

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 28. maj 2002

EU-konsulenten

(Tidligere udsendt som intern EU-note E 10)

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Arbejdsdokument

Kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene ("kompetencekatalog" m.v.)

På mødet den 3. april 2002 mellem Europaudvalget og de danske medlemmer af ØSU, Regionaludvalget og Europa-Parlamentet, drøftedes blandt andet muligheden for at Det Europæiske Konvent udarbejder et såkaldt "kompetencekatalog". Problemstillingen ved udarbejdelsen af et sådant kompetencekatalog blev kort drøftet. Formanden for Europaudvalget konstaterede på den baggrund, at EU-konsulenten skulle udarbejde et notat om den eksisterende kompetencefordeling, således som denne er fastlagt i traktatteksterne m.v.

Det bemærkes, at hele spørgsmålet omkring et kompetencekatalog og kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene er en kompliceret sag – med masser af fortolkningsmuligheder - der derfor bedst lader sig beskrive i et **arbejdsdokument**. I et sådant prøver man kort at beskrive og analysere sagen uden at foregive at analysen i første omgang på nogen måde er komplet¹.

1. Hvorfor et egentligt kompetencekatalog ?

Den eksisterende kompetencefordeling har fra visse sider givet anledning til kritik. Det er således blevet anført, at

- Arbejdsdelingen mellem EU² og medlemsstaterne er meget detaljeret og derfor svær at overskue.
- Arbejdsdelingen er ikke tilstrækkeligt præcis, og det er derfor vanskeligt

¹ Opmærksomheden henledes endvidere på Info-note I 109 af 12. april 2002 – "Forhindrer Grundloven Danmarks deltagelse i et EU med fordeling af kompetencer?" Info-noten er udarbejdet af EU-konventssekretariatet.

² "EU" anvendes i det følgende som en fælles betegnelse for såvel den Europæiske Union (EU) som De Europæiske Fællesskaber (EF).

at sige, hvor grænserne for EU's virke egentlig går.

- Arbejdsdelingen er "forkert", idet EU allerede i dag tager sig af ting, som EU ikke burde befatte sig med. Derfor bør der lægges nogle nye grænser ind for EU's virke.

Det er med andre ord svært for borgerne at finde ud af, hvilke områder EU kan blande sig i, ligesom mange har oplevelsen af, at EU's kompetence - blandt andet som følge af Domstolens ofte dynamiske fortolkning af traktatteksterne - løbende udvides til at omfatte flere og flere områder. Der synes derfor at være et behov for et kompetencekatalog, der med sikkerhed kan angive, hvor den præcise grænse går mellem EU's kompetence og medlemslandenes kompetence.

Fagforbundet Dansk Metal holdt således en Grundlovskonference den 22. august 2001, hvor man gav udtryk for, at man ved den kommende regeringskonference i EU skal arbejde for, at der udarbejdes et kompetencekatalog, der beskriver hvilke politikområder EU kan og skal tage sig af og hvilke, der fortsat skal høre til hos medlemsstaternes myndigheder. Der er ligeledes fra forskellige politiske partiers side fremkommet udspil vedrørende kompetencefordelingen.

Nærværende arbejdsdokumentets formål er i denne sammenhæng *ikke* at gå længere ind i debatten om kompetencekataloget, men i stedet at prøve at give en beskrivelse af den **eksisterende** kompetencefordeling og problematikken heromkring - blandt andet set ud fra en **dansk synsvinkel**, dvs. med inddragelse af Grundlovens § 20 om suverænitetsafgivelse.

Til orientering vedlægges som **Bilag 1** uddrag af den tidligere regerings hvidbog "Danmark og Europa" (juni 2001). Uddraget vedrører afsnittet "Arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne", der netop handler om kompetencefordelingen og muligheden for opstilling af et kompetencekatalog.

2. Overladelse af beføjelser til EU i henhold til Grundlovens § 20 kontra generel tildeling af kompetence til at handle.

I forbindelse med en beskrivelse af kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene er det nødvendigt at **sondre** mellem den **generelle "kompetence"**, der dækker alle de områder, hvor **EU kan handle** og derfor er **synlig** i den europæiske borgers hverdag, og den mere specifikke udøvelse af "beføjel-

ser, der tilkommer rigets myndigheder" såsom **lovgivningskompetence**. EU kan således have kompetence som international organisation på et givent område, uden at der af den grund er tale om at suverænitet er afgivet, hvilket eksempelvis er tilfældet for aktiviteter under søjle 2 & 3, hvor medlemslandene handler på mellemstatsligt grundlag. Spørgsmålet om suverænitetsafgivelse vedrører med andre ord primært aktiviteter under søjle 1.

2.1 Afgivelse af suverænitet til EU (Grundlovens § 20)

I forhold til Grundloven § 20 kan der kun overlades **suverænitet** "i nærmere bestemt omfang". § 20, stk. 1 lyder således :

"Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i **nærmere bestemt omfang** overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde." (*egen fremhævelse*)

I Højesterets dom af 6. april 1998 ("Grundlovssagen") er der foretaget en fortolkning af udtrykket "i nærmere bestemt omfang" og denne fortolkning er af relevans for kompetencefordelingen.

Det hedder i bemærkningerne til dommen :

"Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der skal foretages en **positiv afgrænsning** af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang. Sagsområderne kan beskrives i **rummelige kategorier**, og det kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om **skøn eller fortolkningstvivel**. De overladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, **udelukker**, at det overlades til den internationale organisation selv at bestemme omfanget af sine beføjelser.

Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang." (*egne fremhævelser*)

I det ovenfor nævnte citat fra Højesteretsdommen kan det næppe siges mere

tydeligt hvordan begrebet "i nærmere bestemt omfang" skal forstås. Det fremgår også af citatet, at en vis fortolkningstvivel med hensyn til omfanget af suverænitetsafgivelsen er mulig.

Med andre ord er den lovgivningskompetence, der er overdraget til EU omfattet af et **bestemthedskrav**. Skulle det vise sig, at en EU-retsakt, der oprettholdes af EF-Domstolen, vedrører et område, hvor det med den fornødne sikkerhed kan siges, at der ikke er afgivet kompetence fra dansk side, vil den pågældende retsakt derfor være i strid med Grundloven og dermed uanvendelig i Danmark (jf. Højesteretsdommens præmis 9.6, der taler om en ekstraordinær situation).

På sin vis kan man dermed sige, at den danske grundlov med sit krav om en **positiv afgrænsning** af de overladte beføjelser og deraf følgende **bestemthedskrav** peger i retning af, at EU's traktatgrundlag kan siges at udgøre et "katalog" med en **udtømmende** angivelse af EU's lovgivningsbeføjelser. Kataloget kan dog ikke siges at være særligt let tilgængeligt.

