



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.7.2012
COM(2012) 373 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

(19. rapport om bedre lovgivning for 2011)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

(19. rapport om bedre lovgivning for 2011)

1. INDLEDNING

Dette er den 19. rapport om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivning. Den fremlægges i overensstemmelse med artikel 9 i protokol (nr. 2) om anvendelse af disse principper (herefter kaldet "protokollen"), der er vedlagt som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Som i tidligere år ser rapporten på, hvordan principperne gennemføres af de forskellige EU-institutioner og organer - Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget - og den beskriver mere detaljeret nogle af Kommissionens initiativer og lovgivningsmæssige forslag, der i 2011 har rejst spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Den undersøger også, hvordan proceduren til overholdelse af nærhedsprincippet, som i henhold til artikel 12 i traktaten om Den Europæiske Union og protokollen tillægger de nationale parlamenter en særlig rolle vedrørende kontrol af overholdelse af nærhedsprincippet, har udviklet sig siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Da proceduren til kontrol af nærhedsprincippet og den politiske dialog mellem de nationale parlamenter og Kommissionen hænger nøje sammen, skal denne rapport ses som et supplement til Kommissionens årsberetning for 2011 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter¹.

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

Beslutninger om, hvorvidt der skal foreslås et initiativ på EU-niveau (nærhedsprincip) og i givet fald om et sådant initiativs omfang og art (proportionalitetsprincippet), er afgørende for intelligent lovgivning². Alle EU-institutioner og organer skal overholde begge principper.

En grundig vurdering af nærheds- og proportionalitetsprincipperne i den indledende lovgivningsfase er vigtig for at sikre, at forslagene er korrekt udformet. Efter lovgivningsfasen kan Domstolen anmodes om at kontrollere lovligheden af den vedtagne lovgivning. Domstolen har endnu ikke ophævet en foranstaltning på grund af manglende overholdelse af nærhedsprincippet.

Det er vigtigt, at redegørelsen for nærhed og proportionalitet er klar, da det giver de forskellige institutionelle aktører og offentligheden generelt mulighed for at føre en konstruktiv debat om forslagens relevans. Derfor skal et udkast til lovgivningsmæssig retsakt i overensstemmelse med protokollens artikel 5, og uanset hvem der har taget initiativ,

¹ KOM(2012) 375.

² Andre spørgsmål om intelligent lovgivning er omhandlet i Kommissionens meddelelse (KOM(2010) 543).

indeholde en detaljeret "analyse", der gør det muligt for interesserede parter at vurdere overholdelsen af princippet. Selv om nærhedsprincippet ikke kan vurderes mekanisk ved henvisning til operationelle kriterier, bruger Kommissionen fortsat "nødvendighed" og "EU-merværdi" som en del af sin analytiske ramme og anbefaler de øvrige aktører at gøre ligeså.

2.1. Kommissionen

Kommissionen er i medfør af sin initiativret den institution, som udarbejder forslag til retsakter, og skal i den forbindelse på et tidligt tidspunkt i den politiske proces sikre, at der træffes de rigtige valg med hensyn til, hvorvidt og hvordan europæisk handling skal foreslås.

Køreplaner³, som offentliggøres for alle de vigtigste initiativer, beskriver Kommissionens hensigter og giver bl.a. en indledende begrundelse i relation til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Disse ideer analyseres yderligere både gennem høring af aktører og konsekvensanalyser. Redegørelsen for nærhedsprincippet i hvert lovgivningsmæssigt forslag, jf. artikel 5 i protokollen, indgår i begrundelsen og gentages i forslagets betragtninger. Konsekvensanalyser, som ledsager forslag, der har stor betydning, giver en meget detaljeret analyse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kvaliteten af denne analyse undersøges systematisk af Udvalget for Konsekvensanalyse.

