

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 2. august 2001
Europaudvalgets sekretariat

Til
udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Resumé af EP-møde i Bruxelles 10.-11. juli 2001 om de nationale parlamenter mv.

Resumé af resumeet

Europa-Parlamentets udvalg om konstitutionelle anliggender havde indbudt repræsentanter fra de nationale parlamenter i EU-landene og ansøgerlandene til mødet i Bruxelles. Fra Folketingets Europaudvalg deltog næstformanden Elisabeth Arnold (RV), Charlotte Antonsen (V) og Knud Erik Hansen (SF).

Hovedemnet på mødet var *forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter*, som udvalgets formand, Giorgio Napolitano, kom med et oplæg til. Under drøftelsen af parlamenternes rolle på nationalt plan fremhævede Elisabeth Arnold betydningen af den folkelige forankring og nævnte det danske Europaudvalgs *mandatgivning* som et bevis på, at det godt kan lade sig gøre at få indflydelse på sin regerings Europapolitik. I relation til parlamenternes kollektive rolle var flere inde på, at *COSAC* her kan få en mere fremtrædende plads. De fleste gik ind for nedsættelse af et *konvent* til forberedelse af den kommende regeringskonference og den næste traktatændring. Knud Erik Hansen fremhævede betydningen af, hvilket kommissorium et kommende konvent får, og ønskede et debatskabende forum.

Det andet emne var kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne med oplæg fra Alain Lamassoure, som er ordfører på Europa-Parlamentets betænkning om et *kompetencekatalog*. Det fremherskende element i diskussionen var, at på den ene side ville man gerne have den klarhed og tryghed, som et kompetencekatalog indebar, men på den anden side var de fleste skeptiske ved, om det kunne lade sig gøre at fastlægge kompetenceforholdene én gang for alle. Der er behov for en vis fleksibilitet inden for "den grå zone".

Europa-Parlamentets udvalg om konstitutionelle anliggender havde indbudt repræsentanter fra de nationale parlamenter i EU-landene og ansøgerlandene til et møde den 10.-11. juli 2001. Den 20. marts 2001 havde der fundet et tilsvarende møde sted, jf. resuméet i Info-note I 149. Fra Folketingets Europaudvalg deltog næstformanden Elisabeth ARNOLD (RV), Charlotte ANTONSEN (V) og Knud Erik HANSEN (SF). De øvrige deltagere fremgår af *bilag 1*.

De to temaer, der blev drøftet på mødet på baggrund af udsendte spørgesmaer, var:

- Forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.
- Kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne.

Nedenfor er refereret nogle hovedsynspunkter fra oplæggene og diskussionen, idet vægten er lagt på de indlæg, som især har interesse fra et dansk synspunkt.

Mødeleder var formanden for udvalget om konstitutionelle anliggender, italieneren Giorgio NAPOLITANO, som fortalte, at han var i færd med at udarbejde en betænkning om de nationale parlameters rolle i den europæiske arkitektur og gerne ville høre synspunkter fra de nationale parlamenter, inden han færdiggjorde sit udkast.

Forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter

Indledere

Der var tre indledere til dette emne.

Den belgiske **udenrigsminister Louis MICHEL** pegede på, at det er første gang, borgerne direkte er blevet opfordret til at diskutere unionens fremtid med de politiske ledere. Han manede til forsigtighed mht. en fastlæggelse af de nationale parlameters kompetencer, hvis unionen skal kunne fungere med 27 medlemslande. Han ville gerne se de nationale parlameters rolle i en lidt bredere sammenhæng og sagde, at hvis hver minister skal vente på en god-

kendelse fra sit nationale parlament, før han tager stilling i Ministerrådet, er der en betydelig risiko for, at man lammer det europæiske samarbejde. Man må i hvert enkelt land finde ud af, hvordan man træffer beslutningerne, men Michel betegnede det ligefrem som skadeligt for den europæiske opbygning, hvis man institutionaliserede de nationale parlamenters indflydelse. Louis Michel, der selv har en lang fortid som medlem af det belgiske parlament, advarede mod forestillingen om, at det var finere eller mere demokratisk at være medlem af et nationalt parlament fremfor at være medlem af Europa-Parlamentet. I relation til ideerne om oprettelse af et "andetkammer" advarede Michel mod at indføre tunge og besværlige nye institutioner til kontrol af subsidiaritetsprincippet.

Næstformand i Europa-Parlamentet, italieneren **Guido PODESTÀ** indledte med nogle bemærkninger om den irske folkeafstemning, som burde lære Unionen, at det gælder om at vise ydmyghed og erkende det store behov for at lytte og kommunikere mere klart med borgerne. De seje forhandlinger i Nice viste ifølge Podestà behovet for et konvent i debatten om unionens fremtid. Han opstillede som minimum to krav til et sådant konvent: Nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, de nationale regeringer samt Kommissionen skal repræsenteres, og konventet skal efter en bred debat udforme et udkast til en forfatningstekst, der skal behandles på regeringskonferencen i 2004.

Kommissionens formand, **Romano PRODI**, tog i sin indledning udgangspunkt i et paradoks: På den ene side kræver borgerne, at unionen løser de store spørgsmål om unionens fremtid og udvidelsen. På den anden side udviser borgerne ligegyldighed, mistillid og en stigende afstandstagen fra EU. Som et eksempel herpå henviste Prodi til det irske nej. Prodi så drøftelser mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter som noget fundamentalt og opfordrede til mere regelmæssig kontakt.

Oplæg ved Giorgio Napolitano

Formanden for udvalget om konstitutionelle anliggender, Giorgio NAPOLITANO, fremlagde forarbejdet til sin betænkning om de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur¹ (det ene af Nice-topmødets fire spørgsmål til debatten om unionens fremtid). Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter er

¹ Se det foreløbige arbejdsdokument af Napolitano samt en gennemgang heraf i Info-note I 182 på webadressen <http://euo.dk/folketinget/europaudvalget/info-noter/samtlige/20000182/>

ifølge Napolitano de to søjler, der skal gøre EU mere parlamentarisk og demokratisk. Napolitano ser disse to parlamentariske søjler som gensidigt afhængige, da de begge er institutionelt svage i forhold til Rådet og Kommissionen.

Napolitano skitserer tre veje for samarbejdet mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter:

1. Tidligere inddragelse af de nationale parlamenter. Europa-Parlamentet vil gerne hjælpe hermed.
2. Intensivering af forholdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet gennem rammeaftaler for høringer, delegationer og øget udnyttelse af mulighederne i COSAC.
3. Både nationale parlamenter og Europa-Parlamentet skal have en større rolle i forbindelse med ratifikation af traktaterne. En videreudvikling af det konvent, der udarbejdede charteret om grundlæggende rettigheder, kunne hjælpe de nationale parlamenter til større indflydelse på selve indholdet af de nye traktater, der skal ratificeres – fremfor alene at godkende eller afvise det endelige resultat. Desuden kan konventsmetoden bruges som løftestang til at bringe Europa-Parlamentet på banen, når det gælder ratifikation af traktater. Som der er nu, kan Europa-Parlamentet kun vedtage en ikke-bindende udtalelse.

Napolitano kom til sidst ind på den idé om etablering af et andetkammer bestående af repræsentanter fra de nationale parlamenter, som er fremsat fra det franske senat. Han mente ikke, det ville være nok til at overvinde befolkningernes skepsis, og samtidig var han bange for, at det kunne skabe forvirring mht. de forskellige europæiske institutioners kompetence.

