

bil. 8 6.
-4 NOV. 1992

UDENRIGSMINISTERIET

ORIGINAL

ASIATISK PLADS 2
1448 KØBENHAVN K
TELEFON: 45 33 92 00 00
GIROKONTO 3 00 18 08
TELEX: 31292 ETR DK
TELEFAX: 45 31 54 05 33
TELEGRAMADRESSE: ETRANGERESMedlemmerne af Folketingets
markedsudvalg og deres stedfortrædere

1 bilag Kontor N.1

J.nr. 400.C.2-0

Dato 4. november 1992

./.

Til underretning for Folketingets markedsudvalg fremsendes vedlagt spansk memorandum om nærhedsprincippet.



SPANSK MEMORANDUM OM SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

I. INDLEDNING

Anvendelsen af subsidiaritetsprincippet, som er nedfaldet i præamblen og i artikel B i Traktaten om Den Europæiske Union samt i den nye artikel 3 B, stk. 2, i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, rejser vigtige institutionelle og fortolkningsmæssige spørgsmål af såvel proceduremæssig som substansmæssig art. Svaret på spørgsmålene er at finde i selve affattelsen af artikel 3 B, stk. 2, som blev tydeliggjort i konklusionerne Det Europæiske Råds nylig afholdte samling i Birmingham.

Subsidiaritetsprincippet ligger til grund for udøvelsen af de beføjelser, som deles af Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne. Det er således ikke et kriterium for, hvorledes beføjelserne skal fordeles, men derimod for hvordan de skal udøves.

I løbet af de seneste uger har forskellige medlemsstater udsendt memoranda om de spørgsmål, som anvendelsen af det pågældende princip rejser.

Derfor har Spanien besluttet at fremlægge nærværende memorandum for at bidrage til en afklaring af debatten om, hvorledes princippet fremover anvendes korrekt, når Traktaten om Den Europæiske Union er trådt i kraft.

Det bør ikke glemmes, at en midlertidig anvendelse af artikel 3 B, stk. 2, før Traktaten om Den Europæiske Union træder i kraft, vil volde store juridiske problemer, eftersom en aftale om en sådan midlertidig anvendelse i henhold til Wienerkonventionen om traktatretten også skal ratificeres af medlemsstaternes parlamenter. Før Traktaten om Den Europæiske Union træder i kraft, vil der følgelig udelukkende kunne blive tale om eventuelt at træffe visse praktiske foranstaltninger, som ikke ændrer den gældende fællesskabsret.

II. SUBSIDIARITETSPRINCIPPETS BETYDNING OG RÆKKEVIDDE

1. Subsidiaritet som juridisk princip i et retsfællesskab

Som det fremgår af bestemmelserne i artikel L i Traktaten om Den Europæiske Union er subsidiaritetsprincippet et juridisk princip i "fællesskabssøjlen" i Traktaten, hvis fortolkning løbende vil udkrystallisere sig gennem den retspraksis, som De Europæiske Fællesskabers Domstol til enhver tid fastlægger, og hvis overtrædelse følgelig vil kunne komme til at danne grundlag for eventuelle sager, der indbringes for Domstolen.

Under alle omstændigheder er dette aspekt af subsidiaritetsprincippet udmærket beskrevet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon, hvori det hedder, at princippet er "en ny juridisk bindende grundregel".

Som det vil fremgå længere fremme i teksten, ser Spanien subsidiaritetsprincippet som et dynamisk begreb, dvs. som et princip, der til stadighed er i udvikling.

2. Forskellen mellem subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet

For så vidt angår artikel 3 B forekommer subsidiaritetsprincippet udelukkende nedfældet i stk. 2.

Stk. 3 i artikel 3 B omhandler derimod proportionalitetsprincippet, i henhold til hvilket de midler, som Fællesskabet anvender, skal stå i et rimeligt forhold til de mål, der er fastsat i Traktaten, således at forstå, at den mindst restriktive foranstaltning - ifølge Domstolens faste retspraksis - skal vælges, når det er muligt at vælge mellem forskellige foranstaltninger, som alle er relevante med henblik på at nå et bestemt mål.

