



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.7.2013
COM(2013) 566 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2012
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

ÅRSRAPPORT 2012 OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

1. INDLEDNING

Dette er den 20. årsrapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivningsarbejde. Den fremlægges i henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 om anvendelse af disse principper (herefter kaldet "protokollen"), der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

I rapporten ses der på, hvordan de forskellige EU-institutioner og -organer har gennemført disse to principper, og om praksis er ændret i forhold til de foregående to år. Den indeholder en detaljeret analyse af visse af Kommissionens forslag, som var genstand for begrundede udtalelser i 2012. Da de nationale parlamenter i 2012 for første gang anvendte det "gule kort", jf. Lissabontraktaten, fokuserer rapporten herpå. Eftersom mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet og den politiske dialog mellem de nationale parlamenter og Kommissionen hænger nøje sammen, skal denne rapport ses som et supplement til Kommissionens årsrapport for 2012 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter.¹

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

2.1. Kommissionen

Kommissionen skal på grund af sin initiativret sikre, at der på et tidligt tidspunkt i den politiske proces træffes de rigtige beslutninger om, hvorvidt der skal foreslås en foranstaltning på EU-plan, og hvordan det skal gøres.

Inden Kommissionen foreslår nye initiativer, kontrollerer den derfor i overensstemmelse med sin forpligtelse til at sikre en intelligent lovgivning, om EU har ret til at gribe ind, og om målene for den påtænkte foranstaltning i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne.

Først udarbejder Kommissionen offentligt tilgængelige køreplaner² for alle større initiativer. Køreplanerne giver en foreløbig beskrivelse af mulige initiativer og skitserer Kommissionens planer for politikken udformning og høringer. De omfatter altid en indledende begrundelse for foranstaltningen, hvad angår nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Senere udføres der under udformningen af politikken en nærmere analyse af problemstillinger i forbindelse med nærhedsprincippet som led i konsekvensanalysen, idet der tages hensyn til de synspunkter, interessenterne har givet udtryk for under høringerne. Med henblik herpå indeholder retningslinjerne for konsekvensanalyser³ et sæt strukturerede spørgsmål til brug ved analysen af anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De tjener som grundlag for vurdering af EU's ret til at træffe foranstaltninger og begrundelsen for en foranstaltning på EU-plan.

Følgelig vurderes anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i forbindelse med en eventuel foranstaltning på EU-plan på grundlag af alle tilgængelige

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

³ SEC(2009) 92.

oplysninger. Analysen gennemgås herefter omhyggeligt af Udvalget for Konsekvensanalyse (IAB).⁴

IAB, der er opmærksom på den vigtige rolle, konsekvensanalyserne spiller for de politiske beslutningstagere, påpegede i sin årsrapport for 2012⁵ behovet for at give en solid og detaljeret begrundelse for anvendelsen af nærhedsprincippet i alle konsekvensanalyser.

I 2012 undersøgte IAB 97 konsekvensanalyser og afgav 144 udtalelser. 33 % af IAB's udtalelser indeholdt bemærkninger til spørgsmålet om anvendelsen af nærhedsprincippet.

En af de konsekvensanalyser, som IAS fremkom med bemærkninger til, vedrører forslaget til direktiv om kollektiv forvaltning af ophavsrettigheder og beslægtede rettigheder (COM(2012) 372). I dette tilfælde bad IAB den hovedansvarlige tjeneste om *at styrke vurderingen af behovet og timingen for samt merværdien af EU-foreanstaltningen i lyset af det foreslåede retsgrundlag (det indre marked og kulturel mangfoldighed)*. Som følge heraf blev begrundelsen for det foreslåede EU-initiativ præciseret i den reviderede konsekvensanalyse, idet der for eksempel blev givet en bedre forklaring på de identificerede problemers tværnationale natur, som viste, at de eksisterende retlige rammer på både nationalt plan og EU-plan er utilstrækkelige til at løse problemerne.

Hvad angår konsekvensanalysen af forslaget til forordning om oprettelse af Det Europæiske Volontørkorps for Humanitær Bistand⁶, foreslog IAB, at *nødvendigheden og merværdien af EU-foreanstaltninger præciseres, således at de politiske forventninger kan ses i deres rette kontekst*. IAB anmodede også den hovedansvarlige tjeneste om mere eksplicit at redegøre for, *hvordan [Det Europæiske Volontørkorps for Humanitær Bistand] skal koordineres med og supplere andre organisationer, da interessenterne var bekymrede over, om det ville skabe dobbeltarbejde og konkurrence*. I den reviderede konsekvensanalyserapport blev der fulgt op på disse anbefalinger, således at den kom til at indeholde en mere indgående begrundelse for EU-foreanstaltningen.