2.2 Princippet om tildelt kompetence til EU

Når man i hverdagen taler om "EU's kompetence" anvendes vendingen typisk for at beskrive de områder, hvor EU "er på banen", det være sig i forbindelse med fiskekvoter, i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller i forbindelse med eksempelvis det indre marked. Vendingen "EU's kompetence" anvendes med andre ord til at beskrive såvel de områder, hvor EU eksempelvis har egentlig lovgivningsbeføjelser (søjle 1) som de områder, hvor EU danner rammen for et mellemstatsligt samarbejde (søjle 2 & 3).

Uanset om der er tale om aktiviteter under søjle 1,2 eller 3 er det et grundlæggende princip i den eksisterende kompetencefordeling, at EU's institutioner kun kan handle og vedtage nye regler såfremt der er hjemmel hertil i traktaterne (princippet om **tildelt kompetence** også kaldet **legalitetsprincippet**). Dette fremgår af de indledende bestemmelser i såvel Traktaten om den Europæiske Union (TEU) som Traktaten om oprettelsen af det Europæiske Fællesskab (TEF). Traktaterne indeholder således regler, der angiver **hvilken institution**, der kan handle på et givent område, den **fremgangsmåde/ beslutningsprocedure**, der skal anvendes samt det **område** inden for hvilket der kan handles.

TEU art. 5 illustrerer dette:

"Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten udøver deres beføjelser under de betingelser og med de mål for øje, som er fastsat dels i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og i senere traktater, dels i de øvrige bestemmelser i nærværende traktat."

TEF art. 5 er inde på det samme:

"Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat. (*legalitetsprincippet*)

På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. (*nærhedsprincippet*)

Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål. (*proportionalitetsprincippet*)" (*egne tilføjelser*)

Og **TEF art. 7 stk. 1** følger samme princip:

- "De opgaver, der påhviler Fællesskabet, varetages af
- et Europaparlament
 - et Råd
 - en Kommission
 - en Domstol
 - en Revisionsret.

Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat."

3. Findes kompetencekataloget allerede ?

På baggrund af ovenstående og ud fra en **teoretisk** synsvinkel kan man derfor sige at traktatteksterne **allerede** i dag i sig selv udgør et "kompetencekatalog", selvom katalogformen ikke kan siges at være nem at få øje på (men det kan jo ændres jf. nedenfor). **EU's kompetencer er positivt angivet i traktatteksterne og opfylder i forhold til Grundloven "bestemthedskravet"** .

I **realiteten** er traktatteksterne imidlertid ganske svært tilgængelige, de skal løbende sammenholdes med Domstolens og de øvrige EU-institutioners ofte **dynamiske** fortolkningsbidrag og de enkelte bestemmelser indeholder ikke altid en fuldstændig og præcis beskrivelse af deres anvendelsesområde. I denne sammenhæng har **nærheds- og proportionalitetsprincipperne** måske ikke i praksis helt levet op til forventningerne om at bidrage til en begrænsning af EU's udnyttelse af sin kompetence.

Som et eksempel på en bestemmelse, der ikke videre præcist angiver sit anvendelsesområde, kan TEF art. 308 nævnes. Denne såkaldte "gummiparagraf" giver Rådet mulighed for at vedtage regler i det omfang disse er nødvendige for at realisere "Fællesskabets mål indenfor fællesmarkedets rammer" uden at den fornødne hjemmel hertil allerede findes i traktatteksterne. Domstolen har godt nok fastlagt retningslinier for brug af bestemmelsen¹, og har blandt andet udtalt, at bestemmelsen kun kan anvendes indenfor den "generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges". Som det ses, er denne formulering imidlertid relativ bred, og Rådet har derfor stadig et pænt råderum til at vurdere hvilke områder der ligger indenfor "fællesmarkedets rammer". Højesteret udtalte i øvrigt i forbindelse med "Grundlovssagen"², at det er "...uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl". TEF art. 308 har fungeret som grundlag for mere end 700 fællesskabsretsakter³.

EF-domstolen har også i en række sager fastslået at EU kan have kompetence på områder, der ikke direkte er beskrevet i traktatteksterne; EU's kompetence på området udledes så i stedet af EU's overordnede formål. Ifølge Domstolens praksis⁴ har EU eksempelvis kompetence til at indgå aftaler med 3. lande, hvor det er nødvendigt for at gennemføre et af EU's mål, uanset at en **specifik** hjemmel hertil ikke findes i traktatteksterne.

En fuldkommen og præcis beskrivelse over kompetencefordelingen mellem medlemslandene og EU er derfor på denne baggrund ganske vanskelig at udarbejde.

4. Kompetencetyper

Det er dog muligt at foretage en mere **generel** beskrivelse af de tildelte kompetencer og fordelingen af disse ved at tage udgangspunkt i de **kompetencetyper**, der eksisterer i EU-systemet. Kompetencetyperne kan inddeles i føl-

gende kategorier:

- EU's enekompetence
- Delt kompetence
- Komplementær kompetence
- Kompetence under søjle 2 & 3 ("Særlig kompetence")
- Medlemsstaternes enekompetence

– **Enekompetence**

På de områder, hvor EU har enekompetence er det kun EU, der kan vedtage lovbestemmelser. Medlemsstaternes indgriben er som hovedregel udelukket, og det **uanset om Fællesskabet har udstedt regler eller ej.**

EU's enekompetence har fra Fællesskabets oprettelse oprindeligt kun omfattet den fælles handelspolitik og herunder toldpolitikken. Senere er så tilføjet havets biologiske ressourcer i de områder, der er omfattet af traktaten. I forbindelse med indførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union er den monetære politik også blevet enekompetence for EU. Sidstnævnte følger af hele karakteren af ØMU'en. Visse steder figurerer det indre marked også som enekompetence, men det er tvivlsomt om det er tilfældet.

Ud fra en overordnet betragtning udgør EU's enekompetence således en relativ lille del af EU's samlede kompetence.

– **Delt kompetence**

Langt de fleste områder inden for EU er derimod omfattet af den delte kompetence.

På områder, hvor der er delt kompetence kan medlemsstaterne lovgive, så længe og i det omfang EU ikke har lovgivet. Når EU har lovgivet på et område omfattet af denne kompetencetype er det - blandt andet som følge af princippet om **EU-rettens forrang for nationale regler** - ikke længere muligt for medlemsstaterne at lovgive inden for det pågældende område. Man kan med andre ord sige, at når EU har lovgivet på et område med delt kompetence opnår EU en slags "**afledt enekompetence**" på det pågældende område, idet fremtidige ændringer på området kun kan ske på EU-plan.

EU's tiltag på det pågældende område skal ske inden for rammerne af **nærheds- og proportionalitetsprincipperne.**

– **Komplementær kompetence**

På områder med komplementær kompetence begrænser EU sig til at supplere eller støtte medlemsstaternes indsats eller til at vedtage **tilskyndelses- eller koordinationsforanstaltninger**. Kompetencen til at vedtage **lovbestemmelser** på disse områder ligger hovedsageligt hos medlemsstaterne.