Diskussion

I den efterfølgende diskussion beskæftigede man sig først og fremmest med de nationale parlaments rolle på nationalt plan, altså over for deres regeringer og i relation til befolkningen. Men man kom også ind på deres kollektive rolle, således som den eksisterer i dag i COSAC, og som den kunne tænkes at blive i fremtiden i et andetkammer, i en kongres, i et parlamenternes råd eller ved parlamentarisk deltagelse i ministerrådsmøderne. Endelig drøftede man nedsættelse af et konvent til forberedelse af den kommende regeringskonference.

Parlamenternes rolle på nationalt plan

Elisabeth ARNOLD nævnte den debat, der er ved at komme i gang i Danmark om Europas fremtid, sådan som der blev lagt op til på topmødet i Nice. I den danske debat er vi især optaget af den folkelige forankring, hvor man må indrømme at der mangler noget. Også i Danmark fik vi et chok, da Irland, som hidtil har været så positiv over for EU, stemte nej til Nicetraktaten. Det var Elisabeth Arnolds erfaring, at de nationale parlamenter næsten ikke kan inddrages nok i EU-samarbejdet. Hun så samarbejdet med Europa-Parlamentet og med de andre nationale parlamenter i medlemslandene og ansøgerlandene som noget fantastisk vigtigt. I øvrigt så hun gerne dette samarbejde udvidet til også at omfatte fagudvalg. Hun ville også gerne have mere offentlighed omkring COSAC-samarbejdet. Hun mente, COSAC havde fremtiden for sig, idet der derigennem etableres et enestående godt netværk mellem de deltagende parlamentarikere.

I anledning af udenrigsminister Michels udtalelse om, at det ikke kunne nytte noget, at ministrene skulle have deres EU-politik godkendt i det nationale parlament, sagde Elisabeth Arnold, at sådan har det fungeret i Danmark i snart 30 år, hvor ministrene forud for rådsmøderne skal have deres forhandlingsoplæg godkendt i Europaudvalget. Samtidig har Danmark altid været blandt de lande, som lå i toppen mht. gennemførelse af direktiver. Proceduren med mandatgivning indebærer, at parlamentarikerne skal være meget arbejdsomme og sidde i lange møder med ministrene, men det betyder samtidig, at ministrene kan være hundrede procent sikre på, at det, de siger ja til på rådsmødet, også kan gennemføres, idet de har et flertal bag sig i deres parlament. Elisabeth Arnold henviste til, at man anvender tilsvarende modeller i de andre nordiske medlemslande, og der er også interesse for modellen i andre medlemslande. Naturligvis bestemmer de enkelte lande suverænt, hvordan de vil tilrettelægge deres interne beslutningsproces, og i nogle lande gør forfatningen eller de parlamentariske traditioner det vanskelig at opnå tilstrækkelig indflydelse. Der er imidlertid flere og flere parlamentarikere, som finder det utilfredsstillende, at de først bliver informeret, når beslutningerne er truffet. Og det er altså muligt for de nationale parlamenter at få indflydelse, hvis viljen er til stede.

Elisabeth Arnold pegede på, at hvis ikke de nationale parlamenter beskæftiger sig mere med EU, får man ikke en bedre folkelig forankring. Den offentlige debat er national, om ikke andet så af sproglige og mediemæssige grunde. EU-debatten er ofte løsrevet fra den nationale debat. Derved risikerer den at blive elitær og fremmedgøre befolkningen over for EU-institutionerne. Elisabeth Arnold indrømmede, at vi i Danmark havde begået den fejl at adskille EU-debatten fra den

almindelige politiske debat. Det var en gammel skade, som det vil tage mange år at udbedre. Vore politikere har været for dårlige til at tage ansvaret for de EU-beslutninger, som de faktisk har været med til at træffe. Som et eksempel nævnte hun, at hvis en vestjysk fisker beklager sig over maskestørrelserne, nytter det ikke noget, at man siger: "Det er også dem nede i EU, der har bestemt det".

José Barros MOURA fra det portugisiske parlament erklærede sig uenig med udenrigsminister Michel og enig med Elisabeth Arnold. Parlamenternes indflydelse er mulig, og den er også nødvendig.

Caspar EINEM fra det østrigske medgav, at Europaudvalget i Danmark har en stærkere rolle, men pegede på, at også i Østrig har Europaudvalget ifølge forfatningen en vigtig rolle, som han fandt var tilstrækkelig stærk. I øvrigt mente han, det først og fremmest drejede sig om at styrke Europa-Parlamentets indflydelse.

Philippe MAHOUX, som er formand for det belgiske senats Europaudvalg, sagde i anledning af Elisabeth Arnolds indlæg, at man i Belgien har et meget effektivt system til kontrol af regeringen. I den forbindelse fremhævede han, at premierministeren før topmøder kommer og forklarer, hvad man skal drøfte på topmødet, og efterfølgende kommer og fortæller, hvad der er sket. Han nævnte, at der også er Europaparlamentarikere med i det belgiske senats Europaudvalg.

Christopher BEAZLEY, som er næstformand i udvalget om konstitutionelle anliggender, udtrykte stor beundring for mandatgivningen i det danske Europaudvalg. Han fremhævede betydningen af, at man samarbejder om at informere befolkningen om, hvad der sker i EU, hvilket ikke mindst er vigtigt i forbindelse med den forestående udvidelse.

Richard HÖRCSIK fra Ungarn havde opfattet situationen i EU sådan, at de nationale parlamenter ikke direkte var involveret i beslutningsprocessen, men kun deltog indirekte. Han oplyste, at man i Ungarn allerede var begyndt at forberede overdragelsen af kompetenceområder fra nationale parlamentarikere til de kommende MEP'er. Hörcsik var dog klar over, at de nationale parlamentarikere kunne være med til at debattere EU-emner og dermed artikulere vælgernes opfattelse. Hörcsik beskæftigede sig mest med Europa-Parlamentets rolle og understregede behovet for, at man også i fremtiden får mulighed for at tale sit eget sprog i Europa-Parlamentet, og at der bliver simultanoversættelse til alle de nye medlemsstaters sprog.

Knud Erik HANSEN fremhævede i relation til diskussionen om demokratisk underskud, at livsnerven i demokratiet er debatten, samtalen i det offentlige rum. De direkte valgte i de nationale parlamenter er nok dem, der har den bedste mulighed for denne dialog med deres vælgere, bl.a. på grund af den tradition herfor, som det har taget mange år at bygge op. I den forbindelse er det også vigtigt at have for øje, at man taler forskellige sprog i de europæiske lande. Knud Erik Hansen fandt det derfor helt afgørende, at man styrkede de nationale parlamenters rolle og i den forbindelse kom ind på i højere grad at betragte EU-politik som indenrigspolitik. Det er berettiget, idet mange af de ting, EU vedtager, griber dybt ind i de enkelte nationale parlamenters beslutninger. På den baggrund anbefalede han, at de nationale parlamenter giver mandat til deres regeringer, og at man i langt højere grad inddrager de nationale parlamenters fagudvalg i behandlingen af EU-sager. På den måde kunne regeringerne blive sendebude for de nationale parlamenter. I stedet for at tale om, at de nationale parlamenter skal kontrollere regeringerne, kunne man tale om, at de sender ministrene af sted med et bestemt budskab, som de skal forhandle ud fra i Ministerrådet, hvor der i øvrigt burde være mere åbenhed om møderne.