IAB's udtalelser bidrager til at forbedre analysen af, hvorvidt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er blevet overholdt, og de udgør sammen med selve konsekvensanalyserapporterne vigtige elementer, som understøtter Kommissionens politiske beslutningsprocesser.

2.2. De nationale parlamenter

I 2012 modtog Kommissionen 70 begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter, hvilket udgør en mindre stigning på ca. 9 % i forhold til det antal, der blev modtaget det foregående år (64 i 2011). Det antal begrundede udtalelser, Kommissionen modtog i 2012 var det samme, som det samlede antal udtalelser, den modtog i forbindelse med sin bredere politiske dialog med de nationale parlamenter i 2012 (663). Ligesom i 2010 og 2011 androg det samlede antal lidt over 10 %. I 2012 anvendte de nationale parlamenter for første gang det gule kort i forbindelse med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet som reaktion på Kommissionens forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Dette er nærmere beskrevet i kapitel 3.

De begrundede udtalelser varierer fortsat meget, hvad angår deres form og den type argumenter, som de nationale parlamenter bruger til at underbygge deres konklusion om, at nærhedsprincippet er blevet tilsidesat. I lighed med det foregående år varierede fokus i de

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

nationale parlamenters begrundede udtalelser meget. De 70 begrundede udtalelser dækkede ikke mindre end 23 forslag fra Kommissionen. Næst efter Monti II-forslaget (12 begrundede udtalelser) foranledigede forslaget til en forordning om en europæisk fond for bistand til de socialt dårligst stillede det næsthøjeste antal begrundede udtalelser (5). Otte andre forslag foranledigede hver tre begrundede udtalelser (se bilaget for flere detaljer). Denne tendens synes at bekræfte de nationale parlamenters forskellige politiske interesser. De prioriterer forskelligt, når de vælger, hvilke kommissionsforslag der skal kontrolleres i forbindelse med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, og de anvender forskellige kriterier, når de vurderer, om nærhedsprincippet er blevet overholdt. Det betyder, at koordineringen mellem parlamenterne fortsat udgør en udfordring.

Som i 2011 var det den svenske Riksdag, der var det nationale parlament, som vedtog langt det største antal begrundede udtalelser (20), næsten dobbelt så mange som i 2011 (11). Riksdagen gennemgår alle Kommissionens forslag i lyset af nærhedsprincippet, og det decentraliserer dette arbejde til alle parlamentariske udvalg, som synes at anvende forskellige kriterier. Dette kan have indvirkning på antallet af begrundede udtalelser fra Riksdagen⁷. Det franske Sénat afgav det næsthøjeste antal begrundede udtalelser (7), efterfulgt af det tyske Bundesrat (5). Disse tre kamre afgav næsten 50 % af alle begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter i 2012.

Den 18. halvårslige COSAC-rapport⁸ giver et overblik over procedurer og praksis i forbindelse med den parlamentariske kontrol⁹. I dette dokument, der bygger på de nationale parlamenters/kamres besvarelse af et spørgeskema, konkluderes det, at procedurerne er forskellige, navnlig hvad angår de nationale parlamenters holdning til forholdet mellem nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Mens nogle mener, at de er lige vigtige, mener andre, at proportionalitetsprincippet blot er en del af nærhedsprincippet. De fleste nationale parlamenter er dog af den opfattelse, at en kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet ikke er effektiv, medmindre den omfatter en kontrol af anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

I rapporten hedder det, at et stort flertal af de nationale parlamenter rapporterer, at deres begrundede udtalelser ofte er baseret på en bredere fortolkning af nærhedsprincippet end ordlyden i protokol nr. 2. For eksempel mener det hollandske Eerste Kamer, at det ikke er muligt at udelukke legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet, når anvendelsen af nærhedsprincippet kontrolleres. Det tjekkiske Senát er af den opfattelse, at nærhedsprincippet har en generel og abstrakt karakter og ikke er et strengt og klart juridisk begreb, og derfor bør der anvendes en bred fortolkning. Det britiske House of Lords har et tilsvarende synspunkt og argumenterer for en bredere fortolkning af dette princip, for selv om princippet er et juridisk begreb, afhænger dets anvendelse i praksis af en politisk vurdering.