– **Kompetence under søjle 2&3 ("Særlig kompetence")**

EU's aktiviteter under søjle 2 & 3 foregår på det mellemstatslige niveau. I skemaet nedenfor er EU's kompetence på dette område – i mangel på bedre betegnelse - kaldet "særlig kompetence".

– **Medlemsstaternes enekompetence**

Medlemsstaterne er enekompetente – og EU har derfor ingen kompetence - på de områder som enten i kraft af princippet om **tildelt kompetence** helt ligger uden for traktaternes anvendelsesområde (dvs. at de pågældende områder på ingen måde er positivt dækket af traktatteksternes beskrivelse) eller som **udtrykkeligt i traktatteksten** er beskrevet som hørende til medlemsstaternes kompetence.

5. "Kompetencekataloget" (eller hvad man nu skal kalde det!).

I oversigtsskemaet nedenfor er i hovedtræk angivet hvilke områder, der hører under EU fordelt på kompetencetype og hvilke områder, der hører under medlemsstaterne. Skemaet er **tentativt**.

Søjle 1 Det overstatslige samarbejde			Søjle 2&3 Det mellemstatslige samarbejde	Ingen EU-kompetence – Medlemsstaternes enekompetence
EU's enekompetence	Delt Kompetence	Komplementær kompetence	"Særlig kompetence"	
• Den fælles handelspolitik⁵ • Havets biologiske ressourcer i de områder, der er omfattet af traktaten⁶ • Den monetære politik for de tolv medlemsstater i euroområdet • Toldpolitikken	• Landbrug • Fiskeri • De fire friheder (fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital) • Visum, asyl og indvandring (<i>dansk forbehold⁸</i>) • Transport • Konkurrence⁹ • Fiskale spørgsmål • Social- og arbejdsmarkedspolitik • Miljø • Forbrugerbeskyttelse • Sundhed • Transeuropæiske net¹⁰ (mht. interoperabilitet og standarder) • Energi • Civilbeskyttelse¹¹ • Turisme¹² • Unionsborgerskab¹³	• Den økonomiske politik • Beskæftigelse¹⁴ • Uddannelse¹⁵ • Kultur • Transeuropæiske net (mht. overordnede retningslinier) • Industri¹⁶ • Økonomisk og social samhørighed¹⁷ • Forskning og udvikling¹⁸ • Udviklings-samarbejde¹⁹	• Fælles Udenrigs- og Sikkerheds-Politik (FUSP) • Retlige og Indre Anliggender (RIA)	I - Områder, der i henhold til traktatteksten eksplicit er undtaget fra EU's kompetence : - Visse aspekter af social- og arbejdsmarkedspolitik²⁰ - Egentlig harmonisering af medlemslandenes regler for kultur²¹, beskyttelse og forbedring af folkesundheden²² samt uddannelse²³. af II - Områder, der falder helt uden for traktattekstens ordlyd, og derfor ikke er omfattet af EU's kompetence: - Værnepligt - Boligpolitikken - Afgrænsning af territoriet - Statsadministrationens organisering - Sundhedssystemets indretning - Regeringsform - Statsreligion - Statsborgerskab - Grundlovssikrede rettigheder såsom ytringsfrihed, foreningsfrihed, ejendomsret m.m - Kommunalt selvstyre - Etc. (da udgangspunktet er at medlemsstaten har kompetencen)

Kilde: Der er taget udgangspunkt i notat fra Det Europæiske Konvents sekretariat CONV 17/02 af 28. marts 2002, "Beskrivelse af det nuværende system til afgrænsning af EU's og medlemsstaternes kompetence".

6. Udnyttelsen af den tildelte kompetence

Som nævnt ovenfor er de fleste områder inden for EU omfattet af den delte kompetence, hvilket betyder, at EU sidder inde med en del potentiel og uudnyttet kompetence på de pågældende områder³. Det er meget forskelligt, i

³ Det er anerkendt i den statsretlige litteratur (bl.a. Poul Andersen), at en overladelse af beføjelser godt kan finde sted under den form, at bestemt angivne beføjelser stilles til disposition, således at det beror på den mellemfolkelige myndigheds (dvs. EU's) egen beslutning, om og hvornår beføjelserne skal udnyttes.

hvor høj grad EU faktisk har udnyttet sin kompetence. Der er f.eks. på miljøområdet en ganske omfattende regulering, mens der på skatteområdet kun er vedtaget ret få regler.

Intensiteten af EU-reguleringen på forskellige områder afhænger dels af medlemsstaternes politiske ønske om at indføre fælles regler, dels af hvilke afstemningsregler, der gælder på et givent område. Tager man fællesakten af 1986 som eksempel, kan det således konstateres, at der sker en voldsom stigning i antallet af udstedte retsakter i forbindelse med indførelsen af **kvalificeret flertal**.

I forbindelse med debatten om EU's kompetence kan det derfor overvejes, om tyngden i problemstillingen **snarere** ligger i EU's mere eller mindre intensive udnyttelse af sin **eksisterende kompetence** til blandt andet at udstede retsakter **end** i det mere generelle spørgsmål om tildelte kompetencer. Med andre ord kan det overvejes om tyngden i problemstillingen ligger i **anvendelsen af nærhedsprincippet i praksis**.

Skemaet nedenfor giver en indikation af intensiteten af reguleringen på forskellige emneområder:

Omfattende EU-regulering	Nogen EU-regulering	Lidt/ingen EU-regulering
• Forbud mod told og andre restriktioner på udvekslingen af varer mellem medlemslandene • Fælles handelspolitik • Fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet • Gennemførelse af det indre marked • Bekæmpelse af konkurrencefordrejning • Miljøpolitik • Fælles valuta og pengepolitik under ØMU'en • Arbejdsmarkedspolitik, især arbejdsmiljø	• Strukturstøtte • Industripolitik • Forskning og teknologisk udvikling • Fælles politik på transportområdet • Forbrugerbeskyttelsespolitik • Visum, asyl og indvandring, civilretligt samarbejde m.m.	• Koordinering af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik • Sundhed • Kultur • Uddannelse • Sociale spørgsmål • Energi, civilbeskyttelse og turisme.

Kilde : Regeringens hvidbog – "Danmark og Europa" - juni 2001 (med visse ændringer)

7. Hvem kontrollerer at kompetencefordelingen respekteres ?

Udover den kontrol der sker på politisk niveau fra EU-institutionernes side i forbindelse med forhandling og vedtagelse af retsakter er det i sidste ende Domstolen, der afgør hvorvidt kompetencefordelingen er respekteret. Domstolen skal "værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen" af EU-reglerne²⁴. Denne kontrol omfatter også en kontrol af at legalitetsprincippet

respekteres. Domstolens afgørelse i tobaksreklamesagen, hvor et direktiv blev annulleret på grund af manglende hjemmel, illustrere dette.