I 2011 vurderede Udvalget for Konsekvensanalyse ligeledes EU-merværdien, når det kontrollerede kvaliteten af konsekvensanalyser. Selv om udvalget udstedte færre anbefalinger om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet sammenlignet med 2010, indgik de stadig i et betydeligt antal udtalelser (43 %). Udvalget anmodede ofte om en stærkere begrundelse for behovet for handling på EU-niveau, navnlig på følgende områder:

— behovet for flere oplysninger om problemer, der kræver handling på EU-niveau. Hvad angår initiativet om *alternativ tvistbilæggelse*, anmodede udvalget om, at der blev gjort bedre rede for tilstedeværelsen og omfanget af markedsfejl og relevansen for det indre marked. På samme måde anmodede udvalget i sagen om en *EU-strategi for dyrebekyttelse og dyrevelfærd* om, at problemer på områder, hvor EU har kompetence, som f.eks. konkurrenceforvridning på det indre marked, i højere grad blev holdt adskilt fra andre problemer, hvor handling på medlemsstatsniveau ville være mere hensigtsmæssig.

— i nogle tilfælde konkluderede udvalget, at grundlaget for at påvise behovet for og rimeligheden af et givet EU-lovgivningsinitiativ var svagt, f.eks. i forbindelse med ovennævnte initiativ om *alternativ tvistbilæggelse*, hvor det fremførte, at der ikke var tilstrækkelig klarhed over fordele og ulemper ved et alternativt tvistbilæggelsessystem for hele EU på både europæisk og medlemsstatsniveau. Hvad angår initiativet om *adgang til en basal betalingskonto*, mente udvalget også, at det var nødvendigt på mere overbevisende vis at påvise behovet for og proportionaliteten af et bindende EU-instrument. Udvalgets kommentarer blev indført i den endelige konsekvensanalyserapport.

2.2. De nationale parlamenter

Proceduren til kontrol af nærhedsprincippet giver de nationale parlamenter mulighed for at give udtryk for, hvorvidt de mener, at lovgivningsmæssige forslag, der ikke er omfattet af

³ Disse køreplaner er tilgængelige via Kommissionens website for konsekvensanalyser: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

EU's enekompetence, overholder nærhedsprincippet. Afhængig af antallet af begrundede udtalelser, der konkluderer, at et forslag ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet⁴, dvs. hvis de tærskler, der er nævnt i artikel 7 i protokollen, ikke er opfyldt inden for fristen på otte uger, kan proceduren med de såkaldte "gule kort" og "orange kort" iværksættes. Det medfører en fornyet overvejelse af det lovgivningsmæssige forslag og kan føre til, at forslaget ændres eller trækkes tilbage.

I 2011 modtog Kommissionen 64 begrundede udtalelser fra nationale parlamenter, hvilket er en stigning på næsten 75 % sammenlignet med 2010, som var det første år, hvor proceduren til kontrol af nærhedsprincippet fandt anvendelse. På trods af denne stigning udgør disse 64 begrundede udtalelser stadig kun næsten 10 % af de i alt 622 udtalelser, Kommissionen modtog i 2011 som led i den brede politiske dialog med nationale parlamenter.

Som i det første år med anvendelsen af den nye procedure til kontrol af nærhedsprincippet var fokus for de nationale parlamenters begrundede udtalelser ret spredt: de 64 begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2011, vedrørte 28 forskellige forslag fra Kommissionen. De fleste begrundede udtalelser fokuserede på lovgivningsmæssige forslag inden for områderne beskatning, landbrug, indre marked og retlige anliggender. De forslag, der gav anledning til det største antal begrundede udtalelser, vedrørte et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (ni udtalelser), midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder (seks), en fælles EU-købelov (fem) og fusionsmarkedsordningsforordningen (fem). De nationale parlamenter, der var mest aktive med hensyn til begrundede udtalelser var Sveriges *Riksdag*, Luxembourg's *Chambre des Députés* (førstekammer) og Polens *Sejm* og senatet (første og andet kammer).

