



**Europaudvalget
EU-konsulenten**

Dato: 18. september 2008

Kriterier for subsidiaritetsprøvelse af forslag om ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering

Europaudvalget besluttede på sit møde fredag den 12. september 2008 at se nærmere på, hvorvidt Kommissionens forslag om "ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering" overholder subsidiaritetsprincippet¹.

Udvalget bad i den forbindelse EU-konsulenten om at udarbejde et notat om, hvilke *kriterier* der er relevante at lægge til grund for en sådan prøvelse af forslaget.

Europaudvalgets prøvelse sker på baggrund af en anmodning fra COSAC, som er det europæiske samarbejdsorgan for de nationale parlamenters europaudvalg².

Subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet)

Formålet med subsidiaritetsprincippet er at sikre, at beslutningerne i EU træffes så nært på borgerne som muligt³.

Det er dog vigtigt at slå fast, at subsidiaritetsprincippet ikke er et magtdelingsprincip, som afgrænser EU's og medlemsstaternes respektive beføjelser. Princippet tjener som rettesnor for EU's anvendelse af de beføjelser, som medlemsstaterne har tillagt Unionen gennem traktaterne (TEU og TEF)⁴.

¹ KOM(2008)426 af 9. juli 2008

² Se EU-note – E 59 af 3. september 2008.

³ Se præamblen til TEU samt TEU artikel 1 og 2.

⁴ I protokol 30 til Amsterdamtraktaten fastslås det således, at subsidiaritetsprincippet ikke anfægter de beføjelser, som EU er tillagt i traktaterne, men derimod skal tjene som en rettesnor for, hvorledes disse beføjelser udøves på EU-plan.

Subsidiaritetsprincippet finder dog kun anvendelse på områder, hvor EU og medlemsstaterne deler kompetencen, og således ikke hvor EU har enekompetence, idet medlemsstaterne her ikke længere har beføjelser til at handle, uanset om EU har udstedt regler eller ej⁵.

Det nærmere indhold af subsidiaritetsprincippet er fastlagt i TEF artikel 5, stk. 2, samt i Protokol nr. 30 til Amsterdamtraktaten⁶, som udstikker en række kriterier eller retningslinjer for subsidiaritetsprincippets anvendelse i praksis. Ifølge TEF artikel 5 betyder subsidiaritetsprincippet, *"at EU kun skal handle i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og derfor på grund af handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på EU-plan"*⁷.

For at vurdere hvorvidt en handling fra EU's side er berettiget i forhold til subsidiaritetsprincippet, skal EU-institutionerne ifølge protokol nr. 30 undersøge om følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Det pågældende spørgsmål skal have tværnationale aspekter, som ikke på tilfredsstillende vis kan reguleres ved en handling fra medlemsstaternes side.
- 2) Handling fra medlemsstaternes side eller manglende handling fra EU's side vil være i konflikt med traktatens krav⁸.
- 3) Handling fra medlemsstaternes side eller manglende handling fra EU's side vil alvorligt skade medlemsstaternes interesser.
- 4) Handling på EU-plan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side.

Anvendelsen af subsidiaritetsprincippet indebærer således i praksis udøvelsen af et ganske *vanskeligt politisk og økonomisk skøn*, som i dag varetages af Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet⁹.

⁵ Det fremgår ikke eksplicit af traktaterne på, hvilke områder EU har enekompetence. Det må dog antages, at gælde for i hvert fald handelspolitikken og den fælles fiskeripolitik, idet EF-Domstolen tidligere har fastslået, at disse områder hører under EU's enekompetence.

⁶ Protokol 30 er en traktatfæstelse af den interinstitutionelle aftale om gennemførelsen af subsidiaritetsprincippet, som blev indgået mellem EU's institutioner i 1993 i kølvandet på de danske vælgeres nej til Maastrichttraktaten ved en folkeafstemning den 2. juni 1992

⁷ Se TEF artikel 5, stk. 2.

⁸ Det gælder eksempelvis behovet for at rette op på konkurrenceforvridning, at undgå handelsrestriktioner eller styrke den økonomiske eller social samhørighed.

⁹ Ikke blot Kommissionen, men også Rådet og Europa-Parlamentet skal sørge for at subsidiaritetsprincippet overholdes. For Rådet og Parlamentet er det f.eks. relevant, når de vedtager ændringsforslag til Kommissionens forslag. Med Lissabontraktaten tildeles også EU-landenes nationale parlamenter et ansvar for overvågningen af subsidiaritetsprincippet.

For at gøre et sådant skøn muligt skal Kommissionen ifølge Protokol nr. 30 foretage omfattende konsultationer, før den foreslår lovgivning, samt begrunde forslagernes overholdelse af subsidiaritetsprincippet.

Om fornødent skal Kommissionens begrundelse indeholde detaljerede oplysninger om dette spørgsmål samt underbygges af såvel kvalitative som kvantitative indikatorer.

Kommissionen skal desuden tage hensyn til behovet for, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges EU, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere begrænses mest muligt og står i et rimeligt forhold til det mål, som skal nås.

Bl.a. derfor udarbejder Kommissionen i dag systematisk konsekvensanalyser, som gør nøje rede for forslagets økonomiske, sociale, miljømæssige og lovgivningsmæssige konsekvenser og dermed sikrer, at EU træffer beslutninger på et velinformeret grundlag i alle faser af lovgivningsforløbet.