Neil MacCORMICK, som er medlem af Europa-Parlamentet, valgt i Skotland, udtrykte glæde over de danske indlæg. Han kritiserede de lukkede døre i Ministerrådets arbejde, som han mente førte til frustration hos parlamentarikerne både på europæisk og nationalt plan. Han henviste til, at der er tre niveauer i EU: europæisk, nationalt og regionalt, og opfordrede til, at man huskede på det regionale niveau, idet der er en tendens til, at reglen om, at EU-lovgivning fortrænger national lovgivning, fører til, at beslutningerne bliver truffet langt fra borgerne.

Også Hanja MAIJ-WEGGEN fra Europa-Parlamentet kritiserede den lukkede kultur i Rådet og så som tidligere minister og deltager i adskillige rådsmøder ingen problemer i at indføre flere åbne rådsmøder.

Richard CORBETT, britisk medlem af Europa-Parlamentet, opfordrede de nationale parlamenter til at styrke kontrollen med deres regeringers forhandlinger i Rådet.

Giorgio NAPOLITANO understregede i sine afsluttende bemærkninger den fælles skæbne for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, der begge har til opgave at udføre demokratisk kontrol og tilføre Unionen demokratisk legitimitet. Han opfordrede de nationale parlamenter til en stærkere kontrol af deres regeringer på nationalt plan samt til at udveksle information om de meget forskellige

traditioner og erfaringer på dette område. Det ville være til fordel for alle.

Parlamenternes kollektive rolle

Philippe MAHOUX fra det belgiske senat var inde på, at man måske burde styrke **COSAC** ved at redefinere dets rolle og effektivisere beslutningsprocessene. Han var imidlertid klar over, at det var der nogle af kollegerne, der var betænkelige ved, idet de henviste til, at deltagerne i COSAC ikke havde fået et mandat med fra deres eget parlament.

Andrea MANZELLA fra det italienske senat ønskede, at COSAC skal mødes oftere – uden dog at gøre organet til en egentlig EU-institution.

Knud Erik HANSEN gik ind for, at de nationale parlamenter får styrket deres fælles rolle. Det kunne være gennem et udvidet COSAC, men Knud Erik Hansen var også åben over for de tanker om en **kongres**, som premierminister Jospin var fremkommet med.

Jens-Peter BONDE henviste til, at den gruppe, han leder i Europa-Parlamentet (SOS-Demokrati), havde udarbejdet to dokumenter, som var relevante for mødets emne. Det ene drejer sig om demokratiske krav til proceduren i forbindelse med den kommende regeringskonference og den næste traktat. Det andet indeholder 13 krav til indholdet. Han trak et af dem frem, nemlig: Hvordan sørger man for, at subsidiaritetsprincippet overholdes? For ham at se var grundproblemet, at man overlader det til EF-Domstolen, og at det i det hele taget er EU's styrende organer, som afgør, hvordan magt- eller kompetencefordelingen skal være. Han så i den forbindelse et problem i, at Europa-Parlamentet ikke udgår fra de nationale parlamenter og ikke har et ansvar over for disse, idet det derved får en centraliserende rolle.

SOS-Demokrati har foreslået etableret et **parlamenternes råd**, hvortil hvert nationalt parlament f.eks. skulle vælge 20 repræsentanter. Han forestillede sig, at dette råd mødtes to gange om året i en ugestid og vedtager det rullende lovgivningskatalog. I stedet for at Kommissionen har monopol på at fremsætte forslag, ville EU-lovgivningen på den måde blive til "nedefra og op", idet Kommissionen kun skulle have mulighed for at udarbejde lovforslag, som var optaget på det rullende lovgivningskatalog. Samtidig skulle repræsentanterne for de nationale parlamenter i forbindelse med lovkataloget endegyldigt beslutte, hvilket retsgrundlag der skulle være for de enkelte forslag, f.eks. om der skulle være tale om

frivillig koordinering eller bindende lovgivning. Rådet skulle ikke tage stilling til lovgivningen indhold, men træffe beslutning om, hvorvidt det var nødvendigt at gennemføre loven på EU-plan, eller om man skulle nøjes med et frivilligt samarbejde og dermed overlade den endelige afgørelse til de nationale parlamenter og regeringer. Kun på den måde mente Jens-Peter Bonde, man kunne løse konflikten mellem EU's institutioner og de borgere, som stemmer nej, når de kan komme til det. I det hele taget argumenterede han for, at hvis befolkningen skal vindes for projektet, skal EU kun tage sig af de problemer, som er grænseoverskridende – som f.eks. forurening af havene og luften.

Enrique BARÓN CRESPO, spansk socialistisk MEP og leder af PSE-gruppen, udtrykte stor støtte til et omdelt tysk papir, udarbejdet af Europaudvalget i Bundestag, samt til de tanker, den tyske præsident Rau forlagde Europa-Parlamentet tidligere på foråret.² Specielt fremhævede Barón Crespo tanken om den dobbelte demokratiske legitimitet, der kan opnås gennem samarbejde mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.

Det franske senat har gennem mange år plæderet for oprettelse af et *andetkammer* – eller et *tredjekammer* – bestående af repræsentanter for de nationale parlamenter. For nylig fremkom premierminister Tony Blair med en lignende idé. Der var faktisk ingen af deltagerne i debatten, som støttede ideen om oprettelse af et "andetkammer". Det blev ikke engang forsvaret fra fransk side, hvor Maurice LIGOT fra den franske Nationalforsamling pegede på, at et andetkammer kan give et problem mht. kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Unionen.

Hanja MAIJ-WEGGEN, hollandsk EP-medlem, betegnede oprettelse af et andetkammer som en "skrækkelig idé".

Andrew DUFF, britisk MEP, understregede kraftigt, at et andet- eller tredjekammer bestående af nationale parlamentarikere ville være et tilbageslag for de direkte valgte medlemmer af Europa-Parlamentet, ligesom det ville betyde endnu mere forvirrende og klodsede europæiske institutioner.

Giorgio NAPOLITANO gik i sine afsluttende bemærkninger klart imod ideen om et andet- eller tredjekammer, som han mente ville tage brødet ud af munden på COSAC.

² Info-note I 132 - kan læses på web-siden <http://euo.dk/folketinget/europaudvalget/info-noter/samtlige/20000132/>

Peter ALTMAIER fra den tyske forbundsdag refererede tidligere fremsatte ideer af kommissær Barnier om, at tillade medlemmer af de nationale parlamenter at *deltage* sammen med landets minister *på møder i Ministerrådet*. Dette forslag var ifølge Altmaier en meget mere frugtbar vej end tankerne om et tredjekammer.

Konvent

De fleste, der tog ordet, gik ind for, at der skal nedsættes et konvent til forberedelse af den kommende regeringskonference og den kommende traktatændring – efter den model, der blev anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Jürgen MEYER fra den tyske forbundsdag henviste til den resolution med anbefaling af nedsættelse af et konvent, som forbundsdagen havde vedtaget den 4. juli 2001, og som var blevet omdelt på mødet. Han talte stærkt for konventsiden og hilste det belgiske formandskabs fremsynede og ambitiøse ideer om Unionens fremtid velkommen. Svaret på det irske nej skulle ifølge Meyer være, at unionen må vove mere demokrati. Med sine personlige erfaringer fra det konvent, der udarbejdede charteret om grundlæggende rettigheder, mente Meyer, at et kommende konvent ikke skal have en såkaldt styringsgruppe som det foregående, men derimod selv skal vælge sin ledelse og definere sin arbejdsmetode. Desuden gik han ind for, at man stemmer om kontroversielle spørgsmål fremfor at debattere, til man når frem til enighed om et udvandet kompromis. Det må så være op til regeringerne at afgøre, hvad de vil bruge resultatet fra konventet til.