Man bør nemlig huske på, at der findes en fast retspraksis med hensyn til proportionalitetsprincippet, hvorimod Domstolen hidtil ikke har afsagt nogen kendelse om fortolkningen af subsidiaritetsprincippet, som det for øjeblikket er nedfældet - for så vidt angår miljøområdet - i artikel 130 R, stk. 4, der ved Den Europæiske Fælles Akt blev indføjet i EØF-Traktaten.

Proportionalitetsprincippet adskiller sig derfor fra subsidiaritetsprincippet, og det er vigtigt ikke at blande dem sammen eller lade dem smelte sammen til ét enkelt princip. Hvor der ved proportionalitetsprincippet er tale om, at midlerne skal stå i et rimeligt forhold til målene, indebærer subsidiaritetsprincippet, at en given foranstaltning skal træffes på det niveau, der er mest relevant for at opnå de mest hensigtsmæssige virkninger.

Medens subsidiaritetsprincippet kun skal finde anvendelse, når beføjelserne deles mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, har proportionalitetsprincippet en generel rækkevidde, for så vidt som det finder anvendelse, både når Fællesskabet har enekompetence, og når beføjelserne deles af Fællesskabet og medlemsstaterne.

Man bør huske på, at det mandat, der er indeholdt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Lissabon, med hensyn til artikel 3 B udelukkende henviser til subsidiaritetsprincippet, uden på nogen måde at nævne proportionalitetsprincippet, der - som påpeget - er et særskilt princip og ikke blot et appendiks til subsidiaritetsprincippet.

Også konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Birmingham nævner udelukkende subsidiaritetsprincippet og indeholder ikke nogen henvisning til proportionalitetsprincippet.

3. Subsidiaritetsprincippets anvendelse og rækkevidde

Som det er fremgået, gælder subsidiaritetsprincippet i henhold til artikel 3 B, stk. 2, ikke på de områder, hvor Fællesskabet har enekompetence.

Vanskeligheden består i at klassificere Fællesskabets beføjelser og få kortlagt dels de områder, som hører ind under Fællesskabets enekompetence, dels de områder, hvor beføjelserne er delte.

Under forhandlingerne af Traktaten afviste regeringskonferencen udtrykkeligt at fastlægge et hierarki over Fællesskabets retsregler, og den gik heller ikke med til at opstille en liste over de områder, hvor Fællesskabet har enekompetence.

Også på Det Europæiske Råds samling i Birmingham var stats- og regeringscheferne uvillige til at gøre noget sådant.

Grunden hertil er indlysende: med Traktaten om Den Europæiske Union skabes der ikke en føderal struktur, og det er derfor alt for tidligt at foretage en sådan klassificering, der hører hjemme i en føderal tankegang.

Alligevel fastslår Traktaten med al ønskelig tydelighed, hvor Fællesskabets beføjelser ligger: det er kun muligt for Fællesskabet at handle på et bestemt område eller som led i en bestemt politik, hvis der i Traktaterne udtrykkeligt gives beføjelse til, at Fællesskabet kan vedtage afledte retsakter på det pågældende område - eller ved hjælp af EØF-Traktatens artikel 235. Dette er kriteriet for tildeling af beføjelser til Fællesskabet, som udtrykkeligt er nedfældet i artikel 3 B, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Union.

Altså fastslår fællesskabsretten således tydeligt Fællesskabets beføjelser, men opstiller ikke disse i et hierarki.

Vi kan derfor ikke henholde os til et hierarki over fællesskabsbeføjelserne i vor søgen efter, hvilket kriterium der skal lægges til grund for anvendelsen af subsidiaritetsprincippet.

Men selv om Traktaten altså ikke opstiller et hierarki over beføjelserne, kan man alligevel af Traktaten og fællesskabsretten udlede et hierarki over Fællesskabets mål.

I Traktaten om Den Europæiske Union proklameres det tydeligt, at det overordnede mål er at sikre en stadig snævrere union mellem de europæiske folk - således som det også er tilfældet i Rom-Traktaten. Dette mål sætter kursen for Fællesskabets opbygningsproces.

