

NOTA

van: de heer Henning Christophersen

aan: de Conventie

Betreft: Mandaat van de Groep complementaire bevoegdheden

Hierbij gaat een nota over bovengenoemd onderwerp om de besprekingen van de Groep complementaire bevoegdheden te vergemakkelijken.

GROEP III: "Complementaire bevoegdheden"

Voorzitter: Henning Christophersen

Hoe moet "complementaire" bevoegdheid in de toekomst worden aangepakt?

Moeten de lidstaten volledige bevoegdheid krijgen voor zaken waarvoor de Unie thans complementaire bevoegdheid heeft, of moeten de grenzen van de complementaire bevoegdheid van de Unie duidelijk worden afgeleid?

Deze nota heeft ten doel de leden van de Groep complementaire bevoegdheden een aanpak te suggereren voor de vraagstukken die haar worden voorgelegd, en een werkprogramma op te stellen.

INLEIDENDE ELEMENTEN

Reikwijdte van de besprekingen

De groep zal de aandacht toespitsen op het vraagstuk van de complementaire bevoegdheid teneinde bij te dragen aan een duidelijker bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten.

Definitie van complementaire bevoegdheden

De eerste moeilijkheid – en dus ons eerste doel – is het definiëren van het begrip complementaire bevoegdheden. Hoewel er thans geen duidelijke algemene definitie voorhanden is, wordt algemeen geaccepteerd dat complementaire bevoegdheid betrekking heeft op gebieden waarop het optreden van de Gemeenschap beperkt blijft tot het aanvullen, ondersteunen of coördineren van het optreden van de lidstaten. (Op die gebieden is een negatieve bevoegdheidsafbakening (b.v. uitsluiting van harmonisatie op bepaalde gebieden) gebruikelijk.) De bevoegdheid om op deze gebieden aan regelgeving te doen, blijft bij de lidstaten berusten, en optreden van de Gemeenschap kan niet tot gevolg hebben dat het optreden van de lidstaten wordt uitgesloten.

Er zij op gewezen dat het grootste verschil tussen complementaire bevoegdheden en concurrente bevoegdheden ligt in het feit dat in het laatstgenoemde geval de lidstaten niet langer aan regelgeving mogen doen zodra de Unie/Gemeenschap dat op de onder deze regelgeving vallende gebieden heeft gedaan, behalve voorzover zulks voor de implementatie daarvan noodzakelijk is. Doordat ze worden uitgeoefend, kunnen communautaire bevoegdheden dus exclusieve bevoegdheden worden. Dit kan nooit het geval zijn op gebieden die onder complementaire bevoegdheden vallen, want voor die gebieden voorzien de verdragen in strikte grenzen voor communautair optreden, dat niet strijdig mag zijn met de regelgevingsbevoegdheid van de lidstaten.

Deze groep bevoegdheden bestrijkt in de meeste gevallen nieuwe beleidsgebieden die in Maastricht of later aan het Verdrag zijn toegevoegd. Het betreft hier voorbeelden van de tendens om de methode van functionele toewijzing van bevoegdheden (op basis van te bereiken doelstellingen) te vervangen door een inhoudelijke toewijzing. In de desbetreffende rechtsgrondslagen wordt gestipuleerd welke precieze actie de Gemeenschap dient te ondernemen, in sommige gevallen onder specifieke uitsluiting van bevoegdheid. Het verband tussen deze negatieve bevoegdheidsverdeling (b.v. de uitsluiting van harmonisatie in het hoofdstuk over cultuur) en de functionele bevoegdheden van de Unie (b.v. uit hoofde van de interne markt) doet belangrijke vraagstukken rijzen.

- *Hoe kunnen we komen tot een transparanter onderscheid tussen gebieden van complementaire bevoegdheid, gebieden waarop de EU niet bevoegd is, en gebieden met concurrente bevoegdheden (gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten)?*
- *Hoe kunnen complementaire bevoegdheden worden verduidelijkt en gerationaliseerd? Moet in de verdragen een definitie van complementaire bevoegdheden worden opgenomen? Zo ja, met welke gevolgen?*

Onder complementaire bevoegdheden vallende beleidsgebieden

Overeenkomstig de voorgestelde definitie kunnen we reeds een voorlopige lijst van complementaire bevoegdheden opstellen (die als resultaat van onze besprekingen zou kunnen worden vervolledigd): werkgelegenheid; douanesamenwerking; onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken; cultuur; volksgezondheid; trans-Europese netwerken (behalve wat betreft interoperabiliteit en normering); industrie; onderzoek en ontwikkeling (het vraagstuk van de economische beleidscoördinatie wordt door een andere groep besproken).