Jürgen Meyer slog til lyd for, at de ansøgerlande, der har indledt forhandlingerne om medlemskab, skal være fuldgyltige medlemmer af et eventuelt konvent og ikke bare observatører. Dette synspunkt fik – ikke overraskende – støtte fra flere af repræsentanterne fra ansøgerlandene, bl.a. fra Litauen og Tyrkiet.

Elisabeth ARNOLD henviste til, at man havde haft gode erfaringer med det konvent, der udarbejdede EU's charter om grundlæggende rettigheder, men mente ikke, man skulle have en permanent konventionskonstruktion. Til løsning af ad hoc opgaver kunne den imidlertid være brugbar.

Philippe MAHOUX fra det belgiske senat slog til lyd for nedsættelse af et permanent konvent. Samtidig sagde han dog, at det konvent, der skal nedsættes frem

til regeringskonferencen i 2004, ikke skulle udarbejde en ny traktat, men komme frem til en struktur, der kunne være en vejledning for regeringskonferencen.

Knud Erik HANSEN fremhævede, at det er meget afgørende, hvilket kommissorium et kommende konvent får, og at der bliver tale om en åben debat om fremtidens Europa – ikke et konvent, der lukker sig om sig selv og går i gang med en beslutningsproces, som er uigennemsigtig. Han tilføjede, at den endelige beslutning må træffes på regeringskonferencen. Knud Erik Hansen gik ind for et debat-skabende forum, der synliggør, hvilke holdninger der er til de forskellige udviklingsmuligheder i Europa – ikke et konvent, der skal nå frem til et enkelt forslag.

Giorgio NAPOLITANO understregede i sine afsluttende bemærkninger behovet for en gennemgående opstramning og oprydning samt en todeling af traktaterne. Desuden ønskede Napolitano via en ny konventionsmetode at dele forfatningskompetencen mellem de nationale regeringer, de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.

Kompetencekatalog

Indledere

I sin indledning til mødet var den belgiske **udenrigsminister Louis MICHEL** også kommet ind på kompetencefordelingen. Han så det som et mål at forenkle traktaten og gøre Europa mere forståelig samt tage højde for indførelse af en europæisk forfatning. Derfor opfordrede han til, at man undgik en juridisk/teoretisk debat, ligesom han advarede mod en meget snæver afgrænsning af de forskellige institutioners og landes kompetencer.

I sit oplæg til konferencen sagde Kommissionens formand, **Romano PRODI**, vedrørende udarbejdelsen af et kompetencekatalog, der er et af de fire fremtids-spørgsmål i Nice-traktaten, at "EU ikke skal beskæftige sig med alt, men koncentrere sig om en række strategiske opgaver, så den fuldt ud kan spille sin rolle på globalt plan." Ydermere understreger Prodi, at kompetencekataloget skal være fleksibelt, ligesom han advarede mod en for rigid og stiv magtdeling mellem de europæiske institutioner.

Oplæg ved Alain Lasmassoure

Allan LAMASSOURE er ordfører på Europa-Parlamentets betænkning om et kompetencekatalog. Han har været medlem af den franske nationalforsamling og har også været fransk viceeuropaminister. Han indledte drøftelserne med en gennemgang af hovedpunkterne i det arbejdsdokument af 15. marts 2001, som er et led i udarbejdelsen af den nævnte betænkning om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne.

Lamassoure tog udgangspunkt i, at der faktisk allerede eksisterer et kompetencekatalog, idet det i flere af bestemmelserne i traktaten er specificeret, hvem der har kompetencen. Men det står spredt og er vanskeligt at finde ud af for almindelige mennesker. Lamassoure så et naturligt behov for at rense ud i teksterne og forenkle traktaterne efter 40 års samarbejde. Han mente, behovet for en klar kompetenceopdeling var størst i de føderale stater og i stater med stærke regioner.

Forud for mødet var der udsendt et spørgeskema – som ikke skulle besvares af delegationerne, men som skulle tjene til at strukturere debatten. Dette spørgeskema er optrykt som *bilag 2*.

Lamassoure så ikke *acquis communautaire* som urørligt og ville åbne for, at det kan blive nødvendigt at ændre herpå i forbindelse med en fastlæggelse af kompetencefordelingen. Han talte for at bevare det fundamentale i *acquis'et*, men fjerne det overflødige.

Lamassoure foreslog, at man skelnede mellem den "hårde" kompetence, der skal være mejslet i sten og stå i en europæisk forfatning, og den "bløde" kompetence, som skal kunne ændres undervejs.

Lamassoure opfordrede til, at man ser på fordelingen af kompetence mellem det politiske og det tekniske niveau. I den forbindelse nævnte han som eksempel, at politikerne ofte på miljøområdet stemmer om noget, som er meget teknisk, og som de ikke forestår ret meget af, hvorfor de alligevel er nødt til at basere sig på det, eksperterne fortæller dem.

Lamassoure ønskede en distinktion mellem meget rigide og konkrete afgrænsninger af kompetencefordelingen på visse områder og en mere politisk fleksibel opdeling på andre områder. Denne distinktion skal fremgå af traktaterne. Specielt den grå zone mellem de klare unions- og de klare medlemsstatskompetencer var ifølge Lamassoure vigtig. Selv om Lamassoure er fortalende for en juridisk kontrol af denne overlappende kompetence, stillede han spørgsmålet om, hvorvidt der også skal være en politisk kontrol af denne delte kompetence.

I relation til regionerne gjorde Lamassoure opmærksom på, at efter udvidelsen vil der komme lande med, som vil være repræsenteret i Ministerrådet og have en kommissær, selv om de er langt mindre end en region i nogle af de store lande.

I sine afsluttende bemærkninger nævnte Lamassoure, at han er parat til at stille sig til rådighed for ethvert parlament i medlemslandene, som ønsker at få en uddybning af spørgsmålet om et kompetencekatalog.

Diskussion

I den efterfølgende diskussion var det fremherskende element, at på den ene side ville man gerne have den klarhed, som et kompetencekatalog indebar, men på den anden side var de fleste skeptiske ved, om det kunne lade sig gøre at fastlægge kompetenceforholdene én gang for alle, idet der må være mulighed for, at

grænsen ændres, efterhånden som samarbejdet udvikler sig, og efterhånden som der opstår nye problemer, som man finder, at Fællesskabet skal tage sig af.

Lamassoures spørgsmål om, hvorvidt der udover den juridiske kontrol, der udøves af EF-Domstolen, også skal være en politisk kontrol af den delte kompetence i "gråzonen", gav anledning til en del debat. Flere repræsentanter fra de nationale parlamenter – bl.a. Caspar EINEM fra Østrig og Mario GRECO fra Italien – gik ind for, at der må være tale om en juridisk afgørelse, som træffes af EF-Domstolen.

Elisabeth ARNOLD takkede for Lamassoures meget klare oplæg, hvor han præciserede, at der altid vil være tale om en vis gråzone mellem national kompetence og fællesskabskompetence. Hun kunne på den danske delegations vegne tilslutte sig Lamassoures idé om forenkling af traktaterne. Hun begrundede det bl.a. med, at når vi i Danmark i forbindelse med folkeafstemninger havde udsendt traktaterne, havde det affødt mange frustrationer hos de almindelige borgere.