De nationale parlamenters forskellige synspunkter, hvad angår fortolkningen og anvendelsen af nærhedsprincippet, førte til forskellige holdninger til behovet for retningslinjer for at klarlægge omfanget af kontrollen af anvendelsen af nærhedsprincippet og relaterede kriterier. Kun halvdelen af de nationale parlamenter, som svarede på spørgeskemaet fra COSAC, gik ind for dette. Alle tilhængerne insisterede på, at alle retningslinjer skal være uforpligtende.

⁷ Rapport fra Riksdagens forfatningsdomstolsudvalg — 2012/13: KU8.

⁸ COSAC er en konference for de udvalg i de nationale parlamenter i Den Europæiske Unions medlemsstater, som beskæftiger sig med EU-anliggender, og for repræsentanter for Europa-Parlamentet.

⁹ Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, den 27. september 2012.

2.3. Europa-Parlamentet og Rådet

I Rådet sikrer De Faste Repræsentanternes Komité for hver medlemsstat (Coreper), at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes. Europa-Parlamentet oprettede i 2012 et nyt horisontalt direktorat for at kunne yde sine udvalg større støtte i forbindelse med konsekvensanalyser og vurderinger af merværdien på EU-plan.

Arbejdet med konsekvensanalyserne omfatter screening af Kommissionens køreplaner, der viser det planlagte politiske arbejde og høringer. Der foretages også en indledende vurdering af Kommissionens konsekvensanalyser. På anmodning af de enkelte udvalg kan direktoratet også foretage detaljerede vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser, supplerende analyser af forskellige aspekter af forslagene, som Kommissionen ikke oprindeligt havde medtaget, og konsekvensanalyser af Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Europa-Parlamentet ser nu også på forslagernes merværdi på EU-plan ved at analysere den potentielle fordel ved en fremtidig EU-foranstaltning. På anmodning af et af Europa-Parlamentets udvalg kan vurderingen af merværdien på EU-plan foretages med henblik på at vurdere de potentielle virkninger og identificere fordele og ulemper ved forslagene i Parlamentets lovgivningsmæssige betænkninger. Europa-Parlamentet kan nu også udarbejde rapporter om omkostningerne ved ikke at træffe en foranstaltning EU-plan på politikområder, hvor der er store muligheder for at opnå større effektivitet og/eller fremme almenvældets interesser ved at træffe foranstaltninger på EU-plan, når der endnu ikke er truffet sådanne foranstaltninger.

I 2012 foretog Europa-Parlamentet 10 indledende vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser, én detaljeret vurdering af en af Kommissionens konsekvensanalyser og tre rapporter om merværdi på EU-plan.

Den 13. september 2012 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om bedre lovgivning, som i et vist omfang svarer til Kommissionens årsrapport 2010 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet¹⁰. I den forbindelse foreslår Europa-Parlamentet ligesom COSAC, at sagen undersøges med henblik på fastlæggelse af kriterier på EU-plan for vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Desuden understreges den regionale og lokale dimension i forbindelse med kontrollen af anvendelsen af nærhedsprincippet i Europa-Parlamentets betænkning, og der opfordres til, at Kommissionen foretager en uafhængig analyse af de regionale og lokale parlamenters rolle på området kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet. I sit svar på Europa-Parlamentets betænkning¹¹ bekræftede Kommissionen, at Regionsudvalget allerede har foretaget en sådan analyse¹².

2.4. Regionsudvalget

I 2012 vedtog Regionsudvalget en ny strategi for overvågning af nærhedsprincippet. Målsætningen er at styrke forvaltningsstrukturen i forbindelse med Regionsudvalgets overvågning af nærhedsprincippet, udarbejde en omfattende strategi for overvågning af nærhedsprincippet i hele EU's beslutningsproces, som involverer EU og nationale institutioner i dette arbejde, og gøre det lettere for Regionsudvalget at indbringe sager for Domstolen.

I denne forbindelse blev der oprettet en styringsgruppe for nærhedsprincippet, som skal sikre den politiske styring af Regionsudvalgets overvågning af nærhedsprincippet. Gruppen koordinerer kontrollen af anvendelsen af nærhedsprincippet i årets løb og sikrer den politiske

¹⁰ KOM(2011) 344.

¹¹ SP (2012) 766/2.

¹²<http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

opfølgning. Den er ansvarlig for at udvælge de årlige prioriteter, hvad angår nærhedsprincippet, og fremsætte forslag til, hvilke redskaber og procedurer der vil være mest hensigtsmæssige for nærhedsovervågningsnetværket med henblik på at støtte Regionsudvalgets ordførere med arbejdet under lovgivningsprocessen.