I 2011 blev tærsklen for iværksættelse af proceduren med de såkaldte "gule kort" og "orange kort" ikke nået i nogen sager. Bortset fra ovennævnte sager gav langt de fleste af de 28 lovgivningsmæssige forslag, som de nationale parlamenter afgav begrundede udtalelser om i 2011, kun anledning til tre begrundede udtalelser. I overensstemmelse med sin politiske forpligtelse over for de nationale parlamenter besvarede Kommissionen – eller er ved at besvare – hver eneste begrundede udtalelse inden for rammerne af den politiske dialog og tager højde for synspunkterne i de efterfølgende interinstitutionelle drøftelser og forhandlinger.

Hvert nationalt parlament vælger sin egen interne procedure for vedtagelse af begrundede udtalelser og det format, der anvendes ved fremsendelse til Kommissionen. Det betyder, at de begrundede udtalelser har mange forskellige formater, længde, indhold og aktører, der er involveret i vedtagelsesprocessen. Da den politiske dialog og proceduren til kontrol af nærhedsprincippet uundgåeligt i et vist omfang overlapper hinanden, anmodede Kommissionens formand José Manuel Barroso i sit brev af 1. december 2009⁵ til de nationale parlamenter blot om, at de "så vidt muligt i deres udtalelser [at] skelne[r] mellem aspekter vedrørende nærhedsprincippet og bemærkninger vedrørende forslagets indhold og til at udtrykke sig så klart som muligt i deres vurdering af, om forslaget er i overensstemmelse af

⁴ Begrundet udtalelse defineres som en udtalelse afgivet af et nationalt parlament til Kommissionen (eller Europa-Parlamentet, Rådet, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank – afhængig af hvilken institution der har foreslået lovgivningen) inden for den frist på otte uger, som er nævnt i protokollen, der konstaterer en overtrædelse af nærhedsprincippet.

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm.

nærhedsprincippet". Kommissionen vil fortsat understrege dette punkt i sine kontakter med de nationale parlamenter.

Bortset fra de mere formelle aspekter varierede de begrundede udtalelser, Kommissionen modtog i 2011, ikke bare i form, men også i indhold og argumentation. I flere tilfælde brugte de nationale parlamenter væsentlige argumenter for at påvise en overtrædelse af nærhedsprincippet, f.eks. en foreslået foranstaltnings potentielle negative virkninger for den generelle økonomiske situation, mens andre baserede deres konklusioner på argumenter om nærhed og proportionalitet eller på, at retsgrundlaget var forkert eller manglende. Endelig anvendte de nationale parlamenter i flere tilfælde en begrundet udtalelse til at udtrykke deres modstand mod den påtænkte brug af delegerede retsakter på et vist område eller en manglende redegørelse for nærhedsprincippet i begrundelsen (se kapitel 3.1). Som nævnt i ovennævnte brev fra José Manuel Barroso vil Kommissionen "medregne alle begrundede udtalelser, som rejser indsigelser mod et lovgivningsmæssigt forslags overensstemmelse med nærhedsprincippet (...), også selv om de forskellige begrundede udtalelser indeholder forskellige begrundelser for den manglende overensstemmelse med nærhedsprincippet." I overensstemmelse med dens fortolkning af proceduren til kontrol af nærhedsprincippet mener Kommissionen, at udarbejdelse af en begrundet udtalelse vedrørende et forslag fra Kommissionen og den argumentation, udtalelsen er baseret på, helt og aldeles er de nationale parlamenters ansvar.

Da nogle af de begrundede udtalelser, Kommissionen modtog i 2011, understregede utilstrækkelig eller manglende begrundelse i relation til nærhedsprincippet, og da nogle konkluderede, at det udgør en formel overtrædelse af nærhedsprincippet, gentager Kommissionen sit tilsagn om at sikre, at begrundelsen i alle lovgivningsmæssige forslag, som er omfattet af proceduren til kontrol af nærhedsprincippet, indeholder en passende begrundelse i relation til nærhedsprincippet.