Hun erkendte, at mange borgere ønskede klarhed og gennemsikkelighed mht. kompetencefordelingen. Det gjorde de bl.a. fordi de følte, det ville give dem en vis tryghed, derved at der var grænser for, hvad Fællesskabet kunne lovgive om på bekostning af nationalstaternes kompetence. Kommer man ned i detaljerne, opstår der imidlertid en frygtelig masse problemer med afgrænsningen af kompetencer. Udviklingen gør, at der af og til bliver behov for ændringer, og så må der være en vis fleksibilitet i reglerne. Det står i modstrid med et fast kompetencekatalog og den fornemmelse af tryghed, det kan give. Det er ikke muligt at give borgerne den tryghed, at der aldrig vil blive lavet om på noget, men der må være klare regler for, hvad der skal til, for at man kan ændre på kompetencefordelingen. Et udtømmende kompetencekatalog kan nemt komme til at give befolkningen en falsk tryghed. Det drejer sig om at give befolkningen et realistisk billede af, hvordan hovedlinjerne i kompetencefordelingen bliver fremover.

Som et eksempel på gråzonen nævnte Elisabeth Arnold skatteområdet. Personbeskatningen er helt oplagt en national kompetence, men hvis der skal være ensartede regler for fradragsret for indbetalinger til pensionsordninger på tværs af grænserne, og hvis der skal være ensartede regler for beskatning af kapitalafkast, så influerer det på personbeskatningen i det enkelte land.

Cecilia MALMSTRÖM, svensk medlem af Europa-Parlamentet, understregede, at EU ikke skal bruges som redskab til at løse nationale konstitutionelle eller re-

gionale problemer. Hun betegnede sig selv som føderalist og gik ind for, at EF-Domstolen i højre grad skal have karakter af en forfatningsdomstol.

Guillermo Martinez CASAN fra det spanske parlament ønskede, at Unionen kom ud over traktaternes periode og ind i forfatningens periode, da det ville gøre Unionen mere forståelig for borgerne.

Johannes VOGGENHUBER, som er næstformand i udvalget om konstitutionelle anliggender, betegnede traktatens bestemmelse om, at EU skal udvikle sig til en stadig tættere Union, som en beskyttelse mod den renationaliseringsstemning, der er ved at brede sig. Han opfordrede til en klarlæggelse af, i hvilken retning Unionen skal udvikle sig, og til at benytte subsidiaritetsprincippet til at intensivere integrationen både på nationalt og regionalt plan. Voggenhuber betegnede den offentlige debat om Europas fremtid, der tog sin begyndelse med Fischer tale³, som skizofren.

Kursat ESER fra det tyrkiske parlament mente, at kompetencekataloget kun skulle være en rettesnor, og at Unionen kun skulle have kompetence på områder, hvor medlemsstaterne ikke kan magte opgaven eller udføre opgaven lige så godt. Han plæderede for, at man tog hensyn til nationale og regionale forskelle og ønskede ikke, at Unionen skulle udvikle sig til en centraliseret superstat.

Liia HÄNNI fra det estiske parlament understregede behovet for en klar opdeling af kompetencer, da arbejdet i det estiske parlament med den meget detaljerede EU-lovgivning fra tid til anden affødte skepsis og spørgsmål om, hvorfor EU skal lovgive så detaljeret. Der er i Estland en frygt for, at EU skal udvikle sig til en centralistisk, føderal superstat.

Richardt CORBETT, britisk medlem af Europa-Parlamentet, forsikrede forsamlingen om, at EU trods sin delvist føderale struktur ikke er på vej til at blive en centralistisk stat. Corbett understregede, at der allerede findes en række garantier mod en centralistisk udvikling, og at der derfor ikke er behov for et stramt juridisk kompetencekatalog. I den forbindelse henviste han til, at enhver ændring af kompetenceforholdene kræver enstemmighed.

Bertel HAARDER, dansk MEP for Venstre og næstformand i ELDR-gruppen,

³ Den tyske udenrigsministers tale blev holdt d. 12. maj 2000 på Humboldt Universitetet i Berlin og kan læses på web-siden:
http://www.eu-oplysningen.dk/emner/fremtid/dokumenter/fischer_foederationen/

henviste til, at diskussionen bundede i, at vi har udsigt til en union med 27 eller flere medlemslande, som vil være præget af langt større mangfoldighed, f.eks. mht. kultur og indkomstforskelle. Han mente ikke, man skulle frygte en europæisk superstat, men snarere en blækspruttestat. Idet han pointerede, at han var lidenskabelig pro-europæer og ønskede at styrke Unionens kerneområder – f.eks. udenrigs- og sikkerhedspolitikken, det indre marked, miljøpolitikken, konkurrencepolitikken og asylpolitikken – advarede han mod, at man kaster sig over reguleringer af småting. Derved vil blækspruttestaten forplumre vandene og skabe uklarhed for borgerne. Unionen skal passe på ikke at irritere borgerne og regeringerne og de nationale parlamenter med reguleringer, som er overflødige og vanskelige at kontrollere, men blot fører til svindel og uregelmæssigheder. Som eksempler på alt for omfattende og detaljerede regler nævnte han store dele af landbrugstilskuddene og arbejdstidsdirektivet. I relation til Richard Corbetts indlæg kritiserede Bertel Haarder ordførere fra den socialistiske gruppe i Europa-Parlamentet for at skrive rapporter, hvori man opfordrer Kommissionen til at gøre alle mulige ting og undersøge alt muligt. I den sammenhæng opfordrede han Europa-Parlamentet til at udvise selverkendelse og i stedet for at vedtage alt for mange ændringsforslag og alt for mange ligegyldige tekster koncentrere sig om det, medlemslandene ikke selv kan klare.

Når Kommissionen bliver udvidet, fandt Bertel Haarder det oplagt, at en af kommissærerne blev subsidiaritetskommissær bl.a. med den opgave at tage rundt til de nationale parlamenter og forklare, hvorfor Unionen tager dette og hint op. Endelig slog han til lyd for, at COSAC udvikles til en forsamling, som kan træffe beslutning om Unionens grænser og inden for det grå område stoppe en sag, hvis man er ved at gå for vidt.

Inese BIRZNIECE fra det lettiske parlament pegede på, at ingen kan forudse de fremtidige kriser, og gik ind for, at udover de sager, der er underlagt fællesskabskompetence eller er eksklusiv medlemsstatskompetence, skal resten bevares i den grå zone, som hun ville kalde "fleksibilitetszonen".

José María GIL-ROBLES GIL-DELGADO, spansk MEP, imødegik påstanden om, at Europa lovgiver på for mange og unødvendige områder, med det argument om, at EU snarere forenkler lovgivningen ved at samle 15 landes lovgivning i et fælles regelsæt og på den måde skaber overblik. Gil-Robles understregede, at det er op til de enkelte medlemsstater og ikke op til EU at afgrænse kompetencerne mellem nationalt og regionalt niveau. Endelig slog Gil-Robles et

slag for en forhøjelse af det samlede budget, hvis unionen skal tage sin målsætning om solidaritet alvorlig efter udvidelsen.