Inden for denne proces udgør Traktaten om Den Europæiske Union et kvalitativt spring, idet man er nået ud over den rent økonomiske indfaldsvinkel, som har været fremherskende indtil nu. Dette er forklaringen på, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab for fremtiden skal hedde Det Europæiske Fællesskab, og at der ved Traktaten om Den Europæiske Union indføres nye beføjelser eller sker en uddybning af allerede eksisterende beføjelser på områder som kultur, uddannelse, sundhed og forbrugerbeskyttelse eller inden for visumpolitik, som går ud over den integration af fortrinsvis økonomisk karakter, som indtil nu har været styrende for integrationen mellem Fællesskabets medlemsstater.

På samme måde indføres der ved Unionstraktaten en række bestemmelser med henblik på at udforme et egentligt

unionsborgerskab med det formål at gøre Fællesskabets opbygning til noget konkret i borgernes hverdag.

Med dette overordnede mål for øje stadfæster Unionstraktaten både i artikel B og i artikel 2 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab Unionens mål og Fællesskabets opgaver.

Som eksempel kan nævnes, at den økonomiske og sociale samhørighed er et af Unionens mål (artikel B i Traktaten om Den Europæiske Union), en af Fællesskabets opgaver (artikel 2 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab) og et af de grundlæggende principper ikke blot for det indre marked, men også for alle Fællesskabets politikker og aktioner (artikel 130 B i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab).

Dette vil sige, at den økonomiske og sociale samhørighed skal have indvirkning på såvel de områder, hvor Fællesskabet har enekompetence, som på de områder, hvor beføjelserne er delte, og den skal ikke blot give sig konkret udslag i specifikke finansielle instrumenter (strukturfondene og samhørighedsfonden), men også danne grundlag for talrige aktioner inden for de sektorafrænsede politikker (den fælles landbrugspolitik, forskning og teknologisk udvikling, konkurrencepolitik mv.).

Det er således ikke muligt at opstille et hierarki over beføjelserne, eller som ikke sådant er fastsat i Traktaten; i stedet for må man henholde sig til de mål og opgaver, som institutionerne pålægges gennem Traktaten, og herudfra vil subsidiaritetsprincippet skulle anvendes i hvert enkelt konkret tilfælde. Det spørgsmål, man må stille, er ikke, om en konkret foranstaltning er mere effektiv for den enkelte medlemsstat isoleret set, hvis den træffes særskilt, end hvis den træffes på fællesskabsplan, men derimod om effektiviteten indebærer, at der gøres fremskridt hen imod en stadig snævrere union mellem folkene, og tjener de mål i Traktaten, som er fastsat med henblik herpå.

Det drejer sig således om et dynamisk begreb, hvor man hele tiden må holde sig behovet for at handle på fællesskabsplan for øje for at få processen til at skride frem, idet kriterierne om tilstrækkelighed og effektivitet til hver en tid skal overholdes.

Det vil altså sige, at anvendelsen af subsidiaritetsprincippet i visse tilfælde vil få os til at forfølge det fælles

mål gennem individuelle handlinger på medlemsstatsniveau, medens anvendelsen af princippet i andre tilfælde vil pålægge os at handle på fællesskabsniveau.

4. Nødvendigheden af en afbalanceret udvikling af gældende fællesskabsret

Med henblik på at nå Traktatens mål skal Fællesskabet lovgive for alle sine medlemsstater og ikke kun for et flertal af disse; hvis dette synspunkt blev accepteret, er der forslag, som vurderet ud fra den fortolkning nogle medlemsstater giver subsidiaritetsbegrebet, sandsynligvis aldrig ville have set dagens lys, eftersom de især berører et mindretal af landene i Fællesskabet (f.eks. miljøaktioner i Østersøområdet eller bekæmpelse af ørkendannelse).