I den reviderede strategi understreges det, at Regionsudvalgets overvågningsaktiviteter skal påbegyndes under den lovforberedende fase. Denne strategi tager udgangspunkt i deltagelsen af en ekspertgruppe på nærhedsprincipområdet bestående af 16 embedsmænd fra nærhedsovervågningsnetværket, som er udvalgt efter deres ekspertise inden for nærhedsprincippet og for deres store kendskab til EU-retten. Gruppen mødtes første gang den 25. oktober 2012 og udvalgte de initiativer, der skal prioriteres i forbindelse med overvågningen. På grundlag heraf vedtog Regionsudvalgets præsidium den 30. januar 2013 nærhedsarbejdsprogrammet¹³. Det omfatter fire initiativer, der er indeholdt i Kommissionens planlagte arbejdsprogram for 2013 (e-fakturering inden for offentlige indkøb, et "blåt bælte" for et indre marked for søtransport, revision af affaldspolitikken og -lovgivningen, miljø-, klima- og energivurderingsrammer for at muliggøre sikker, ukonventionel kulbrinteudvinding og bytrafik (som ikke er omfattet af CWP 2013, men Kommissionen har meddelt, at den agter at udsende en meddelelse om den urbane dimension for EU's transportpolitik i 2013)).

Nærhedsovervågningsnetværket, som blev oprettet i 2007, er Regionsudvalgets vigtigste overvågningsværktøj og havde 141 partnere i slutningen af 2012. Antallet af medlemmer og repræsentanter i netværket steg igen i 2012, især fordi de regionale parlamenter og regeringer tilsluttede sig. Høringer af medlemmerne af netværket er det vigtigste instrument for en ordfører i Regionsudvalget, der skal udarbejde et udkast til udtalelse. Der fandt tre høringer sted i 2012 - om Connecting Europe-faciliteten¹⁴, om det 7. miljøhandlingsprogram (MHP)¹⁵ og om udøvelsen af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ("Monti II")¹⁶. Inden for rammerne af handlingsplanen for nærhedsovervågningsnetværket arbejdede en gruppe hele året på at revidere TEN-T-retningslinjerne og Connecting Europe-faciliteten.

I februar 2012 blev REGPEX (Regional Parliamentary Exchange) lanceret som et undernetværk af nærhedsovervågningsnetværket. Det er åbent for regionale parlamenter og -regeringer med lovgivningskompetence. Det hjælper med til at få disse regioner til at deltage i kontrollen af anvendelsen af nærhedsprincippet i EU-lovgivningen, især inden for rammerne af systemet for tidlig varsling i henhold til Lissabontraktaten, og giver dem mulighed for at blive hørt af de nationale parlamenter. Regionsudvalget ser ikke bare REGPEX som en teknisk database, der giver adgang til informationskilder og offentliggør regionale holdninger, men også som et netværk til at skabe kontakter blandt EU's "lovgivende regioner".

I følgende udtalelser fra 2012 udtrykte Regionsudvalget bekymring med hensyn til overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og i nogle af dem tales der om mulige overtrædelser: forslaget til forordning om EFRU, det 7. miljøhandlingsprogram, pakken vedrørende offentlige indkøb, databeskyttelsespakken og udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

2.5. Domstolen

I 2012 afsagde Domstolen ingen domme, der i væsentlig grad videreudviklede nærhedsprincippet. I dom af 19. december 2012 i sag nr. C-288/11 P, *Mitteldeutsche*

¹³ CDR2336-2012.

¹⁴ KOM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

Flughafen, bekræftede Domstolen, at nærhedsprincippet ikke finder anvendelse på statsstøtteområdet, hvor Kommissionen har enekompetence.

I dom af 19. april 2012 i sag nr. C-221/10 P, Artegoda, fastslog Domstolen desuden, at nærhedsprincippet og mere generelt kompetencereglerne i traktaten ikke afføder individuelle rettigheder, og derfor medfører en overtrædelse af disse regler ikke i sig selv ansvar uden for kontraktforhold for Unionen og dens institutioner.

3. VIGTIGE SAGER, HVOR DER ER BLEVET REJST TVIVL OM, HVORVIDT NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET ER BLEVET OVERHOLDT

Forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (Monti II).

De nationale parlamenter afgav 12 begrundede udtalelser om Monti II-forslaget. Med i alt 19 stemmer (grænsen er 18) udløste det dermed for første gang et såkaldt gult kort¹⁷.