Christof PALMER fra det tyske Bundesrat argumenterede for en klar afgrænsning af kompetencen. Det er et stort ønske fra de tyske delstater, at regionerne får større rettigheder, og at disse fastslås i et kompetencekatalog. Han slog også et slag for at give større magt til Regionsudvalget.

Nino STRANO fra det italienske parlament talte også varmt for øget indflydelse til regionerne og pegede på, at øget regional kontrol vil være et værn mod stigende centralisering.

José BARROS MOURA fra det portugisiske parlament talte for oprettelsen af en forfatningsdomstol til at afgøre stridigheder om kompetencer. Han gjorde gældende, at man ikke kan integrere og samtidig signalere, at man vil renationalisere f.eks. landbrugspolitikken og strukturpolitikken. Han gik ind for at styrke solidariteten i Unionen og skabe lige muligheder, selv om det kræver et større budget.

Alain LAMASSOURE sagde i sit svar til ordførerne, at det grundlæggende drejer sig om, "på hvilket niveau vi bedst kan tjene den befolkning, der har valgt os", hvad enten der er til et nationalt parlament eller til Europa-Parlamentet. Det er vigtigt, at "vi beskytter os mod os selv", da det er alt for let at henvise til og dermed misbruge subsidiaritetsprincippet. I den forbindelse nævnte Lamaassoure konkurrencepolitikken som et eksempel på et område, hvor manglen på fælles regler ofte fører til national protektionisme med henvisning til subsidiaritetsprincippet.

Skal man lave et nyt kompetencekatalog, bliver man nødt til samtidig at bevare fleksibiliteten. Lamassoure lovede at arbejde videre med en mere klar definition af den kompetencemæssigt grå zone. Han fandt, at den nuværende EF-Domstol eller en egentlig forfatningsdomstol ville være det bedste redskab til at kontrollere overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og et eventuelt kompetencekatalog.

Lamassoure erklærede sig enig med Elisabeth Arnold i, at der er behov for at forenkle traktatteksten, så der opnås større gennemsigtighed.

Han kunne også følge Liia HÄNNI i, at EU ikke må udvikle sig til en europæisk superstat, og Bertel Haarder i, at det ikke skal være en blækspruttestat.

Lamassoure udtrykte glæde over, at kandidatlandene var til stede, så Unionen ikke ændrer spillereglerne, der ligger til grund for deres optagelse, uden om dem.

Bertel Haarders idé om en subsidaritetskommissær lovede Lamassoure at se nærmere på.

Lamassoure mente, at konkurrencen mellem institutionerne vil sikre effektivitet og åbenhed.

I relation til de argumenter for en styrkelse af regionerne, der var fremført bl.a. fra skotsk og tysk side, pegede Lamassoure på, at et land som Danmark har en bedre repræsentation både i Kommissionen, i Ministerrådet og i Regionsudvalget end en region som Skotland, som har flere indbyggere.

Giorgio NAPOLITANO afrundede behandlingen af betænkningen og nævnte, at skriftlige indlæg i relation til de to debatterede arbejdsrapporter var meget velkomne.

Indlæg fra statssekretær Annemie Neyts-Uyttenbroeck

Annemie NEYTS-UYTTENBROECK fik som repræsentant for det belgiske rådsformandskab ordet uden for talerrækken. Hendes baggrund var bl.a., at hun i 1997 havde udarbejdet en betænkning om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Hun betegnede udmeldingerne om kompetencefordelingen som meget upræcise og meget forskellige i de seneste års mange store taler om Europas fremtid. Hun understregede, at der allerede er en kompetencefordeling i de eksisterende traktater, selv om den er meget spredt og derfor lidt svært at læse, hvorfor en forenkling og sammenskrivning vil være en god begyndelse. Det afgørende spørgsmål er, hvorvidt kompetencefordelingen er i overensstemmelse med subsidaritetsprincippet. Borgerne forlanger på en gang en handlekraftig og stærk union på områder som retlige og indre anliggende og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men klager i samme åndedrag over de mange detaljer. Mange borgere har svært ved at skelne mellem EF og EU, så det er måske på tide at ophæve forskellen og sammenlægge de tre søjler.

Det belgiske formandskab ønsker ikke at ændre på *acquis communautaire*. Problemerne opstår, når vi bevæger os fra den principelle kompetencefordeling til de konkrete områder. Den store detaljeringsgrad i EU's regler skyldes ifølge Neyts-Uyttenbroeck dels forsøgene på at opnå kompromis i Rådet, hvor alle skal have indrømmelser, dels de mange ændringsforslag fra Europa-Parlamentet. Neyts-

Uyttebroeck opfordrede på linje med Bertel Haarder alle institutioner til at udvise tilbageholdenhed i vedtagelsen af ligegyldige detaljer.

Endelig advarede Neyts-Uyttebroeck mod, at regioner får mulighed for ad bagdøren at erhverve sig forfatningsmæssige kompetencer, som de ikke har på nationalt niveau.

Giorgio NAPOLITANO rundede indlægget af med et ønske om, at den store belgiske erfaring mht. fordeling af kompetencer mellem underliggende niveauer vil tjene unionen til gavn og blive en vigtig ballast i arbejdet frem mod vedtagelsen af en kompetencefordeling for Unionen.

Med venlig hilsen

Bjørn Einersen

Claus Corneliussen

Bilag 1

Situation as at 10 July 2001 (11h30)

COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL AFFAIRS

MEETING WITH THE NATIONAL PARLIAMENTS OF THE
MEMBERS STATES AND APPLICANT COUNTRIES

10-11 July 2001

List of participants

MEMBER STATE/COUNTRY	Parliament	Participants (Parliamentarians)	Participants (Officials)
Austria	Nationalrat	Dr. Caspar Einem (Vice-Chair)	
	Bundesrat	Dr Ferdinand Maier - (Chair)	
Belgium	Kamer/Chambre des députés	Mr Herman De Croo (President) Mrs Fientje Moerman Mrs Muriel Gerkens	Mr Daniel Lucion (10 July) Ms Nathalie Bos (11 July) (Vlaamse Gemeenschap : Mr Tom Haenebalcke Mr Sami Souguir)
(Comité d'avis)	Sénat/Senaat	Mr Philippe Mahoux (Co-Chair) Mrs Marie-José Laloy Mrs Meryem Kaçar Mr François Roelants du Vivier (10 July)	
Bulgaria	National Assembly	No participants	Mr Mario Milouchev Mr Michayl Christov
Cyprus	House of Representatives	Mr Andreas Christou	
Czech Republic	Chamber of Deputies	Mr Jaroslav Zverina (Chair)	
	Senate	Ms Helena Rögnerova	
Denmark	Folketinget	Mrs Elisabeth Arnold (Vice-Chair) Mrs Charlotte Antonsen Mr Knud Erik Hansen	Mr Bjørn Eijnersen Mr Claus Corneliusen
Estonia	Riigikogu	Mrs Liia Hänni Mr Ülo Tärno	Mr Olev Aarna
Finland	Eduskunta	Mr Matti Vanhanen (Chair) - (10 July)	Ms Sarita Kaukaja