For så vidt angår kontrollen med respekten for nærhedsprincippet og den deraf følgende kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne gælder, at samtlige EU's institutioner i teorien skal påse at princippet respekteres. Blandt andet skal Kommissionen i forbindelse med fremsættelse af forslag til ny fællesskabslovgivning redegøre for i hvilket omfang nærhedsprincippet er respekteret eller ej. Domstolens kontrol med princippets anvendelse har dog hidtil været begrænset; i de to sager hvor nærhedsprincippet er blevet anvendt som argument for at EU havde overskredet sin kompetence, blev argumentet afvist af Domstolen²⁵.

8. Afsluttende bemærkninger

Sammenfattende kan det siges at den eksisterende kompetencefordeling mellem EU's institutioner og medlemslandene er vanskelig at fastlægge med fuldstændig præcision. Hertil kommer det for borgerne vigtige spørgsmål om udnyttelsen af den eksisterende kompetence, der kan være svær at fastlægge.

At det er vanskeligt at fastlægge de helt præcise skillelinjer mellem EU's og medlemslandenes kompetence betyder dog ikke, at der ikke allerede findes en kompetencefordeling. Det gør der, men det må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt et givent område falder ind under EU's eller medlemslandenes kompetence.

Med venlig hilsen

Christian Dubois

¹ Udtalelse 2/94 af 28. marts 1996 - Saml 1996 I-1788.

² Højesterets dom af 6. april 1998

³ Jf. Europaparlamentets udkast til betænkning af 6. februar 2002

⁴ Jf. AETR-dommen og "Flodbåds"-dommen.

⁵ Forhandlingen af GATS- og TRIPs-afsnittene af WTO aftalen var dog delt kompetence jf. Domstolens udtalelse 1/94.

⁶ EF-domstolen bekræftede i sag C-405/92, Armand Mondiet, Saml 1993 I-6133, at Fællesskabet har kompetence til at fastsætte retsregler vedrørende fiskeressourcerne på det åbne hav. Det er imidlertid omtvistet, om Fællesskabet har eksklusiv kompetence i relation til alle spørgsmål om fiskeri på det åbne hav, herunder særligt vedrørende kontrol og sanktioner.

⁷ jf. PE udkast til betænkning s7

⁸ Jf. Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, deltager Danmark på dette område udelukkende på folkeretligt plan.

⁹ På visse særlige områder indefor konkurrenceretten har Kommissionen en enekompetence jf. TEF art. 85, 86 & 88.

¹⁰ De transeuropæiske net er overordnede infrastrukturfaciliteter indenfor områderne transport, telekommunikation og energi.

¹¹ Der findes udover den generelle TEF art. 3 ikke specifikke bestemmelser i traktaten for tiltag på civilbeskyttelsesområdet. EU's indsats på dette område må derfor ske på grundlag af traktatens almindelige kompetenceregler, og navnlig de tværgående kompetencebestemmelser i art 95 og art 308.

¹² Do.

¹³ Det danske forbehold i forhold til unionsborgerskabet har i dag ingen praktisk betydning, da den danske fortolkning af begrebet er traktatfæstet ved Amsterdamtraktaten.

¹⁴ Beskæftigelse er national kompetence jf. TEF art. 127 stk.1; EU fastsætter blot en "samordnet strategi" på området.

¹⁵ Jf. TEF art. 151

¹⁶ Jf. bl.a. TEF art. 157.

¹⁷ Strukturfondene er et eksempel på et europæisk tiltag på dette område.

¹⁸ Jf. TEF art. 163 – Det 5. Rammeprogram er et eksempel på et europæisk tiltag på dette område.

¹⁹ Jf. TEF afsnit XX

²⁰ Jf. TEU art 137.stk. 6 – lønforhold, organisationsret, strejkeret og ret til lockout eksplicit undtaget EU's kompetence.

²¹ Jf. TEF art 151 stk. 5.

²² Jf. TEF art. 152, stk. 4, litra c

²³ Jf. TEF art. 149, stk. 4, og art. 150, stk. 4.

²⁴ Jf. TEF art. 220

²⁵ Nærhedsprincippet har været inddraget i sag C-84/94, UK mod Rådet, Saml 1996 I-5755, og sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Saml 1997 I-2405. I begge sager blev medlemsstatens annullationspåstand afvist, idet Domstolen bl.a. henviste til, at fællesskabslovgiver havde fundet den omtvistede retsakt nødvendig og desuden fordi national regulering ikke ville medføre, at målet om at sikre et harmoniseret minimumsniveau kunne nås.

²⁶ Jf. Info-note I 122 af 24. april 2002 – Referat af mødet i Det Europæiske Konvent den 15. - 16. april 2002.

Danmark
UDVIDELSE
og
GLOBALISERING
Europa
FOLKELIG FORANKRING

HVIDBOG • JUNI 2001

4.2. Arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne

Hvad er baggrunden?

Debatten om arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne handler om to overordnede spørgsmål:

- Hvilke områder skal henholdsvis EU og medlemslandene beskæftige sig med?

Her peges der ofte på, at:

- Arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne er meget detaljeret og derfor svær at overskue.
- Arbejdsdelingen ikke er tilstrækkeligt præcis, og at det derfor er vanskeligt at sige, hvor grænserne for EU's virke egentlig går.
- Arbejdsdelingen er forkert, idet EU allerede i dag tager sig af ting, som EU ikke burde befatte sig med.
- Hvor gennemgribende beslutninger skal EU tage på de områder, hvor EU har en rolle at spille?

Her peges der ofte på, at:

- Regler, som der overordnet set er behov for, har en tendens til at blive for detaljerede og bureaukratiske. Der gives med andre ord ikke nok rum til, at medlemsstater – inden for de fælles rammer – kan

*Kritik af den
nuværende ar-
bejdsdeling*

skræddersy løsningerne til forholdene i det enkelte land.

Det er disse former for kritik, som er grunden til, at arbejdsdelingen er det første – og måske også det vigtigste – af de fire emner, der allerede nu er sat på EU's dagsorden.

Hvad er situationen i dag?

Arbejdsdelingen i dag er fastlagt på tre måder:

- Traktatens fastlæggelse af, hvor og hvordan EU kan handle.
- Nærhedsprincippet's regulering af EU's handlinger.
- Arbejdsdelingen, når det gælder vedtagelse og gennemførelse af lovgivning.

EU er et samarbejde mellem europæiske lande, som har valgt at løse visse opgaver i fællesskab. Udgangspunktet er, at staterne er suveræne, og at de fælles institutioner kun har beføjelse til at foretage sig noget, hvis det er aftalt mellem landene. Aftalerne om, hvad institutionerne kan gøre, er nedfældet i de traktater, som samarbejdet hviler på.

EU's traktater er derfor allerede i dag en oversigt over, hvilke områder EU kan beskæftige sig med, og hvor gennemgribende beslutninger der kan træffes. I den forstand er traktaterne et "kompetencekatalog". Trak-

*Beskrivelse af
den nuværende
arbejdsdeling*

*Traktaternes
fastlæggelse af,
hvor EU kan.*

*Den nuværende
arbejdsdeling i
traktaterne*

taterne fastslår, hvad EU kan. Hvis et spørgsmål ikke er omfattet af traktaterne, er det kun medlemslandene, som kan handle. Traktaterne siger derfor ikke – som udgangspunkt – hvad EU ikke kan.