Formålet med Kommissionens forslag var at få afklaret forholdet mellem udøvelsen af sociale rettigheder og udøvelsen af etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i traktaten. Den forsøgte at imødegå bekymringerne blandt interessenter (især fagforeninger) om, at økonomisk frihed har forrang for strejkeretten på det indre marked i henhold til Domstolens domme om Viking Line og Laval, ved ved hjælp af et retsinstrument at fastslå, at ingen af de to har forrang. Kommissionen var opmærksom på, hvor følsomt emnet er, og hvor svært det kan være for modstridende interesser at nå til enighed om, hvordan man bedst håndterer arbejdsmarkedskonflikter i situationer, hvor virksomhed og arbejdere befinder sig i forskellige medlemsstater.

De begrundede udtalelser blev afgivet af SE Riksdagen (2 stemmer), DK Folketinget (2 stemmer), FI Eduskunta (2 stemmer), FR Sénat (1 stemme), PL Sejm (1 stemme), PT Assembleia da República (2 stemmer), LV Saeima (2 stemmer), LU Chambre des Députés (2 stemmer), BE Chambre des Représentants (1 stemme), UK House of Commons (1 stemme), NL Tweede Kamer (1 stemme) og MT Kamra tad-Deputati (2 stemmer).

De fleste nationale parlamenter, som vedtog begrundede udtalelser, udtrykte tvivl om anvendelsen af artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som retsgrundlag for forslaget. De fleste mente, at det ikke i tilstrækkelig grad var begrundet at anvende dette retsgrundlag. Nogle fandt, at man ved at udelukke strejkeretten fra anvendelsesområdet for artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde også ville udelukke muligheden for at anvende artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som retsgrundlag. Det samme antal nationale parlamenter udtrykte tvivl med hensyn til forslagets merværdi og behovet for den foreslåede foranstaltning. Nogle kamre påpegede, at forslaget ikke ville ændre den nuværende retlige situation, og andre hævdede, at det ikke ville resultere i større retlig klarhed og retssikkerhed. Derudover argumenterede fem nationale parlamenter, at strejkeretten i henhold til artikel 153, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde slet ikke faldt ind under EU's kompetenceområde, mens andre hævdede, at det generelle princip og kontrollen af anvendelsen af proportionalitetsprincippet i forslaget ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at dette kunne have en negativ indflydelse på strejkeretten. Blandt andet satte de nationale parlamenter spørgsmålstegn ved behovet for den alternative tvistbilæggelsesmekanisme, fordi de frygtede, at det ville gribe ind i de nationale systemer. De rejste også tvivl om behovet for en varslingsmekanisme.

¹⁷ Se artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Efter en tilbundsgående vurdering af de nationale parlamenters argumenter i deres begrundede udtalelser er Kommissionen kommet frem til, at nærhedsprincippet ikke er blevet tilsidesat.

Kommissionen har i sine svar til de nationale parlamenter, som afgav begrundede udtalelser¹⁸, forklaret, at formålet med Kommissionens forslag var at afklare de generelle principper og gældende regler på EU-niveau vedrørende udøvelsen af den grundlæggende ret til kollektive skridt inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, herunder behovet for at samordne dem i grænseoverskridende situationer. Kommissionen fastholdt, at dette mål ikke ville kunne nås af de enkelte medlemsstater, men krævede en foranstaltning på EU-niveau.

Hvad angår spørgsmålet om retsgrundlag, har Kommissionen besluttet at anvende artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da der ikke eksisterer en eksplicit bestemmelse i traktaten. Selv om det er korrekt, at artikel 153, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde udelukker strejkeretten fra de forhold, som kan reguleres i hele EU ved hjælp af minimumsstandarder fastsat i et direktiv, så har Domstolens domme tydeligt vist, at det forhold, at artikel 153 ikke finder anvendelse på strejkeretten, ikke udelukker kollektive skridt fra EU-rettens anvendelsesområde. Endvidere mente Kommissionen, at en forordning ville have været det mest hensigtsmæssige retsinstrument at anvende, da den finder direkte anvendelse og derfor ville have gjort lovgivningen mindre kompleks og givet større retssikkerhed for dem, der er omfattet af lovgivningen i hele Unionen, idet de gældende regler ville blive tydeliggjort.

Derudover ville de nationale domstoles rolle, nemlig at fastslå sagens sammenhæng og bedømme, hvorvidt de pågældende foranstaltninger, som anvendes til at forfølge mål, der udgør en legitim interesse, er egnede til at nå disse mål og ikke er mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt for at nå dem, blive anerkendt via den foreslåede forordning. Også betydningen af eksisterende nationale love og procedurer for udøvelsen af strejkeretten, herunder eksisterende, alternative tvistbilæggelsesinstitutter, som ikke ville være blevet ændret eller påvirket af forslaget, ville være blevet anerkendt i forslaget, og den rolle, alternative, uformelle løsningsmekanismer, som findes i flere medlemsstater, ville være blevet forklaret.