MEMBER STATE/COUNTRY	Parliament	Participants (Chairmen/Deputies)	Participants (Officials)
France	Assemblée Nationale	Mr Alain Barrau, (Chair) Mr Maurice Ligtot, (Vice-Chair) Mr Gérard Fuchs, (Vice-Chair)	Mr Christophe Lescot Mr Jean-Pierre Bloch
Germany	Sénat	Mr Hubert Haenel – (Chair)	Mr Jean Laporte
	Bundestag	Mr Jürgen Meyer (Vice-Chair) Dr Peter Altmaier Mr Dieter Nietan	Mrs Vesna Popovic Mrs Sylvia Hartleif
	Bundesrat	Mrs Hannelore Kraft (Minister – (10 July)) Dr. Christoph Palmer (Chair-designate – (11 July))	
Greece	Vouli ton Ellinon		
Hungary	National Assembly	Mr Richard Hörsik (Vice-Chair)	
Ireland	Dail Éireann Seanad Éireann	No participants	
Italy	Camera dei Deputati	Mr Giacomo Stucchi (Chair) Mr Nino Strano (Vice-Chair) Mr Mauro Zani (Vice-Chair)	Mrs Rita Palanza Mr Gianfranco Neri Mr Alberto Mencarelli Mr Sebastiano Fiume Garelli
	Senato della Repubblica	Mr Mario Greco (Chair) Mr Antonio Giffatti (Vice-Chair) Mr Andrea Manzella (Vice-Chair)	Mr Marco d'Agostini
Latvia	Saeima	Ms Inese Birzniece	
Lithuania	Seimas	Mr Egidijus Vareikis (Vice-Chair)	
Luxembourg	Chambre des Députés	No participants	Mrs Marianne Weyer
Malta	House of Representatives	Mr Carmelo Mifsud Bonnici Mr Joseph Sammut	
The Netherlands	Tweede Kamer	Mrs Gerda Verburg (11 July)	Mrs Jeanette Oosthoek
	Eerste Kamer		
Poland	Sejm	Mr Marek Mazurkiewicz	Mrs Magdalena Skrzynska
	Senate	No participants	
Portugal	Assembleia da Republica	Mrs Isabel Barata Mr José Barros Moura Mrs Maria Eduarda Azevedo	
	Chambre des députés	Mr Liviu Maior	
Romania (Commission mixte UE)	Senate		
Slovakia	National Council	Mr Frantisek Sebej	

MEMBER STATE/COUNTRY	Parliament	Participants (Parliamentarians)	Participants (Officials)
Slovenia	Državni Zbor (Assemblée Nationale)	Dr Slavko Gaber (Chair) Mag. Janez Kramberger (Vice-Chair – Deleg. To JPC) Mr Bogdan Barovič (Vice Chair)	Ms Barbara Reflak Ms Katja Rejec
Spain (Comisión Mixta para la Unión Europea)	Congreso de los Diputados	Mr Josep Borrell (Chair) Mr Guillermo Martínez Casan	
	Senado		
Sweden	Riksdagen	No participants	Mr Hans Hegeland
Turkey	Grande Assemblée	Mr Kursat Eser (Co-Chair)	Mr Haluk Kabaalioglu Mr Faruk Kaymakci
United Kingdom	House of Commons	No participants	Mr Chris Stanton Ms Jennifer Harrison
	House of Lords	No participants	Mr Tom Mohan (11 July)

President = President of the Parliament

Chair = Chairperson of committee dealing with European Affairs

PARLEMENT EUROPÉEN

COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Composition
(30 députés)

NAPOLITANO
Président (PSE, it)

VOGGENHUBER
1er VP (V/ALE, at)

SCHLEICHER
2ème VP (PPE-DE, de)

BEAZLEY
3ème VP (PPE-DE, gb)

Suppléants

TITULAIRES

Suppléants

PSE (9)

ANDERSSON (se)	BARÓN CRESPO (es)
BERÈS (fr)	CARNERO GONZÁLEZ (es)
van den BERG (nl)	CORBETT* (gb)
HÄNSCH (de)	DOS SANTOS (pt)
HAZAN (fr)	DUHAMEL (fr)
POOS (lu)	LEINEN (de)
ROTHLEY (de)	MARTIN, H.-P. (at)
VELTRONI (it)	TSATSOS (gr)
WESTENDORP Y CABEZA (es)	

ELDR (2)

DYBKJÆR (dk)	DUFF* (gb)
VÄYRYNEN (fi)	MALMSTRÖM (se)

GUE/NGL (2)

PUERTA (es)	COSSUTTA (it)
SJÖSTEDT (se)	KAUFMANN* (de)

EDD (1)

HOLMES (gb)	BONDE* (dk)
-------------	-------------

PPE-DE (11)

ALMEIDA GARRETT (pt)	BODRATO (it)
BAYROU (fr)	BROK (de)
DE MITA (it)	DE SARNEZ (fr)
DIMITRAKOPOULOS (gr)	HANSENNE (be)
GIL-ROBLES GIL-DELGADO (es)	INGLEWOOD (gb)
MAIJ-WEGGEN (nl)	LAMASSOURE (fr)
MÉNDEZ DE VIGO* (es)	RACK (at)
SACRÉDEUS (se)	SALAFRANCA (es)
STOCKTON (gb)	SCHWAIGER (de)
	von WOGAU (de)
	WUERMELING (de)

V/ALE (2)

FRASSONI* (be)	MacCORMICK (gb)
	ONESTA (fr)

UEN (1)

SEJNI (it)	RIBEIRO E CASTRO* (pt)
------------	------------------------

TDI (1)

DUPUIS* (it)

NI (1)

BERTHU (fr)	HAGER (at)
-------------	------------

10/07/2001

* coordinateurs

(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

15. juni 2001

SPØRGESKEMA VEDRØRENDE KOMPETENCEAFGRÆNSNING
MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG MEDLEMSSTATERNE

MØDE MED MEDLEMSSTATERNES OG KANDIDATLANDENES
NATIONALE PARLAMENTER

Bruxelles, 10. og 11. juli 2001

Ordfører: Alain Lamassoure

I – PROBLEMETS BAGGRUND:

I modsætning til, hvad der alt for ofte hævdes, findes der allerede en kompetencefordeling i traktaterne: Der er tildelt EF og Unionen beføjelser med områder, hvor de har enekompetence (ekstern handelspolitik, almindelige konkurrenceregler, valuta osv.) og områder, hvor kompetencen er delt. Men denne fordeling er behæftet med tre mangler:

a) – De relevante artikler er spredt i traktaterne; en mangel, det ikke ville være specielt vanskeligt at udbedre, således som det fremgår af den rapport, Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze udarbejdede efter anmodning fra Kommissionen.

b) – De pågældende artikler er ikke udformet ensartet, fordi de er affattet i forskellige faser af den europæiske integration. De er til tider for detaljerede, til tider for kortfattede. Generelt står traktattekstens længde i omvendt forhold til vigtigheden af den udførte beføjelse: fem hele sider og 14 artikler alene til det retlige samarbejde, hvorimod essensen af de betydelige beføjelser, Kommissionen har i forbindelse med konkurrencepolitikken, er sammenfattet i to artikler.

c) – Især kan der i de relevante artikler i traktaterne konstateres en sammenblanding af definitionen af beføjelsen og beskrivelsen af den ånd, i hvilken den skal udøves, eller sågar indholdet af den politik, der skal føres. Rent faktisk fremstår de nuværende fællesskabsbeføjelser ikke som sådanne, men som – i øvrigt meget forskelligartede – bestemmelser vedrørende samarbejdet mellem staterne.

II – SPØRGSMÅL : Hvilken betydning tillægger vi kompetencefordelingen?