Dette ansvar påhviler først og fremmest Kommissionen, som inden for rammerne af den institutionelle balance i Fællesskabet skal værne om Traktatens mål og opgaver. Dette ansvar er ikke begrænset til udviklingen af de områder, hvor Fællesskabet har enekompetence, men gælder også de områder, hvor der er delt kompetence.

5. Nødvendigheden af at anvende subsidiaritetsprincippet fra sag til sag

Når det er fastslået i Traktaten, at subsidiaritetsprincippet skal ligge til grund for udøvelsen af de beføjelser, der er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og det klart fremgår, at subsidiaritetsprincippet skal bruges til at finde den mest effektive måde til at udvikle Traktatens mål og opgaver hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, forstår man, at subsidiaritetsprincippet ikke er et princip, der begrænser udøvelsen af Fællesskabets beføjelser, men at det i mange tilfælde tværtimod pålægger en forpligtelse til at handle på fællesskabsniveau.

Det er ikke muligt på forhånd at fastslå, hvilke kompetenceområder dette princip især vil komme til at spille en vigtig rolle for. Det hele vil afhænge af, hvilke aktioner der i hvert enkelt tilfælde vil være nødvendige for at sikre en afbalanceret samlet udvikling af Traktatens mål.

Artikel 3 B, stk. 2, fastsætter derfor ikke, med henblik på anvendelsen af subsidiaritetsprincippet, noget hierarki, nogen sektoropdeling eller graduering af områder eller sektorer på området med delt kompetence, og det fremgår heraf, at der ikke findes nogen sektorer, hvor subsidiaritetsprincippet navnlig bør finde anvendelse, hverken i begrænsende retning eller i retning af en større forpligtelse til at handle på fællesskabsplan.

Det ville således være i modstrid med Traktaten kun at fortolke subsidiaritetsbegrebet i begrænsende retning og fortrinsvis anvende det på den række politikker eller aktioner med et mindre direkte økonomisk indhold, der netop er blevet indført eller uddybet i Traktaten om Den Europæiske Union (kultur, erhvervsuddannelse, forbrugerbeskyttelse, uddannelse, social- og arbejdsmarkedspolitik, store trans-europæiske net osv.). En sådan fortolkning af subsidiaritetsprincippet som begrænsende Fællesskabets indsats inden for de nye politikker eller handlingsområder, der er indført med Unionstraktaten, og som ikke er direkte forbundet med gennemførelsen af det indre marked, er klart i modstrid med Traktatens ånd.

Hvad der fastsættes i Traktaten i forbindelse med disse områder er, at Fællesskabets indsats - sammen med medlemsstaternes indsats - "supplerer" disses indsats og "bidrager" til opnåelsen af et givet mål. Det fremgår således af Traktaten, at der er en forpligtelse til at handle.

Med hensyn til disse nye beføjelser er det eneste, Traktaten berører, således instrumentet eller formen for fællesskabsinterventionen, men uden derved at sige, at forpligtelsen til at handle på fællesskabsplan er mindre inden for disse områder. Det kunne tværtimod opfattes sådan, at forpligtelsen til at handle på fællesskabsplan inden for disse områder er endnu større netop i medfør af subsidiaritetsprincippet.

Konklusionen er, at det ikke er muligt på forhånd at fastsætte en trindeling af intensiteten af subsidiaritetsprincippets anvendelse inden for de forskellige EF-kompetenceområder, hvor det finder anvendelse.

Det er derfor nødvendigt at afveje den korrekte anvendelse af subsidiaritetsprincippet i hvert enkelt tilfælde og ikke

på forhånd fastsætte en trindeling for dets anvendelse.

Som påpeget vil anvendelsen af dette princip i nogle tilfælde medføre en forpligtelse til at handle på fællesskabsplan og i andre en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger på nationalt niveau, som skal tjene til at nå Fællesskabets mål.

6. Princippet om tilstrækkelige midler

I artikel F, stk. 3, hvor det siges, at "Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik", fastslås "princippet om tilstrækkelige midler". I forbindelse med aktioner, hvor dette princip finder anvendelse, kan man ikke afvise det ved at påberåbe sig en "nationalistisk" fortolkning af subsidiaritetsprincippet.

