¹³ Enligt denna rättspraxis medges endast undantagsvis att enskilda personer väcker talan mot rättsakter med allmän räckvidd, även med direkt verkan på dessa, om de har drabbats "på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från varje annan person och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till". Jfr domstolens dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, UPA som bekräftar Plaumann-domen, mål. 25/62, Rec. 197, mot förslag till ändring från generaladvokat Jacobs i detta mål och av förstainstansrätten i domen av den 3 maj 2002 T-177/01, Jégo-Quéré.

¹⁴ Se bl.a. slutrapporten från arbetsgrupp II, CONV 354/02, s. 15–16 med hänvisning till flera bidrag från konventsledamöter i denna fråga.

VI. VÄGAR SOM BÖR UTFORSKAS

1. Är det lämpligt att i de första artiklarna i konstitutionen göra en hänvisning till de regionala och lokala myndigheterna? I så fall vilken? Är hänvisningen i stadgan tillräcklig?
2. Är det lämpligt att föra in förslagen i fråga om samråd och partnerskap med de lokala myndigheterna i avdelning VI i utkastet till konstitutionellt fördrag, som handlar om unionens demokratiska liv, å ena sidan, och i den normativa del som rör subsidiariteten, å andra sidan?
3. Regionkommittén
 - Är det nödvändigt att se över sammansättningen av Regionkommittén för att föra den närmre unionens demografiska och territoriella verklighet ?
 - Bör man, trots den allmänna skyldigheten för institutionerna att motivera sina beslut, föreskriva om en skyldighet för kommissionen och rådet att motivera sitt beslut att inte följa dess yttrande ?
 - Är det lämpligt att i det konstitutionella fördraget föreskriva om Regionkommitténs rätt att väcka talan vid domstolen för att försvara sina egna prerogativ?
4. Bör regionerna omnämnas uttryckligt i artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget? Är det lämpligt att lösa frågan genom att följa förslagen, enligt rapporten från arbetsgrupp II, om att utvidga den möjlighet för fysiska och juridiska personer att väcka talan som anges i denna artikel när det gäller rättsakter av allmän räckvidd som är direkt tillämpliga på de berörda enskilda personerna ?

=====