Det udgangspunkt er dog i de senere år blevet ændret på enkelte punkter. Fordi der har været et ønske om på udvalgte områder at præcisere grænserne for EU's rolle, har man siden Maastricht-traktaten i enkelte tilfælde også fastslået, hvad EU ikke kan. F.eks. fremgår det af traktaterne, at EU ikke kan harmonisere medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på følgende områder:

- Dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken (TEF artikel 137, stk. 1, litra j) og k) samt artikel 137, stk. 5)⁵²
- Uddannelse (TEF artikel 149, stk. 4 og artikel 150, stk. 4)
- Kultur (TEF artikel 151, stk. 5)
- Beskyttelse og forbedring af folkesundheden (TEF artikel 152, stk. 4, litra c)).

I øvrigt er det meget forskelligt, i hvor høj grad EU faktisk har udnyttet den kompetence, som EU har. F.eks. er der på miljøområdet en ganske omfattende regulering. Derimod er der på skatteområdet kun vedtaget ret få fælles regler. Forskellen afspejler, at medlemsstaterne ikke har haft samme politiske ønske om at udnytte kompetencen på skatteområdet som på miljøområdet.

⁵² Artikel 137 som ændret med Nice-traktaten.

Domstolen kan kontrollere, at EU ikke overtræder de beføjelser, som er nedfældet i traktatens enkelte bestemmelser. Der er en række eksempler på, at Domstolen har benyttet sig af denne mulighed⁵³.

Boks 4.4: Hvad med "gummiparagraffen"?

I TEF artikel 308 fastslås det, at såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.

Umiddelbart kunne dette læses, som om EU ikke er begrænset af traktatens beføjelser (hjemler). Princippet om tildelte kompetencer gælder dog også for artikel 308. Det er således fastslået, at art. 308 ikke kan bruges til at udvide EU's kompetenceområde ud over EF-traktatens generelle ramme, som den bl.a. er fastlagt i TEF artikel 3 (vedrørende midler og politikområder henhørende under Fællesskabet) og artikel 4 (vedr. økonomisk politik og fælles valuta). Artikel 308 kan heller ikke på nogen anden måde bruges til at ændre traktaten. EF-domstolen har spillet en afgørende rolle i et foretage denne præcisering af EU's grænser.

Nærheds-
princippet

Ønsket om at sætte grænser for EU's rolle er også kommet til udtryk på anden vis. Med Maastricht-traktaten indskrev man det såkaldte subsidiaritetsprincip i traktaterne – dvs. princippet om at beslutnin-

⁵³ Et af de seneste eksempler er EF-domstolens tilsidesættelse af direktivet om forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse (98/43/EØF af 6. juli 1998). EF-domstolen har tidligere også bidraget til at udvide forståelsen af de beføjelser, som er tillagt EU. Det er en tendens, som især gjorde sig gældende i de første årtier af EU's historie. En række af de vigtigste domme om f.eks. EU's beføjelser på det eksterne område faldt før Danmark blev medlem af EU.

gerne skal tages så tæt på borgerne som muligt⁵⁴. Subsidiaritetsprincippet kaldes derfor også nærhedsprincippet.

Boks 4.5: Traktatens bestemmelser om nærhedsprincippets betydning – TEF artikel 5 (TEF artikel 3B i Maastricht-traktaten)

"Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tilagt det ved denne traktat.

På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål."

Der er også til traktaten knyttet en protokol om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (se bilag 3).

Artikel 5 i EF-traktaten afgrænser EU på tre måder:

- EU kan kun handle på de områder, hvor det er tilagt beføjelser (princippet om tildelte kompetencer).

Nærhedsprincippets betydning:

Tildelte kompetencer

⁵⁴ Jf. EU-traktatens artikel 1. I opfølgning af det danske nej til Maastricht-traktaten gik man skridtet videre og fastlagde nogle principper, retningslinier og procedurer for anvendelsen af nærhedsprincippet. Det skete på topmøderne i Birmingham og Edinburgh i oktober og december 1992. Med Amsterdam-traktaten tog man endnu et vigtigt skridt og formulerede en protokol om anvendelse af nærhedsprincippet. Hermed blev de politiske retningslinier, der blev aftalt i Edinburgh, indskrevet i Traktaten. En yderligere præcisering af, hvordan nærhedsprincippet skal anvendes i det daglige arbejde, fulgte med topmødet i Wien december 1998.

Nærhed

- På de områder, hvor både EU og medlemsstaterne kan handle, skal opgaven kun løses på EU-plan, hvis den kan løses bedre dér end i de enkelte medlemslande (subsidiaritet/nærhed).

Mål og midler

- Når EU handler, skal de midler, som EU anvender, stå i et rimeligt forhold til målet. Reguleringen må f.eks. ikke være mere detaljeret end nødvendigt (proportionalitet).

Artikel 5 kan derfor forstås som en rettesnor for EU's brug af traktaterne. Det følger som princip, at EU kun må handle i overensstemmelse med det "kompetence-katalog", som er fastlagt i traktaterne, at beslutninger kun skal tages i EU, hvis de ikke bedre kan tages i medlemsstaterne, og endelig at der skal gives så meget plads til medlemsstaterne som muligt, så de selv kan bestemme, hvordan en beslutning bedst gennemføres i de forskellige lande.

*Anvendelse og
overvågning af
nærheds-
princippet*

Alle institutionerne i EU har et ansvar for, at nærhedsprincippet respekteres. Det gælder ikke kun Kommissionen, der fremsætter forslagene. Det gælder også Rådet og Europa-Parlamentet, der vedtager EU-reglerne. Nærhedsprincippet er således ikke alene et princip, som skal iagttages i forbindelse med fremsættelse af lovforslag. Det er også et politisk spørgsmål, som skal afklares i forhandlingerne i Rådet og Europa-Parlamentet.

Boks 4.6: Nærhedsprincippet anvendelse: Også medlemsstaternes ansvar

Selv om Kommissionen har eneret på at præsentere lovforslag, er det langt fra alle lovforslag, som kommer fra Kommissionen selv. Kommissionen har gjort opmærksom på, at ca. ni tiendedele af alle lovforslag udspringer af enten internationale aftaler, ændringer nødvendiggjort af den økonomiske, videnskabelige og teknologiske udvikling, direkte ønske fra de andre institutioner (Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd) samt obligatoriske ændringer såsom den årlige fastsættelse af landbrugspriser. Derfor er det ikke nok at pålægge Kommissionen ansvaret for at sikre nærhedsprincippet overholdelse i forbindelse med lovforslag.