2.3. Europa-Parlamentet og Rådet

Lovgiverne har også ansvaret for at sikre, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og give en relevant begrundelse, hvis de fremsætter et ændringsforslag, der kan påvirke rækkevidden af et EU-initiativ⁶.

I Rådet sikrer De Faste Repræsentanters Komité (Coreper), at principperne overholdes⁷. I Europa-Parlamentet indeholder forretningsordenen en specifik regel om "Undersøgelse af overholdelsen af nærhedsprincippet"⁸, som fastslår, at overholdelsen kontrolleres af de udvalg, der har ansvaret for de specifikke lovgivningsforslag, sammen med Udvalget om Retlige Anliggender, og at det ansvarlige udvalg ikke kan foretage den endelige afstemning før udløbet af fristen på otte uger.

Det skal også bemærkes, at Kommissionen i 2011 modtog et mindre antal parlamentariske spørgsmål (32 ud af mere end 12 000), som omhandlede spørgsmål i relation til overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De vedrørte væsentligst anmodninger om at forklare, hvordan visse forslag fra Kommissionen overholdt disse principper, og omhandlede i nogen grad de samme spørgsmål, som andre institutioner og aktører havde rejst.

⁶ Se den interinstitutionelle erklæring om subsidiaritetsprincippet (EFT C 329 af 6.12.1993, s. 132).

⁷ Rådets afgørelse 2009/937/EF, EUT L 325 af 11.12.2009, s. 35.

⁸ Artikel 38a.

2.4. Regionsudvalget

Regionsudvalget fremsætter sine synspunkter, enten når det bliver hørt eller i form af initiativudtalelser. I overensstemmelse med artikel 8 i protokollen har udvalget også ret til at få prøvet lovligheden af lovgivningsmæssige forslag med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet, jf. artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, men kun hvis udvalget er blevet hørt ifølge en forpligtelse i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Udvalgets overvågning af overholdelsen af nærhedsprincippet sker enten via dets udtalelser, aktiviteterne i netværket til overvågning af nærhedsprincippet eller via bidrag, som regionale parlamenter med lovgivningsbeføjelser stiller til rådighed for nationale parlamenter i henhold til proceduren til kontrol af nærhedsprincippet. Regionale parlamenter med lovgivningsbeføjelser høres på forskellig vis af de nationale parlamenter, og i den henseende er fristen på otte uger et stort problem. Nogle få regionale parlamenter er begyndt at sende deres udtalelser om nærhedsprincippet direkte til Kommissionen til orientering.

Selv om udvalget ikke konstaterede overtrædelser af nærhedsprincippet i 2011, har det styrket henvisningerne til princippet i sine udtalelser og har planer om at øge antallet af vurderinger af nærhedsprincippet i sine endelige udtalelser. Udvalget bruger fortsat sin analysetabel for nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Regionsudvalgets netværk til overvågning af nærhedsprincippet havde ved udgangen af 2011 134 partnere. Det er en betydelig stigning, navnlig hvad angår regionale parlamenter og regeringer. I 2011 gennemførte netværket til overvågning af nærhedsprincippet målrettede høringer om fem forslag fra Kommissionen (*Connecting Europe-faciliteten, mindre bureaukrati for borgerne, revision af EU's politik for luftkvalitet og emissioner, energieffektivitet og integration af romaer*)⁹. Det iværksatte også sin anden handlingsplan med fokus på TEN-T-politik for at identificere bedste praksis i anvendelsen af nærhedsprincippet i Europas regioner og byer.

I 2011 blev lanceringen af REGPEX-websitet forberedt; dette website skal hjælpe regioner med lovgivningsmæssige beføjelser med at udfylde deres rolle i proceduren til kontrol af nærhedsprincippet og give mulighed for information og udveksling mellem regionale parlamenter og regeringer i forbindelse med deres analyser vedrørende nærhedsprincippet. Webstedet blev lanceret i marts 2012¹⁰.