Kommissionen konkluderede, at nærhedsprincippet ikke var blevet overtrådt, men den noterede sig de nationale parlamenters holdninger og situationen med hensyn til diskussionerne af udkastet til forordning blandt interessenterne. Den anerkendte, at forslaget næppe ville få den nødvendige politiske støtte i Europa-Parlamentet og Rådet for at blive vedtaget. I betragtning af dette meddelte Kommissionen den 12. og 13. september 2012 Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter via skrivelser, at den havde til hensigt at trække sit forslag tilbage og forklarede, at den derved også håbede at kunne fremskynde forhandlingerne om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 96/71/EF og at gøre det muligt at komme videre, hvad angår håndhævelsen af udstationerede arbejderes rettigheder som fremhævet i punkt 3, litra l), i "vækst- og beskæftigelsespagten", som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 28-29. juni 2012. Kommissionen traf beslutning om at trække Monti II-forslaget tilbage den 26. september 2012¹⁹.

¹⁸ Brev af 14. marts 2013.

¹⁹ PV(2012) 2017: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

*Forslag til forordning om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede*²⁰

Kommissionens forslag om oprettelse af en europæisk fond for bistand til de socialt dårligst stillede foranledigede det næsthøjeste antal begrundede udtalelser i 2012 (5). Alle de nationale parlamenter, der indsendte begrundede udtalelser²¹, påpegede det samme problem, nemlig den manglende begrundelse for, at forslaget overholdt nærhedsprincippet²². Den tyske Bundestag anførte, at artikel 174 og 175 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ikke indeholder bestemmelser om EU's kompetence til at bekæmpe fattigdom, at socialpolitik og sociale foranstaltninger henhører under medlemsstaternes kompetence samt at forslaget udgjorde en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Den svenske Riksdag argumenterede, at fattigdom og social udstødelse bedst kan forebygges gennem beskæftigelse, således at de pågældende bliver i stand til at forsørge sig selv, og ved hjælp af et socialt sikringssystem for hele befolkningen. Ifølge Riksdagen er social sikring medlemsstaters eget ansvar, og støtteforanstaltninger forvaltes mest hensigtsmæssigt af medlemsstaterne. Folketinget var enig heri og gjorde gældende, at målet om at støtte de socialt dårligst stillede bedst kan nås af medlemsstaterne på enten centralt, regionalt eller lokalt niveau. Det britiske House of Lords fandt, at Kommissionen ikke på overbevisende vis havde begrundet sit forslag, hvad angår nærhedsprincippet, og hvis der herskede tvivl om, at alle medlemsstater var i stand til at opretholde de sociale udgifter og investeringer på et passende niveau, ville der kunne træffes foranstaltninger inden for rammerne af EU's eksisterende samhørighedsprogrammer. Det britiske House of Commons udtrykte tvivl om behovet for den foreslåede foranstaltning.

Kommissionen fremhævede i sine svar til disse begrundede udtalelser, at den havde undersøgt EU's ret til at træffe foranstaltninger og merværdien heraf, da den foretog konsekvensanalysen, og at resultaterne heraf var opsummeret i begrundelsen til forslaget. Kommissionen erkendte, at beskæftigelse og mulighed for at forsørge sig selv er den bedste måde at bekæmpe social udstødelse på, og at Den Europæiske Socialfond fortsat vil være EU's vigtigste instrument til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse gennem støtte til aktiveringstiltag. Den påpegede dog også, at et stigende antal europæere er for langt væk fra arbejdsmarkedet til at kunne få gavn af den støtte, der kan ydes via de eksisterende fonde. Kommissionen gjorde opmærksom på den foreslåede forpligtelse til at lade den materielle bistand ledsage af en række foranstaltninger for at fremme de støttede personers sociale reintegration. Det betyder, at den foreslåede fond gøres til et instrument, der går videre end til passiv støtte. Kommissionen fremhævede, at den foreslåede fond vil blive baseret på nationale støtteordninger og blive gennemført ved delt forvaltning, således at medlemsstaterne vil få hovedansvaret for at udpege de mest relevante målgrupper og de bedst egnede støtteformer.