EU's beføjelser?

Før man kan påbegynde den egentlige prøvelse af, hvorvidt et forslag overholder subsidiaritetsprincippet, skal man dog først undersøge, om forslaget opfylder to centrale betingelser¹⁰:

- 1) Ligger det inden for de beføjelser, som EU er tildelt af medlemsstaterne gennem TEF og TEU?
- 2) Ligger det uden for EU's enekompetenceområde, hvor medlemsstaterne ikke længere har beføjelser til at handle?

Hvis der kan svares bekræftende på begge spørgsmål, kan man gå i gang med sin subsidiaritetsprøvelse.

Overholder forslaget om ikke-diskrimination subsidiaritetsprincippet?

Subsidiaritetsprøvelsen

De overordnede mål med forslaget til direktiv om *ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering* er¹¹:

¹⁰ Disse to krav findes i TEF artikel 5, stk. 1 og 2.

¹¹ Kommissionen angiver TEF artikel 13, stk. 1 som retsgrundlag for forslaget om ikke-diskrimination, hvilket betyder, at det ligger inden for et område, hvor EU og medlemsstaterne deler kompetencen.

- At øge beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering i alle medlemsstaterne.
- At skabe retssikkerhed for de økonomiske aktører og potentielle ofre for disse typer af diskrimination på tværs af landegrænserne.
- At forbedre den sociale integration og fremme alle gruppers fulde deltagelse i samfundslivet og økonomien.

Det centrale spørgsmål i relation til en subsidiaritetsprøvelse af direktivforslaget må derfor lyde, om man i tilstrækkelig grad kunne realisere ovenstående mål gennem *national lovgivning*?
 Eller om der på grund af forslagets omfang eller virkninger er behov for *fælles EU-regler* for at nå målene?

For bedre at kunne besvare disse spørgsmål er det nødvendigt at vurdere forslaget i forhold til Protokol nr. 30's fire betingelser for *subsidiaritetsmedholdenhed*.

Følgende spørgsmål kunne i den forbindelse stilles:

- Har spørgsmålet om beskyttelse mod forskelsbehandling på de pågældende områder tværnationale aspekter, som ikke på tilfredsstillende vis kan reguleres ved handling fra medlemsstaternes side?
- Vil handling fra medlemsstaternes side eller manglende handling fra EU's side vedrørende denne beskyttelse være i konflikt med traktatens krav om eksempelvis at undgå handelsrestriktioner og konkurrenceforvridning eller styrke den økonomiske eller social samhørighed?
- Vil handling fra medlemsstaternes side eller manglende handling fra EU's side vedrørende beskyttelsen mod forskelsbehandling alvorligt skade medlemsstaternes interesser?
- Vil beskyttelsen mod forskelsbehandling på EU-plan have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side?

Begrundelsespligt

Hertil kommer, at det vil være relevant at vurdere, hvorvidt Kommissionen i direktivforslaget har overholdt sin *pligt til at begrunde* dets overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Kommissionen angiver selv i sit forslag to hovedbegrundelser for, at EU-lovgivning er nødvendig og, at forslaget må ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene, nemlig:

- At kun på denne måde kan der etableres et minimumsniveau for beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering i alle medlemsstater,
- At det giver retssikkerhed for borgerne og de økonomiske aktører, når de bevæger sig på tværs af landegrænserne, idet der er meget store forskelle på beskyttelsen mod diskrimination i de enkelte medlemsstaters lovgivning.

Til grund for Kommissionens beslutning om at fremsætte forslaget ligger desuden en omfattende *konsekvensanalyse* af forslaget økonomiske, sociale, miljømæssige og retlige konsekvenser¹².

I denne konsekvensanalyse begrundes behovet for EU-regulering desuden i, at forskelle i beskyttelsesniveau i de enkelte medlemsstater risikerer at lægge hindringer i vejen for arbejdskraftens fri bevægelighed, men også for den fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser.

Der skal dog ikke i denne note gives nogen mere omfattende redegørelse for indholdet af Kommissionens konsekvensanalyse, idet det vil føre for vidt på dette sted.

Høringer

Endelig har Kommissionen som påkrævet i Protokol nr. 30 hørt en lang række NGO'ere, virksomheder og interesseorganisationer forud for fremsættelsen af forslaget¹³, ligesom man gennem Eurobarometerundersøgelser har spurgt et repræsentativt antal borgere om deres syn på disse emner.

Klage over manglende overholdelse af subsidiaritetsprincippet

Traktaternes krav om overholdelse af subsidiaritetsprincippet er retligt bindende for EU's institutioner.

Hvis en EU-retsakt derfor ikke overholder subsidiaritetsprincippet, vil det indebære, at den kan blive annulleret af EF-domstolen.

¹² Sek(2008)2180

¹³ Høringerne fandt sted i perioden juni 2007 til februar 2008. Resultaterne af høringerne kan man læse mere om i Kommissionens konsekvensanalyse – Sek(2008)2180

En sådan sag kan indbringes for EF-domstolen af enhver medlemsstat eller af Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen jf. EF-traktatens artikel 230. Med Lissabontraktaten får desuden EU-landenes nationale parlamenter mulighed for via deres regeringer at indbringe EU-retsakter for EF-domstolen, hvis de vurderes at være i strid med subsidiaritetsprincippet.

Med venlig hilsen,

Morten Knudsen (Tlf. 3695)