1. Hvordan forholder vi os til den gældende fællesskabsret?

Regeringerne selv er ikke konsekvente på dette område. De samme regeringer, der anmoder om en omfordeling af kompetencen, er samtidig dem, som ivrigt kræver, at kandidatlandene forpligter sig til fuldt ud at respektere gældende fællesskabsret. Det er ganske vist muligt at fortolke protokol nr. 7 til Amsterdam-traktaten på to diametralt forskellige måder. På den ene side fremhæves kraftigt kravet om *"at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og bevare ligevægten mellem institutionerne"* (punkt 2), herunder den fortolkning, EF-Domstolen har udviklet. Og *"gældende fællesskabsret"* defineres som *"et dynamisk begreb"*, der åbner mulighed for, at Fællesskabets handling kan udvides i stedet for at indskrænkes (punkt 3). På den anden side er der fastsat forsigtighedsprincipper for Fællesskabets handling: strengere kriterier med henblik på at vurdere, hvorvidt denne er berettiget; princippet om tilbageholdenhed på lovgivningsområdet (*"Fællesskabet lovgiver kun i det omfang, det er nødvendigt"*); et *"subsidiært"* retsaktshierarki, idet et rammedirektiv foretrækkes for et direktiv, og et direktiv foretrækkes for en forordning, samtidig med at man ved fællesskabsforanstaltninger bør sørge for *"at give så meget spillerum til nationale beslutninger som muligt"* (punkt 6 og 7).

Risikoen for, at gældende fællesskabsret bringes i fare i forbindelse med ajourføringen af kompetencefordelingen, skal navnlig vurderes i lyset af udvidelsesforhandlingerne: skal man inddrage kandidatlandene i dette arbejde? **Hvad skal der ske med forhandlingerne om**

gældende fællesskabsret, hvis der sker betydningsfulde fremskridt inden tiltrædelsen?

2. Hvordan skal vi stille os i forhold til traktaten?

Det drejer sig ikke blot om - således som det er gjort af Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze - at angribe spørgsmålet ud fra forudsætningen om en uændret retstilstand, men at **anlægge en konstitutionel indfaldsvinkel i overensstemmelse med Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2000.**

I den forbindelse bør den "brede offentlige debat", som er foreskrevet i erklæring nr. 23 til Nice-traktaten, gøre det muligt at høre ikke alene de nationale parlamenter, men også regionerne med forfatningsmæssig status, borgerne, som ifølge "eurobarometrene" har en anden europæisk dagsorden end de nationale ledere, og kandidatlandene.

Hvis man desuden knyttede spørgsmålet om kompetenceafgrænsning til konstitutionaliseringen af traktaterne kunne man forlige de to systemer, der kendetegner de nuværende traktater, uden af det gik ud over fleksibiliteten og klarheden:

- et EU-kompetencekatalog - EU's enebeføjelser, de beføjelser EU deler med medlemsstaterne og medlemsstaternes enebeføjelser - kunne figurere i traktatens forfatningsmæssige del (som underlægges en tung revisionsprocedure),
- medens beskrivelsen af politikkerne figurerer i den ikke-forfatningsmæssige del (som underlægges en smidigere og principielt kommuniter revisionsprocedure).

3. Skal vi beskæftige os med spørgsmålet om et Fællesskabets retsaktshierarki i det mindste ved at sondre mellem "politiske beslutninger" og "tekniske beslutninger"?

Ved talrige lejligheder har både Parlamentet (siden Spinelli-udkastet i 1984) og Rådet (det italienske og luxembourgske forslag inden Maastricht, det portugisiske forslag inden Nice) gjort opmærksom på betydningen af et hierarki af Fællesskabets retsakter. **Ud over "politisk subsidiaritet" gør minimis-princippet det også muligt at anvende begrebet "teknisk subsidiaritet"**: regler, som skal anvendes for hele det europæiske område, kan uddelegeres til en udøvende myndighed, som kan være administrativ (Kommissionen) eller teknisk (f.eks. EU's decentrale organer). For øjeblikket er det imidlertid sådan, at f.eks. den fælles beslutningstagning finder anvendelse på harmoniseringsforanstaltninger inden for alle områder: fra tekniske dele til biler (reflekser, parkeringslys og vinduesviskere) til stilladser og stiger, honning og syltetøj...

Europa-Parlamentet foreslog i sin beslutning af 13. april 2000 at sondre mellem *retsakter*, der vedtages af Rådet med kvalificeret flertal, og som er underlagt fælles beslutningstagning, og *forvaltningsakter*, der vedtages af Kommissionen alene. Er en sådan sondring realistisk?

4. Hvad er følgerne for beslutningstagningssystemet? Burde artikel 308 udgå?

Dette vil naturligvis afhænge af, hvorvidt der indføres en materiel eller funktionel tilgang i forbindelse med fastlæggelsen af kompetencen, et valg, der vil have vidtrækkende følger for beslutningstagningssystemet.

En funktionel tilgang ville, som det er tilfældet i dag, gøre det muligt at fastlægge beslutningsprocedurer for hvert enkelt tilfælde. Hvis man udelukkende valgte en sådan fremgangsmåde, ville artikel 308 skulle afskaffes, og rammen for fællesskabskompetencen ville ligge fast, og den ville kun kunne ændres gennem en reform af traktaterne.

Den materielle tilgang ville indebære, at der blev udarbejdet et mere eller mindre bredt kompetencekatalog, som det er tilfældet i de nationale forfatninger, og det ville have de logiske følger, at der blev etableret en generel regel for beslutningstagning til erstatning for det nuværende "fra sag til sag"-system. Den generelle regel kunne ikke være andet end fælles beslutningstagning i lovgivningsspørgsmål med eventuelle undtagelser.

5. Skal vi også medtage regioner og andre territoriale enheder?

Efterhånden som Fællesskabet og senere Unionen udvidede deres beføjelser og blev mere "politiske", indtraf et andet fænomen i medlemsstaterne: en mere eller mindre stærk decentralisering, som har resulteret i, at der findes meget forskelligartede territoriale organisationsstrukturer.

Ikke kun Tyskland, Belgien, Østrig, Spanien, men også Italien, Portugal (Azorerne og Madeira) og Det Forenede Kongerige (Skotland) har en forbundsstruktur eller en stærkt regionaliseret struktur. Delstaterne eller regionerne i disse lande deler lovgivningsmagten med den centrale regering.

Disse regioner deltager imidlertid ikke direkte i beslutningstagningen på fællesskabsplan, selv på de områder hvor de deler deres beføjelse med EU.

På den ene side skal subsidiaritetsprincippet bevirke, at hver stat selv kan strukturere sin politiske og interne administrative organisation, som den ønsker. Men på den anden side er forbundsstaterne eller de stærkt regionsopdelte stater et eksempel på, at en rationel udøvelse af visse unionsbeføjelser kræver samarbejde, ikke kun med den nationale forvaltning, men også med regionerne.

Kan man forlige disse to hensyn?

6. Skal vi beskæftige os med spørgsmålet om kontrollen med kompetenceudøvelsen?

Det vil fremgå af ajourføringen, at uddelegeringen af beføjelser mellem offentlige myndigheder i 2001 er foregået mindre i form af "blokke med enekompetence" og mere i form af "kompetencedeling": den "grå zone" er stærkt dominerende. Det vil ikke længere være muligt at omgå problemet vedrørende domstolskontrol med kompetenceudøvelsen. De medlemsstater, som har valgt en føderal eller meget decentraliseret model, udgør interessante eksempler på, hvorledes dette problem kunne løses.