Den reviderede samarbejdsaftale mellem Europa-Kommissionen og Regionsudvalget, som der blev indledt forhandlinger om i 2011, og som blev undertegnet den 16. februar 2012¹¹ viser en vilje til yderligere at styrke samarbejdet og udvekslingen med hensyn til gennemførelse af protokollen.

2.5. Domstolen

Den Europæiske Unions Domstol kan i henhold til EUF-traktatens artikel 263 prøve lovligheden af retsakter for så vidt angår deres overholdelse af nærhedsprincippet. I

⁹ Henholdsvis KOM(2011) 665, KOM(2010) 747, SEK(2011) 342, KOM(2011) 370 og 173.

¹⁰ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

¹¹ <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>.

protokollen bestemmes det, at Regionsudvalget eller medlemsstaterne selv eller på vegne af deres nationale parlamenter kan anlægge sag ved Domstolen.

I dommen *Luxembourg mod Parlamentet og Rådet*¹² bekræftede Domstolen, hvad der allerede var blevet fastslået i dommen vedrørende *roamingforordningen*¹³, der er omtalt i 2009-rapporten. Når Domstolen vurderer overholdelsen af proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet, inddrager den Kommissionens konsekvensanalyse.

3. VIGTIGE SAGER, HVOR DER ER BLEVET REJST TVIVL OM OVERHOLDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Dette afsnit giver en oversigt over de forslag fra Kommissionen, der har givet anledning til de fleste drøftelser om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

3.1. Opfølgning på sager, der er omtalt i tidligere rapporter

For nogle af de sager, der er nævnt i tidligere rapporter, som f.eks. *direktivet om luftfartssikkerhedsafgifter*¹⁴, *beskyttelse af jordbunden*¹⁵, *ligebehandling uden for arbejdsmarkedet*¹⁶ og *dyrkning af genetisk modificerede afgrøder*, er der ikke sket nogen væsentlig udvikling i de igangværende lovgivningsprocedurer. Direktivet om sæsonarbejdere blev fortsat drøftet i Europa-Parlamentet og Rådet, uden at det gav anledning til spørgsmål om nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

Med hensyn til *direktivet om barselsorlov*¹⁷, som blev nævnt i rapporten for 2008, er lovgiverne fortsat ikke nået til enighed. På mødet i Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugeranliggender) i juni 2011 bemærkede Rådet sig, at visse delegationer i en statusrapport opfordrede til opmærksomhed om overholdelse af nærhedsprincippet og påpegede de forskellige situationer i medlemsstaterne. På mødet mindede nogle delegationer om udtalelsen (ført til referat) fra otte delegationer på mødet i Rådet i december 2010, der foreslog, at hver medlemsstat frit skulle kunne bestemme beskyttelsesniveauet inden for rammerne af visse minimumskrav i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Nogle opfordrede Rådet til at afslutte behandlingen af dette spørgsmål.

Under de interinstitutionelle drøftelser i december 2011 blev der nået en aftale om forslaget til *uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer*, der gav anledning til tre begrundede udtalelser fra nationale parlamenter i 2010. Europa-Parlamentet gav udtryk for stærk støtte til at fortsætte programmet efter 2013. Rådet nåede også en politisk aftale om at fortsætte ordningen frem til 2013. I sin erklæring tog Kommissionen højde for en udtalelse fra en stor gruppe medlemsstater om ikke at fortsætte programmet efter 2013. Det berører imidlertid ikke Kommissionens initiativret i henhold til traktaten.

¹² Sag C-176/09.

¹³ Sag C-176/09.

¹⁴ KOM(2009) 217. Her og efterfølgende kan nærmere oplysninger om de interinstitutionelle drøftelser findes i PreLex-databasen: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

¹⁵ KOM(2006) 232.