- *Moeten we verder proberen alle EU-beleidsgebieden uit de categorie complementaire bevoegdheden in het Verdrag op te sommen?*

Openbaar belang

Vaak wordt de kritiek geuit dat de EU zich met teveel zaken bemoeit of aan te gedetailleerde regelgeving doet. Deze vorm van kritiek heeft vaak betrekking op gebieden waar de bevoegdheden complementair zijn. Het gebrek aan duidelijkheid van het systeem wekt de indruk dat de nationale soevereiniteit verder wordt uitgehold dan nodig is om vraagstukken van gemeenschappelijk belang aan te pakken.

Hoewel het gebieden betreft waarop de activiteiten van de Gemeenschap beperkt blijven tot het aanvullen van de acties van de lidstaten, vooral met uit de communautaire begroting gefinancierde ondersteuningsprogramma's, en waarvoor in de verdagen uitdrukkelijk is gestipuleerd dat de Gemeenschap niet aan regelgeving mag doen, bestaat de misvatting dat de Gemeenschap daartoe wel bevoegd is.

De open coördinatiemethode, die doelstellingen vastlegt zonder rekening te houden met de toewijzing van bevoegdheden, draagt bij tot de onduidelijkheid van het systeem en wekt de indruk dat de communautaire bevoegdheden zeer ruim zijn, terwijl dit in feite niet het geval is.

- *Moeten verdere definities of negatieve omschrijvingen van de communautaire bevoegdheid worden overwogen, en zo ja, in welke vorm?*
- *Moet in het Verdrag naar de open coördinatiemethode worden verwezen, waarbij tegelijkertijd haar grenzen worden vastgesteld?*

Verband met het bredere debat over bevoegdheden

Het vraagstuk van de complementaire bevoegdheid is een belangrijk onderdeel van een ruimer debat over de afbakening van de bevoegdheden van de EU. De bespreking zou tevens een mogelijke herziening van artikel 308 van het VEG kunnen inhouden. Het Hof heeft erop gewezen dat artikel 308 niet mag worden gebruikt om het bij het Verdrag vastgestelde kader van de communautaire bevoegdheden te overschrijden, noch om de wetgeving van de lidstaten te harmoniseren op gebieden waarop het de Gemeenschap verboden is dat te doen (wat het geval is met de meeste onder complementaire bevoegdheden vallende gebieden).

- *Welke gevolgen zouden er verbonden zijn aan de invoering van striktere normen voor het gebruik van artikel 308?*
- *Zou het nuttig zijn om in het Verdrag de beginselen op te nemen die het Hof voor het gebruik van artikel 308 heeft vastgesteld?*

WERKPROGRAMMA

Een werkprogramma in vier fasen kan worden overwogen.

1. Definitie van het begrip "complementaire bevoegdheid", teneinde een nauwkeurige lijst van de daaronder vallende gebieden vast te stellen, op basis van een aan de eerste vergadering van de groep voor te leggen document.
2. Analyse van wat de Europese Unie "thans doet" op het gebied van complementaire bevoegdheden (en van het gebruik van artikel 308 in verband met complementaire bevoegdheden): het secretariaat zou een evaluatie kunnen maken van het type regelgevingsactiviteit op deze gebieden en van de aard en de omvang van andere acties/maatregelen van de EU.
3. Analyse van de punten van mogelijk conflict ("interferentie") tussen de bevoegdheden van de EU en die van de lidstaten; er kan worden gedacht aan een of twee hoorzittingen met deskundigen van de lidstaten en de Commissie.
4. Te verkennen conclusies en wegen, inzonderheid met betrekking tot de vraagstukken die voortvloeien uit het mandaat van de groep.