Også konkrete eksempler viser, at anvendelsen af nærhedsprincippet i høj grad er en politisk beslutning, som træffes af medlemsstaterne. I opfølgning af indførelsen af nærhedsprincippet trak Kommissionen en række lovforslag tilbage. Det var vurderingen, at de ikke opfyldte nærhedsprincippet. Et af disse forslag var et direktiv vedrørende opbevaring af vilde dyr i zoologiske haver. Kommissionen trak forslaget tilbage og erstattede det med et forslag til en henstilling, der ikke er juridisk bindende. Direktivet blev dog foreslået igen efter pres fra flere sider, herunder fra medlemsstaterne, som vedtog det i 1999. Begrundelsen var, at man fandt det nødvendigt at handle på fællesskabsniveau for at sikre, at zoologiske haver i hele EU bidrager til bevarelsen af den biologiske mangfoldighed.

EF-domstolen spiller ligeledes en rolle. Den kan påse, om nærhedsprincippet er overholdt, hvis der opstår en konkret sag.

Domstolen vil dog nok i de fleste tilfælde være tilbageholdende med at forkaste en retsakt, hvis både Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet har vurderet, at den er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Derimod er der flere eksempler på, at EF-domstolen har tilsidesat EU-regler, hvis de ikke ligger inden for

*Arbejdsdelingen
om vedtagelse og
gennemførelse af
lovgivning.*

rammerne af de traktatbestemmelser, som de er vedtaget på grundlag af – jf. ovenfor.

Den nuværende arbejdsdeling mellem EU og medlemsstaterne kommer endelig til udtryk på en tredje måde. I EU er langt det meste af gennemførelsen af EU-reglerne henlagt til medlemsstaterne. Det er f.eks. medlemslandene, der står for udbetaling af langt hovedparten af de penge, som EU giver til forskellige formål. Det er også grunden til, at antallet af ansatte i EU f.eks. ikke udgør mere end tre fjerdedele af alle ansatte i Københavns kommune⁵⁵.

Den nuværende arbejdsdeling er søgt konkretiseret i nedenstående skema. Skemaet giver et indtryk af, hvor omfattende EU-reguleringen er på de enkelte områder i traktaten⁵⁶.

⁵⁵ I 1999 blev det anslået, at der var ca. 30.500 ansatte i EU. Til sammenligning var der i 1999 ca. 41.000 ansatte i Københavns kommune (Kilde: Statistisk tiårsoversigt (2000), Københavns Kommune).

⁵⁶ Områder, som f.eks. boligpolitikken, der ikke er omfattet af traktaterne, og hvor EU derfor slet ikke kan handle, er ikke medtaget. Skemaet omfatter heller ikke de områder, som er dækket af EU's søjle 2 (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og søjle 3 (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager). Der er på disse områder tale om et mellemstatsligt samarbejde, hvor medlemsstaterne ikke – som det er tilfældet i søjle 1, EF-samarbejdet – har overladt suveræniteten til uafhængige og beslutningskompetente institutioner. Når man taler om EU-regulering, giver det derfor mest mening at se på de områder, som er omfattet af søjle 1.

Hvad gør EU?		
Omfattende EU-regulering	Nogen EU-regulering	Lidt/ingen EU-regulering
• Forbud mod told og andre restriktioner på udvekslingen af varer mellem medlemsstaterne • Fælles handelspolitik • Fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet • Gennemførelse af det indre marked • Bekæmpelse af konkurrenceforvrængning • Miljøpolitik • Fælles valuta og pengepolitik under EMU'en	• Arbejdsmarkeds politik, især arbejde miljø • Strukturordre • Industripolitik • Forskning og teknologisk udvikling • Fælles politik på transportområdet • Forbrugerbeskyttelsespolitik • Vin, søl og sødning, civilretligt samarbejde m.m.	• Koordinering af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik • Sundhed • Kultur • Uddannelse • Sociale spørgsmål • Energi, civile skytske og tourism

Debatten om EU's fremtid

*Tre overordnede
muligheder*

Hvilke muligheder er der?

Der tegner sig tre muligheder for at skabe en klarere arbejdsdeling mellem EU og medlemsstaterne:

- Man kan udarbejde et retligt bindende kompetencekatalog, som fastslår, både hvad EU kan, og hvad medlemsstaterne kan.
- Man kan i et politisk dokument forklare og præcisere, hvordan man forstår traktaternes arbejdsdeling, og hvordan man vil sikre, at den respekteres.
- Man kan styrke anvendelsen af nærhedsprincippet og overvågningen af dets anvendelse.

*Kompetence-
kataloget*

Et *kompetencekatalog* kan have forskellige udformninger. Grundlæggende er tanken den samme: at opregne, hvad EU kan, og hvad kun medlemsstaterne kan. Der kan tænkes i hvert fald tre varianter:

1. variant

- Et katalog, som område for område viser, om det er EU eller medlemsstaterne, der kan handle. Forbilledet for denne model er bl.a. den tyske grundlov, som fastlægger, hvilke områder der hører under henholdsvis det føderale niveau og delstaterne.

2. variant

- Et katalog, som ikke blot henregner det enkelte område til EU-niveauet eller det nationale niveau, men som sonder mellem forskellige *typer* af kompetencer. Dvs. hvilke slags og hvor gennemgribende beslutninger EU kan træffe. F.eks. kan der skelnes mellem enekompetence, rammekompetence og

supplerende kompetence. Forbilledet for denne model er f.eks. den schweiziske forfatning.

- En videreudvikling af det kompetencekatalog, som traktaterne allerede udgør – især ved på flere områder at klargøre, hvad EU ikke kan. Bl.a. ville man på udvalgte områder kunne præcisere, hvor gennemgribende beslutninger EU skal kunne tage. Forbilledet for denne model er den negative afgrænsning af EU's beføjelser, som er foretaget på f.eks. kultur- og uddannelsesområdet, jf. ovenfor.

3. variant

Fælles for de tre modeller er, at de er retligt bindende.

Et *politisk dokument* kan først og fremmest være et instrument til at klargøre, hvad arbejdsdelingen allerede er uden at ændre denne. Dermed vil man kunne bidrage til at give et vist overblik over, hvad traktaterne allerede i dag indebærer. Derudover kunne et politisk dokument tjene som rettesnor for Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets udmøntning af nærhedsprincippet og dermed f.eks. bruges til at sikre en mere konsekvent inddragelse af dette princip.

Politisk præcisering af arbejdsdelingen

Endelig kan man fortsætte arbejdet med at *styrke anvendelsen og overvågningen af nærhedsprincippet*. Der kan skelnes mellem fire muligheder:

Styrket anvendelse og overvågning af nærhedsprincippet

- En omformulering af nærhedsprincippet, så det gøres endnu mere klart, at beslutninger skal tages så tæt på borgerne som muligt. F.eks. har Regionsudvalget og især Østrig tidligere argumenteret for, at man burde indføre en henvisning til de regionale eller lokale myndigheders rolle.

- En forstærket anvendelse af nærhedsprincippet i de institutioner, som har ansvaret for lovgivningsarbejdet – dvs. Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet. F.eks. har det i den danske debat været foreslået, at man udnævnte en "nærhedskommissær". Det har også tidligere fra dansk side været foreslået, at Rådet skulle indlede behandlingen af ethvert forslag med at tage stilling til, om nærhedsprincippet er overholdt.
- En forstærket politisk kontrol udført af organer, som ikke selv er involveret i lovgivningsprocessen. Der tænkes særligt på at inddrage de nationale parlamenter. Der er forskellige måder, dette kan ske på.