Subsidiaritetsprincippet, der er knæsat i Traktaten, er et fællesskabsretligt princip. Det spørgsmål, det er relevant at stille i forbindelse med fortolkningen heraf, er derfor ikke at stille det spørgsmål på den enkelte medlemsstats niveau, om hvorvidt den enkelte stats nationale interesse varetages mest effektivt ved en national indsats eller ved en fællesskabsindsats; den korrekte anvendelse af subsidiaritetsprincippet tager derimod udgangspunkt i spørgsmålet om, hvordan man mest effektivt når de mål og opfylder de opgaver, der er nedfældet i Traktaten, under hensyntagen til slutmålet om en stadig snævrere union mellem folkene.

Når det først er besluttet, at Fællesskabet skal føre en konkret politik, må princippet om tilstrækkelige midler respekteres.

En korrekt anvendelse af subsidiaritetsprincippet er derfor fuldt ud forenelig med princippet om tilstrækkelige midler. Den korrekte anvendelse af subsidiaritetsprincippet svækker ikke, men styrker tværtimod solidariteten inden for Fællesskabet.

7. Valget mellem den afledte rets forskellige typer retsakter

Som bekendt udgør Det Europæiske Fællesskab et retsfællesskab, for hvis udvikling vedtagelsen af juridisk bindende retsakter har spillet en væsentlig rolle. For ikke at udvide den gældende fællesskabsret og for at kunne komme videre i Fællesskabets integrationsproces er det nødvendigt at opretholde muligheden for at vedtage juridisk bindende

retsakter i fuld udstrækning.

Når der skal lovgives om et givent emne, skal valget af retsakt inden for den afledte ret ske dels på grundlag af, hvad det hertil svarende retsgrundlag i traktaterne tilsiger, dels på grundlag af, hvad der er mest hensigtsmæssigt for at nå de mål, der tilstræbes med den pågældende politik eller aktion, men uden at der på forhånd ses bort fra noget konkret instrument.

At undlade at anvende en forordning til fordel for et direktiv eller endog andre ikke-bindende retsakter på områder, hvor subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, ville f.eks. ikke være en passende generel forhåndsindstilling at indtage. I visse sammenhænge kan der ikke herske tvivl om, at en forordning kan være nyttigere end et direktiv, eftersom den finder umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne og derfor ikke giver anledning til nogen inkorporeringsproblemer.

Det bør i den forbindelse erindres, at det i Birmingham-konklusionerne understreges, at fællesskabslovgivningen skal være enklere og klarere, det vil sige mere forståelig for borgerne. Det mål vil kunne nås, hvis man sørger for, at Fællesskabets retsakter formuleres så klart som muligt, og dette spørgsmål har ikke i sig selv noget at gøre med valget mellem en forordning, et direktiv eller en anden type retsakt inden for den afledte ret.

III. PROCEDURSPØRGSMÅL

De vigtigste procedurespørgsmål, som anvendelsen af subsidiaritetsprincippet rejser, og som Spanien gerne vil fremhæve, er følgende:

1. Interinstitutionel aftale

I betragtning af de betydelige institutionelle konsekvenser af horisontal karakter, som anvendelsen af subsidiaritetsprincippet medfører, vil det være nødvendigt for at styre denne anvendelse på hensigtsmæssig vis, at der forud indgås en interinstitutionel aftale imellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet i overensstemmelse med henstillingen fra Det Europæiske Råd i Birmingham.

Det ville således være politisk risikabelt at vedtage procedure- og substansregler for Kommissionen og Rådet, hvis

man ikke også kan regne med, at Europa-Parlamentet bifalder disse, især når man betænkter, at man i Maastricht-Traktaten har bestræbt sig på at knytte Europa-Parlamentet så nært som muligt til Fællesskabets beslutningstagningsproces (ikke blot ved indførelse af proceduren for fællesbeslutningstagning i artikel 189 B, men ligeledes ved en markant udvidelse af de sagsområder, hvor Europa-Parlamentet afgiver samstemmende udtalelse, og de tilfælde, hvor samarbejdsproceduren anvendes).