¹⁶ KOM(2008) 426.

¹⁷ KOM(2008) 637.

Europa-Parlamentets plenarmøde i februar 2012 vedtog en rapport om forslaget til *indskudsgarantiordningen*, som der ikke kunne opnås enighed om ved førstebehandlingen. Forslaget gav anledning til 3 begrundede udtalelser fra nationale parlamenter i 2010. Ikke desto mindre var både ordføreren Peter Simon (S&D) og det danske formandskab villige til at fortsætte forhandlingerne for at nå en aftale ved andenbehandlingen.

Endelig blev *direktivet om forbrugerrettigheder* formelt vedtaget af Rådet i oktober 2011.

3.2. Andre sager, hvor nærhedsprincippet blev drøftet

*Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag*¹⁸

I marts 2011 foreslog Kommissionen et fælles system til beregning af skattegrundlaget for selskaber, der driver virksomhed i EU. Formålet med forslaget er i væsentlig grad at nedbringe den administrative byrde og omkostningerne ved overholdelse af reglerne for intern prisafregning, give mulighed for grænseoverskridende udligning af skattemæssige tab og takle den retsikkerhed, som selskaber i EU ofte oplever med op til 27 forskellige nationale systemer til fastsættelse af deres skattepligtige overskud.

Forslaget gav anledning til det højeste antal udtalelser fra nationale parlamenter i hele 2011, i alt 17 udtalelser, hvoraf ni var begrundede udtalelser i henhold til protokollen med påstand om, at forslaget ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Da de modtagne begrundede udtalelser kun repræsenterede 13 stemmer, blev proceduren med de såkaldte "gule kort" og "orange kort" ikke iværksat.

Ud over påstande om manglende redegørelse for nærhedsprincippet var flere nationale parlamenter bekymrede over, at forslaget regulerede et område, hvor medlemsstaterne har kompetence. De påstod, at det ville påvirke medlemsstaterne negativt, da de ikke kunne anvende selskabsskat som et instrument til at fremme vækst og beskæftigelse. De mente, det ville fratage medlemsstaterne deres individuelle konkurrencemæssige fordele og give anledning til et indirekte pres på de nationale skattesatser og en deraf følgende budgetmæssig udhuling og et faldende skatteprovenu. Endvidere rejste to begrundede udtalelser spørgsmålet om proportionalitet og påstod, at forslaget var mere vidtrækkende end nødvendigt og førte til to forskellige selskabsskattesystemer, der ville give unødvendige administrative byrder.

I sine svar til de nationale parlamenter understregede Kommissionen, at det pågældende skattemæssige område er omfattet af delt kompetence, og at artikel 115 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde udgør retsgrundlaget på dette område. På det grundlag vedtog Kommissionen det lovgivningsmæssige forslag for at takle skattemæssige hindringer og forskelle, der væsentligst skyldes, at EU's indre marked er opdelt i 27 forskellige skattesystemer. Virksomhederne støder på disse hindringer, når de udøver deres aktiviteter på det indre marked. Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag kunne give virksomhederne besparelser og således opmuntre til grænseoverskridende aktiviteter ikke kun for de eksisterende multinationale koncerner, men også for indenlandske virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, som på nuværende tidspunkt ikke har råd til at etablere sig i udlandet. Formålet med det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag er derfor at skabe positive stordriftsfordele og fremme virksomhedernes grænseoverskridende investeringer.

¹⁸ KOM(2011) 121.

Endvidere understregede Kommissionen, at forslaget ikke påvirker medlemsstaternes suveræne ret til at fastsætte deres skattesatser, da det henhører under national lovgivning.

Forslaget er omfattet af en særlig lovgivningsprocedure og er på nuværende tidspunkt til drøftelse i Rådet. Europa-Parlamentet afgav en positiv udtalelse om forslaget den 19. april 2012.

*Midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder*¹⁹

Forslaget til forordning, der blev vedtaget i september 2011, og som bygger på konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2011, har til formål at styrke forvaltningen af området uden indre grænsekontrol (Schengenområdet). Forordningen skal gøre det muligt at reagere effektivt i ekstraordinære omstændigheder, der bringer hele Schengensamarbejdet i fare, dog uden at tilsidesætte princippet om fri bevægelighed for personer.

Kommissionen modtog 11 udtalelser fra nationale parlamenter til dette forslag, hvoraf 6 var begrundede udtalelser. De nationale parlamenter fremførte, at forslaget griber ind i medlemsstaternes nationale suverænitet, og at medlemsstaterne er bedre i stand til at vurdere og træffe afgørelse om en eventuel genindførelse af grænsekontrol. Endvidere mente nogle nationale parlamenter ikke, at overholdelsen af nærhedsprincippet var tilstrækkelig påvist. De argumenter, de nationale parlamenter fremførte, indgik også i Rådets drøftelser om forslaget.

I sine svar til de nationale parlamenter, der var bekymrede over overholdelsen af nærhedsprincippet, fokuserede Kommissionen på det forhold, at Schengenområdet er et aktiv, som deles af hele EU, og enhver beslutning i den henseende skal derfor træffes på EU-niveau og ikke individuelt. Reglerne for oprettelse og vedligeholdelse af et sådant område uden indre grænser er indeholdt i EU-lovgivningen, og enhver undtagelse fra princippet om fri bevægelighed skal besluttes på det niveau. Kommissionen fremførte også, at forslaget fuldt ud er i overensstemmelse med medlemsstaternes suveræne beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og sikring af den indre sikkerhed.

*PNR-oplysninger (Passenger Name Record)*²⁰

Kommissionen modtog 10 udtalelser fra nationale parlamenter til dette forslag, hvoraf de fleste konkluderede, at Kommissionens forslag var i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fem kamre mente dog ikke, at forslaget var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet på grund af den uforholdsmæssigt lange datalagringsperiode.

4. KONKLUSION

Som i de foregående år blev størstedelen af Kommissionens forslag vedtaget af de medansvarlige for lovgivningen uden nævneværdige diskussioner om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I 2011 blev tærsklerne for de såkaldte "gule kort" og "orange kort" ikke nået, og kun en lille procentdel (omkring 10 %) af de nationale parlamenters udtalelser, der blev sendt til Kommissionen inden for rammerne af den politiske dialog, var

¹⁹ KOM(2011) 560.

²⁰ KOM(2011) 32.

begrundede udtalelser ifølge protokollen, dvs. konstaterede en manglende overholdelse af nærhedsprincippet. I sager, hvor overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet blev anfægtet, var institutionernes og andre aktørers synspunkter nu og da meget forskellige.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet er grundlæggende elementer i EU-institutionernes politikudformningsproces, og Kommissionens konsekvensanalyser er det vigtigste middel til at takle problemer i relation til nærheds- og proportionalitetsprincippet i den forberedende lovgivningsfase, hvorfor udvalget for konsekvensanalyse spiller en nøglerolle i den henseende. Institutionel praksis viser imidlertid, at den måde, disse principper fortolkes og anvendes på i lovgivningsfasen, ofte afhænger af den politiske kontekst, hvilket understreger deres politiske dimension.

Den måde, hvorpå de nationale parlamenter gennemfører protokollen og bruger proceduren til kontrol af nærhedsprincippet, har vist, at denne procedure væsentligst har politisk karakter, hvilket Kommissionen allerede anførte i José Manuel Barrosos brev af 1. december 2009.

Proceduren til kontrol af nærhedsprincippet har tjent til at gøre processen mere åben og har klart bidraget til at bringe EU's politikker ind i den offentlige debat i medlemsstaterne og således skabt offentlige opmærksomhed om disse spørgsmål.