*Forslag til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger*²³

Blandt de otte forslag fra Kommissionen, der foranledigede tre begrundede udtalelser, var forslaget til forordning om beskyttelse af personoplysninger det, der ikke kun blev kritiseret på grundlag af nærhedsprincippet, men også proportionalitetsprincippet. Nogle nationale parlamenter havde den holdning, at anvendelsesområdet for den foreslåede retsakt fortsat skulle begrænses til udvekslinger på tværs af grænserne. Hvad angår proportionalitets-

²⁰ KOM(2012) 617. Dennes forgænger var EU-programmet om uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer, der blev ophævet i 2013 – Kommissionens forslag KOM(2010) 486 foranledigede også tre begrundede udtalelser.

²¹ DE Bundestag, DK Folketinget, UK House of Lords, UK House of Commons og SE Riksdagen.

²² Artikel 5 i protokol nr. 2.

²³ COM(2012) 11.

princippet, argumenterede de, at forslaget kunne påvirke behandlingen af personoplysninger i den offentlige sektor (især på området sundhed og sociale tjenester). Flere parlamenter havde betænkeligheder, hvad angår omfanget og antallet af beføjelser, der delegeres til Kommissionen i henhold til forslaget. Sidstnævnte argument blev stort set gentaget af medlemsstaterne i drøftelser med Rådet samt af nogle af medlemmerne af Europa-Parlamentet.

Kommissionen forklarede i sine svar, at formålet med at vælge en forordning er at harmonisere den eksisterende europæiske databeskyttelseslovgivning for at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Unionen og dermed garantere fri udveksling af personoplysninger på det indre marked. Medlemsstaterne ville inden for rammerne af forordningen få et vist spillerum i den offentlige sektor, hvilket også præciseres i forslaget. Med hensyn til de delegerede beføjelser har Kommissionen præciseret, at det dermed sikres, at lovgivningen tilpasses den løbende udvikling på området elektroniske data, uden at der er behov for, at medlovgiverne skal genforhandle retsakten.

4. KONKLUSIONER

I 2012 voksede bevidstheden om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i en interinstitutionel kontekst, ikke mindst fordi de nationale parlamenter for første gang gav det første gule kort.

Kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet stod højt på Europa-Parlamentets og Regionsudvalgets dagsorden, idet begge institutioner tilpassede deres interne procedurer, så de bedre kunne undersøge konsekvensen og merværdien af deres arbejde. EU-institutioner og -organer ser også nærmere på synergivirkningerne, når de vurderer, om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er overholdt. Som følge heraf kan Regionsudvalget nu på Kommissionens udtrykkelige anmodning sende den oplysninger om konsekvenserne på regionalt og lokalt plan af et planlagt forslag til brug i forbindelse med Kommissionens konsekvensanalyser. Europa-Parlamentet har også fået bedre forudsætninger for at vurdere konsekvenserne og merværdien af forslag.

I 2012 var der et stigende antal drøftelser af definitionen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og behovet for at præcisere omfanget af kontrollen af anvendelsen af nærhedsprincippet som fastsat i traktaten. Selv om de nationale parlamenter ser tydelige fordele ved en tættere koordinering af deres kontrol, og flere efterlyser retningslinjer, så ønsker de at bevare retten til at fortolke disse principper. I denne sammenhæng skal det erindres, at der i Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyser²⁴ allerede tydeligt fastsættes kriterier for at vurdere, om Kommissionens forslag overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og Kommissionen har altid opfordret andre institutioner til at anvende de samme kriterier.

²⁴ SEC(2009) 92.

Bilag

Liste over initiativer fra Kommissionen, som de nationale parlamenter har afgivet begrundede udtalelser om i 2012²⁵, hvad angår overholdelsen af nærhedsprincippet²⁶

	Kommissionens meddelelse	Titel	Begrundede udtalelser (protokol nr. 2)	Nationale parlamenter, der har indsendt begrundede udtalelser
1	COM(2012) 130	Udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketinget</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK House of Commons SE <i>Riksdagen</i>
2	COM(2012) 617	Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketinget</i> UK House of Commons UK House of Lords SE <i>Riksdagen</i>
3	COM(2012) 380	Periodisk teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil og om ophævelse af direktiv 2009/40/EF	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>
4	COM(2012) 11	Beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>

²⁵ For at blive betragtet som en begrundet udtalelse i henhold til definitionen i protokol nr. 2 skal det i en udtalelse tydeligt angives, at nærhedsprincippet er blevet tilsidesat, og begrundelsen skal indsendes til Kommissionen inden otte uger, efter at forslaget er sendt til de nationale parlamenter.

²⁶ Rangordnet efter antallet af begrundede udtalelser, som Kommissionen modtog mellem 1. januar og 31. december 2012.