En række andre forslag til styrkelse af nærhedsprincippet har været diskuteret tidligere. Det drejer sig f.eks. om, at:

- Tildele Regionsudvalget en kontrollerende rolle i forhold til nærhedsprincippets overholdelse.
- Udvide adgangen til at indbringe sager om brud på nærhedsprincippet for EF-domstolen. Det har været foreslået at indrømme denne ret til de nationale parlamenter og Regionsudvalget.

Disse forslag vil kunne komme op igen. Der har dog ikke tidligere været tilslutning til disse idéer. Det vil der formentlig heller ikke være fremover.

Hvad kommer debatten til at handle om?

Retligt bindende præcisering (kompetencekatalog)

Debatten om en retligt bindende præcisering af EU's kompetencer må forventes især at komme til at dreje sig om tre forhold:

- Et kompetencekatalog vil ændre arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne.

Dette er på en gang den væsentligste styrke ved modellen og dens væsentligste svaghed. Det er en styrke, fordi der netop er et ønske om på nogle områder at sætte klarere grænser for EU. Det er en svaghed, fordi man derved åbner en meget vanskelig diskussion mellem medlemsstaterne.

F.eks. er der fra de tyske delstater fremsat ønsker om begrænsninger i EU's rolle inden for konkurrencepolitikken og statsstøttepolitikken. Det er områder, hvor f.eks. Danmark som eksportnation meget gerne ser en stærk og konsekvent politik af hensyn til det indre marked.

Det vil også kunne blive vanskeligt at blive enige om mere præcise afgrænsninger med hensyn til f.eks. miljøpolitikken, som især de nordlige lande i EU lægger stor vægt på. Det vil blive tilsvarende vanskeligt at sætte grænser for f.eks. strukturpolitikken, som især de sydlige lande i EU lægger stor vægt på.

Samtidig vil en sådan diskussion også indebære ønsker om flere beføjelser for EU på andre områder.

*Kompetence-
kataloget*

*Omfordeling af
beføjelser*

Jo mere omfattende omfordelinger af beføjelserne, der lægges op til, desto vanskeligere vil det være at blive enige. Derfor er de to førstnævnte varianter af denne idé nok dem, der er vanskeligst at gennemføre.

Større chance vil der formentlig være for at komme igennem med mere punktvis præciseringer i de gældende traktater, således som det er skitseret i den tredje variant ovenfor. Man bygger dermed videre på en tendens til flere udtrykkelige negative afgrænsninger af EU's beføjelser – bestemmelser om, hvad EU ikke kan – som er kommet til udtryk under de seneste tre traktatforhandlinger.

- EF-domstolen vil få en større rolle, da det er den, som skal fortolke de grundlæggende traktater i tvivlstilfælde.

Dette er igen både en styrke og en svaghed.

Det er en styrke, fordi der vil være større mulighed for under en konkret sag at få tilsidesat en retsakt, fordi den er strid med traktaten. Jo klarere bestemmelserne er, desto nemmere vil det være at komme igennem med en påstand om, at EU's institutioner er gået for langt.

Det kan imidlertid også ses som en svaghed, idet afgørelsen om, hvad der er EU's beføjelser, og hvad der er medlemsstaternes, på en måde rykker endnu længere væk fra borgerne. Hvis det først og fremmest er Domstolen, der skal afgøre den slags spørgsmål, vil den i højere grad få karakter af en egentlig forfatningsdomstol.

- Et kompetencekatalog vil indebære, at arbejdsdelingen fastfryses.

*Betydning for
den løbende til-
pasning*

Formuleringen af et kompetencekatalog vil afspejle de behov, der er for fælles beslutninger på det tidspunkt, hvor arbejdsfordelingen fastlægges.

Det er igen både en styrke og en svaghed.

Det er en styrke, fordi EU så ikke blot kan udvikles yderligere uden at ændre i traktaterne. Dermed får de nationale parlamenter (og i nogle tilfælde befolkningerne), der skal godkende traktatændringer, mere hånd i hanke med udviklingen.

Det er en svaghed, fordi EU dermed forhindres i uden traktatændring at påtage sig nye opgaver på områder, som man ikke kunne forudse, da kompetencekataloget blev formuleret. F.eks. ville den udvikling, som fandt sted på miljøområdet, allerede inden man indsatte udtrykkelige miljøbestemmelser i traktaten i 1986, næppe have været mulig.

Jo mere detaljeret et kompetencekatalog udformes, jo mindre plads vil der være til løbende at vurdere, om der er tale om en beslutning, som bedst og mest effektivt tages på EU- eller medlemsstatsniveau. Beslutningen er så at sige truffet på forhånd.

*Et kompetence-
charter*

Den politiske præcisering af arbejdsdelingen

Tanken om en politisk præcisering af arbejdsdelingen har især været fremført fra britisk side. Storbritannien forestiller sig et "kompetencecharter", som - i stil med EU's charter om grundlæggende rettigheder - fastlægger de politiske principper, som ligger til grund for den nuværende og fremtidige arbejdsdeling.

Styrkerne og svaghederne ved en sådan model er så at sige et spejlbillede af styrkerne og svaghederne ved et retligt bindende kompetencekatalog.

En politisk erklæring vil ikke i sig selv ændre på EU's beføjelser og vil derfor være nemmere at blive enige om.

En politisk erklæring vil ikke kunne håndhæves ved EF-domstolen og vil derfor heller ikke give den nogen større rolle.

En politisk erklæring vil ikke i sig selv sætte nye retlige grænser for EU's udvikling og vil heller ikke hindre videreudviklingen på områder, hvor nye behov opstår.

Hertil kan man føje, at en politisk erklæring selvsagt vil kunne bidrage til at klargøre arbejdsdelingen og gøre denne mere tilgængelig og forståelig for borgerne.

En politisk erklæring vil også kunne kombineres med en styrket anvendelse af nærhedsprincippet, jf. nedenfor.

Styrkelse af nærhedsprincippet.

En styrkelse af nærhedsprincippet adskiller sig fra de to førstnævnte modeller ved, at der ikke er tale om nogen ændring eller klargøring i EU's beføjelser. Til gengæld vil en styrkelse af nærhedsprincippet kunne betyde, at disse beføjelser udøves på en anden måde. Dermed undgås de ulemper, som følger af et retligt bindende kompetencekatalog, jf. ovenfor.

Styrke nærhedsprincippet

En af vejene hertil kunne som nævnt ovenfor være en *omformulering af nærhedsprincippet*.

Omformulering

Der har tidligere været fremsat ønske herom – f.eks. fra østrigsk side, jf. ovenfor. Hidtil har det ikke været muligt at blive enige om en omformulering. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive gjort et nyt forsøg. Hvorvidt der vil kunne opnås enighed, afhænger selvsagt af, hvad omformuleringen går ud på. Umiddelbart vil en række lande dog nok være skeptiske over for en sådan diskussion.