Derfor bør hverken Rådet eller Kommissionen separat indgå aftaler på området; tværtimod bør man i alle tilfælde sikre sig Europa-Parlamentets samtykke til de procedure- og substansregler, man måtte finde hensigtsmæssige med henblik på at virkeliggøre subsidiaritetsprincippet.

Spanien foreslår derfor, at Rådet (almindelige anliggender) vedtager et mandat til forhandlinger vedrørende ovenfor omtalte interinstitutionelle aftale.

Denne interinstitutionelle aftales rækkevidde er dog naturligvis underlagt opretholdelsen af den institutionelle ligevægt, dvs. de beføjelser, der i traktaterne er tillagt hver institution, samt overholdelsen af EF-retten.

2. Revision af gældende fællesskabsret

Subsidiaritetsprincippet, der er indført ved Traktaten om Den Europæiske Union, skal efter Spaniens opfattelse især gælde i fremtiden.

For så vidt angår dets anvendelse på allerede gældende fællesskabsret hedder det udtrykkeligt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 1992 i Lissabon, at "der skal ske en fornyet gennemgang af visse fællesskabsbestemmelser for at tilpasse dem til nærhedsprincippet". På det nyligt afholdte Europæiske Råd i Birmingham blev der anmodet om, at de første resultater af denne gennemgang forelægges på det kommende Europæiske Råd i Edinburgh.

Efter Spaniens opfattelse bør man i høj grad tage hensyn til, at det ifølge Unionstraktatens artikel B er et mål for denne "at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud".

Således bør en revision af den allerede vedtagne fællesskabsret begrænses til kun at omfatte de tilfælde, hvor det anses for bydende nødvendigt for at tilpasse den til subsidiaritetsprincippet, uden at der ad denne vej kan rettes angreb mod gældende fællesskabsret som helhed.

Det modsatte vil kunne være et anslag mod retssikkerhedsprincippet, der er et grundlæggende princip for, at et virkeligt retsfællesskab som Det Europæiske Fællesskab kan fungere, idet muligheden for at revidere den gældende fællesskabsret uden nogen begrænsning ville medføre, at subsidiariteten ville hænge som et "Damokles-sværd" over EF-retten.

Endelig er det indlysende, at revision af allerede vedtagne EF-bestemmelser kun kan finde sted, efter at Kommissionen har forelagt forslag herom i medfør af sin eneret til at tage initiativer på lovgivningsområdet.

3. Vurdering af anvendelsen af subsidiaritetsprincippet

En vurdering af Kommissionens forslag ud fra et subsidiaritetssynspunkt kan ikke gøres til et "forudgående spørgsmål", der er til hinder for, at forslagene behandles ud fra et helhedsperspektiv og på grundlag af deres iboende kvaliteter.

Kontrollen med, at subsidiaritetsprincippet overholdes, bør således være en integrerende del af gennemgangen af kommissionsforslaget og kan ikke ses isoleret fra denne gennemgang, der nødvendigvis bør være af global karakter.

For øjeblikket kan Rådet ifølge EØF-Traktatens artikel 149, stk. 1, kun foretage ændringer i Kommissionens forslag, hvis den træffer enstemmig afgørelse herom. Der opstår derfor det juridiske spørgsmål, om der ligeledes kræves enstemmighed for, at Rådet kan forkaste et kommissionsforslag, fordi det efter Rådets mening tilsidesætter subsidiaritetsprincippet.

Efter Spaniens opfattelse kan i hvert fald intet flertal af medlemsstater i Rådet ifølge de nugældende institutionelle mekanismer afvise eller udsætte at drøfte et bestemt forslag

fra Kommissionen "sine die".

At acceptere sidstnævnte mulighed vil være ensbetydende med en ændring af Fællesskabets nuværende institutionelle ligevægt og dermed en krænkelse af traktaterne, der ville forvanske den beslutningsproces, der er en væsentlig del af den måde, Fællesskabet fungerer på.

Madrid, den 30. oktober 1992