5	KOM(2011) 778	Forslag om ændring af direktiv 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdagen</i>
6	KOM(2011) 779	Specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdagen</i>
7	KOM(2011) 828	Fastsættelse af bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Unionens lufthavne inden for en afbalanceret strategi og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	KOM(2011) 897	Tildeling af koncessionskontrakter	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Kollektiv forvaltning af ophavsret og beslægtede rettigheder samt multiterritoriale licenser for rettigheder til musikværker med henblik på online-anvendelse i det indre marked	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdagen</i>
10	COM(2012) 381	Forslag om ændring af Rådets direktiv 1999/37/EF om registreringsdokumenter for motorkøretøjer	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Forslag om syn ved vejsiden af erhvervskøretøjer, der kører på Unionens område, og om ophævelse af direktiv 2000/30/EF	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Adgang til genetiske ressourcer samt rimelig og retfærdig deling af de fordele, der opstår ved udnyttelsen af disse ressourcer, i Unionen	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdagen</i>

13	COM(2012) 614	En mere ligelig kønsfordeling blandt menige bestyrelsesmedlemmer i børsnoterede selskaber og tilhørende foranstaltninger	3 ²⁷	DK <i>Folketinget</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdagen</i>
14	KOM(2011) 821	Fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>
15	COM(2012) 10	Beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, opdage eller retsforfølge straffelovsovertrædelser eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdagen</i>
16	COM(2012) 167	Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 223/2009 om europæiske statistikker	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012) 48	Forslag om ændring af direktiv 2001/83/EF for så vidt angår oplysninger til offentligheden om receptpligtige lægemidler, der, for så vidt angår oplysninger til offentligheden om receptpligtige lægemidler, ændrer direktiv 2001/83/EF om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdagen</i>
18	COM(2012) 49	Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 726/2004 for så vidt angår information til offentligheden om receptpligtige	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdagen</i>

²⁷ Til dette forslag har Kommissionen modtaget seks begrundede udtalelser i alt. Tre begrundede udtalelser (PL Sejm, PL Senat og UK House of Lords) blev modtaget efter den 31. december 2012, men før tidsfristen den 15. januar 2013.

		humanmedicinske lægemidler		
19	COM(2012) 84	Gennemsigtighed i prisbestemmelserne for humanmedicinske lægemidler og disse lægemidlers inddragelse under de offentlige sygesikringsordninger	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	KOM(2011) 793	Alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktivet om ATB på forbrugerområdet)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	KOM(2011) 895	Fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester	2	SE <i>Riksdagen</i> UK <i>House of Commons</i>
22	KOM(2011) 896	Offentlige indkøb	2	SE <i>Riksdagen</i> UK <i>House of Commons</i>
23	KOM(2011) 747	Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om kreditvurderingsbureauer	1	SE <i>Riksdagen</i>
24	KOM(2011) 794	Onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (forordningen om OTB på forbrugerområdet)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	KOM(2011) 824	Groundhandling-ydelser i EU's lufthavne og om ophævelse af Rådets direktiv 96/67/EF	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	KOM(2011) 834	Om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (2014-2020)	1	SE <i>Riksdagen</i>
27	KOM(2011) 873	Om et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur)	1	SE <i>Riksdagen</i>
28	KOM(2011) 877	Forslag om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer	1	SE <i>Riksdagen</i>
29	COM(2012) 150	Forslag om ændring af direktiv 1999/4/EF, 2000/36/EF,	1	AU <i>Bundesrat</i>

		2001/111/EF, 2001/113/EF og 2001/114/EF, hvad angår Kommissionens beføjelser		
30	COM(2012) 280	Om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EF, af direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EF og af forordning (EU) nr. 1093/2010	1	SE <i>Riksdagen</i>
31	COM(2012) 35	Statut for den europæiske almennyttige fond (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012) 363	Strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser	1	SE <i>Riksdagen</i>
33	COM(2012) 369	Kliniske forsøg med humanmedicinske lægemidler og om ophævelse af direktiv 2001/20/EF	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012) 511	Overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter	1	SE <i>Riksdagen</i>
	Begrundede udtalelser om forslag opregnet enkeltvist		83	
	Begrundede udtalelser om forslagspakker ²⁸		-13	
	I ALT		70	

²⁸ Da nogle udtalelser vedrører forslagspakker, viser tabellen antallet af begrundede udtalelser i forbindelse med hvert forslag. For at vise, hvor mange begrundede udtalelser Kommissionen modtog, er antallet af begrundede udtalelser, der omhandler mere end ét forslag, fratrukket.