BILAG

Liste over initiativer fra Kommissionen, som i 2011 gav anledning til begrundede udtalelser om nærhedsprincippet fra nationale parlamenter

	Titel	Begrundede udtalelser fra nationale parlamenter
1.	Fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, KOM(2011) 121	UK House of Commons BG Narodno Sabranie SE Riksdag NL Tweede Kamer PL Sejm ML Kamra tad-Deputati IE Dail Eireann RO Camera Deputaţilor SK Národná Rada
2.	Midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, KOM(2011) 560	FR Assemblée nationale NL begge kamre PO Assembleia da República SE Riksdag RO Senatul SK Národná Rada
3.	Fælles markedsordning for landbrugsprodukter og særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter, KOM(2010) 799	PL Sejm PL Senat DK Folketing LU Chambre des Députés SE Riksdag

4.	Fælles EU-købelov, KOM(2011) 635	AT Bundesrat DE Bundestag UK House of Commons BE Sénat BE Chambre des Représentants
5.	Anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber, KOM(2011) 127	PL Senat PL Sejm RO Senatul IT Senato della Repubblica
6.	Reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber, KOM(2011) 452	UK House of Commons SE Riksdag FR Sénat
7.	Fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner, KOM(2011) 594	CY Vouli ton Antiprosopon SE Riksdag MT Kamra tad-Deputati
8.	Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (2014-2020), KOM(2011) 608	NL begge kamre SE Riksdag DK Folketing
9.	Specifikke krav til lovpligtig revision af virksomheder af interesse for offentligheden, KOM(2011) 779	BE Chambre des Représentants SK Národná Rada SE Riksdag
10.	Handelsnormer, KOM(2010) 738	LU Chambre des Députés PL Senat
11.	Omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet, KOM(2011) 169	BG Narodno Sabranie ES begge kamre
12.	Samarbejde om indførelse af beskyttelse af et enhedspatent, KOM(2011) 215 og indførelse af beskyttelse af et enhedspatent for så vidt angår gældende oversættelsesordninger, KOM(2011) 216	IT Camera dei Deputati ES begge kamre

13.	Direktiv om energieffektivitet, KOM(2011) 370	FI Eduskunta SE Riksdag
14.	Adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, KOM(2011) 453	SE Riksdag RO Camera Deputaţilor
15.	Regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, KOM(2011) 625	DE Bundesrat LU Chambre des Députés
16.	Støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), KOM(2011) 627	DE Bundesrat (sammen med begrundet udtalelse om KOM(2011) 625) LU Chambre des Députés
17.	Forordning for så vidt angår uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Unionen, KOM(2011) 634	SE Riksdag UK House of Lords
18.	Kontraktforhold i mejerisektoren, KOM(2010) 728	PL Sejm
19.	Finansiering af den fælles landbrugspolitik, KOM(2010) 745	PL Senat
20.	Retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, KOM(2010) 748	NL begge kamre
21.	Sammenkobling af centrale registre og handels- og selskabsregistre, KOM(2011) 79	PL Sejm
22.	Kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, KOM(2011) 126	IT Senato della Repubblica
23.	Fødevarer bestemt til spædbørn og småbørn samt fødevarer til særlige medicinske formål, KOM(2011) 353	IT Senato della Repubblica
24.	Definition, beskrivelse, præsentation, mærkning og beskyttelse af geografiske betegnelser for aromatiserede vinprodukter, KOM(2011) 530	LU Chambre des Députés
25.	Udveksling af oplysninger vedrørende mellemstatslige aftaler mellem medlemsstater og tredjelande på energiområdet, KOM(2011) 540	LU Chambre des Députés
26.	EU-program for social udvikling og innovation, KOM(2011) 609	SE Riksdag
27.	Særlige bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og målet om	LU Chambre des Députés

	investeringer i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006, KOM(2011) 614	
28.	Fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, KOM(2011) 615.	IT Camera dei Deputati