En anden model vil som nævnt være at *styrke Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets anvendelse af nærhedsprincippet*.

Anvendelse i det daglige arbejde

Det er den tankegang, som ligger bag den gældende protokol (nr. 30) om nærhed og proportionalitet (bilag 3). I protokollen præciseres de krav til f.eks. begrundelse, som institutionerne skal opfylde, før de foreslår eller vedtager ny lovgivning. Det kan ikke udelukkes, at der kunne tages yderligere skridt i denne retning.

I Kommissionen

Specielt hvad angår Kommissionen, har det i den danske debat været foreslået at udnævne en "nærhedskommissær". En sådan idé har ikke været drøftet mellem medlemsstaterne.

I dag ligger ansvaret for håndhævelse af nærhedsprincippet hos EU-kommissionens formand. Man kan sætte spørgsmålstejn ved, om det at overlade ansvaret for nærhedsprincippet til en "menig" kommissær nødvendigvis vil styrke anvendelsen af princippet.

Umiddelbart støder tanken om en nærhedskommissær også mod det princip, at det er op til Kommissionen selv og dens formand at bestemme Kommissionens organisering.

I Rådet

Hvad angår tanken om en "nærhedsdebat" i Rådet om hver enkelt forslag, har der ikke tidligere været særlig stor tilslutning blandt medlemsstaterne. Idéen vil dog kunne tænkes rejst igen.

Ekstern politisk kontrol

En af de tanker, som synes at have mest medvind, er forslaget om at *styrke anvendelsen af nærhedsprincippet gennem ekstern politisk kontrol udført af de nationale parlamenter.*

De nationale parlamenter kan selvfølgelig allerede i dag udøve kontrol med deres egne regeringer. Tanken er imidlertid, at der sammensættes et organ af nationale parlamentarikere, som på EU-niveau skal bidrage til at sikre anvendelsen af nærhedsprincippet.

Allerede i dag indebærer protokollen om nationale parlamenter (nr. 9), at de nationale parlamenter via CO-SAC (Konferencen for Organer med Ansvar for Eu-

ropa og EU-anliggender – se afsnit 4.4.) kan bidrage til lovgivningsarbejdet med synspunkter på nærhedsprincippet overholdelse. Denne model kunne videreudvikles – enten i form af en videreudvikling af COSAC, ved oprettelse af et særligt råd af nationale parlamentarikere eller ved oprettelse af et egentligt andetkammer i Europa-Parlamentet⁵⁷.

Styrken ved en sådan model vil være, at kontrollen lægges i hænderne på repræsentanter, som må antages at være tættere på borgerne i medlemsstaterne end EU's institutioner.

Svagheden ved modellen er, at der er en indbygget risiko for en permanent konflikt mellem de nationale parlamentarikere og EU's institutioner – en konflikt om, hvorledes arbejdsdelingen skal forstås og udmøntes i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

⁵⁷ For en nærmere gennemgang af disse modeller henvises til afsnit 4.4. nedenfor.

Boks 4.7: Hvad mener man i de andre medlemsstater:

Uddrag af den tyske udenrigsminister Joschka Fischers tale den 24. januar 2001 i The German-British Forum, London:

"Der er behov for større klarhed omkring, hvem der er ansvarlig for hvad inden for Unionen. Og denne fordeling af ansvar bør, hvor det er nødvendigt, reorganiseres....Det vigtigste spørgsmål er klart at definere opgaverne for EU og medlemsstaterne. Unionen har allerede subsidiaritetsprincippet, hvoraf det fremgår, at den kun er ansvarlig for de spørgsmål, som absolut skal håndteres på europæisk plan, alt andet bør forblive spørgsmål for nationalstaten. Dette princip er en vigtig rettesnor, men dets operative værdi er begrænset, når det drejer sig om i praksis at beslutte, hvem der er ansvarlig for hvad."

Uddrag af den britiske premierminister Tony Blairs tale den 6. oktober 2000 i Warszawa:

"Hvad jeg tror er både realistisk og ønskværdigt er at udarbejde en erklæring om de principper, på baggrund af hvilke vi bør beslutte, hvad der bedst kan gøres på det europæiske niveau, og hvad der bedst kan gøres på det nationale niveau – et slags kompetence-charter.... Denne Erklæring om Principperne ville være et politisk og ikke et juridisk dokument."

Uddrag af den franske præsident Jacques Chiracs tale den 27. juni 2000 i den tyske Bundestag i Berlin:

"Endvidere at præcisere kompetencefordelingen mellem de forskellige niveauer i det europæiske system – uden at fastlåse denne. At sige hvem der laver hvad i Europa i håb om, at svarene gives på det bedste niveau, tættest ved problemerne. Kort sagt endelig at tage subsidiaritetsprincippet i anvendelse."

Citaterne illustrerer forskellige synspunkter. Fra tysk side har man længe talt for et retligt bindende kompetencekatalog. Det skal bl.a. ses i lyset af, at de tyske delstater er bekymret for, at EU udhuler deres kompetencer. Delstaterne ønsker et kompetencekatalog på europæisk plan i stil med den tyske forfatning, som fastlægger arbejdsdelingen mellem delstaterne og forbundsstaten. Alle medlemsstater er enig i, at det er ønskværdigt at få en mere tydelig arbejdsdeling. Men som det fremhæves fra fransk side, må det ikke resultere i et fastlåst samarbejde. Og som det antydes fra britisk side, er det formentlig mere realistisk at udarbejde et politisk dokument, som fastlægger de politiske principper, som skal gælde for arbejdsdelingen. Det vil være svært at blive enige om en ny og detaljeret arbejdsdeling. (Uofficielle oversættelser)

Sammenfattende vurdering

Den klassiske idé om et altomfattende, retligt bindende kompetencekatalog er umiddelbart tiltalende. Den ville – i hvert fald i teorien – føre til en klar og fast arbejdsdeling. Der er dog alvorlige ulemper forbundet med denne idé. Samarbejdet risikerer at blive fastlåst, og i tvivlsspørgsmål vil beslutningen om, hvem der kan gøre hvad, formentlig skulle tages af EF-domstolen. Her til kommer, at det vil være vanskeligt at opnå enighed blandt alle medlemsstater om en ny arbejdsdeling.

Til gengæld er der allerede på nuværende tidspunkt en række andre idéer til, hvordan der kan opnås en klarere arbejdsdeling. Der kan måske på udvalgte områder i traktaten indsættes yderligere bestemmelser om, hvad EU ikke kan. Der kan muligvis ved hjælp af en politisk bindende erklæring skabes større klarhed over den nuværende og fremtidige arbejdsdeling. Og der vil være mulighed for at give nationale parlamentarikere en større og mere direkte rolle i relation til sikring af, at nærhedsprincippet overholdes.

*Sammenfattende
vurdering*