

Bruxelles, den 23.10.2018
COM(2018) 490 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

ÅRSRAPPORT 2017

**OM ANVENDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG
PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

ÅRSRAPPORT 2017

OM ANVENDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

1. INDLEDNING

Dette er den 25. årsrapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivningsarbejde. Rapporten fremlægges i henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter kaldet "TEUF").

I rapporten ses der på, hvordan de forskellige EU-institutioner og -organer har gennemført disse to principper i 2017, og hvordan praksis har udviklet sig sammenlignet med de foregående år. Den indeholder også en analyse af de af Kommissionens forslag, som primært var genstand for begrundede udtalelser fra nationale parlamenter i løbet af året. 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 årsberetning om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter for 2017.¹

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

2.1. Kommissionen

I 2017 fortsatte Juncker-Kommissionen gennemførelsen af sin styrkede dagsorden for bedre regulering, som ved hjælp af klarere retningslinjer og nye muligheder (herunder en onlineportal for bedre regulering²) for feedback fra borgere og interessenter sikrer, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet tages i betragtning i alle faser af den politiske beslutningsproces. Kommissionen har også fortsat sin praksis med at evaluere de eksisterende politiske rammer, før den fremlægger nye lovgivningsinitiativer. Disse evalueringer³ omfatter en vurdering af, om de eksisterende politiske løsningsmodeller stadig er velegnede til formålet, og af, i hvilken grad de overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Kommissionens websted "Let byrden – Deltag i debatten!"⁴ og platformen for målrettet og effektiv regulering (REFIT) giver også offentligheden og interessenterne mulighed for at kommunikere med Kommissionen om mulige uforholdsmæssigt store byrder eller ineffektivitet i forbindelse med eksisterende reguleringsforanstaltninger, som kan omfatte spørgsmål om nærhed eller proportionalitet. I 2017 udarbejdede platformen for målrettet og effektiv regulering 46 udtalelser, herunder anbefalinger til Kommissionen om, hvordan de reguleringsmæssige byrder i EU's nuværende lovgivning kan forenkles og reduceres. Kommissionen tager navnlig hensyn til disse ved gennemførelsen af sit arbejdsprogram for 2018.

I juli 2017 vedtog Kommissionen et revideret sæt retningslinjer for bedre regulering og den ledsagende værktøjskasse. Dette skete for at sikre, at retningslinjerne og værktøjsskassen blev opdateret på baggrund af de praktiske erfaringer siden vedtagelsen af pakken om bedre regulering i maj 2015. Kommissionen udvidede også sin portal for bedre regulering for at gøre det lettere for borgerne at navigere online.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_da

³ I Kommissionens evalueringer vurderes fem kriterier systematisk: gennemførelse i praksis, effektiv tildeling af ressourcer, sammenhæng, relevans og EU-merværdi.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_da.htm

Taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "mindre, men mere effektivt"

Den 13. september 2017 meddelte Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, i sin tale om Unionens tilstand, at han ville oprette en taskforce på højt plan om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "mindre, men mere effektivt". Taskforcens målsætninger blev beskrevet i Kommissionens arbejdsprogram for 2018: *"Idet der bygges videre på det arbejde, som den nuværende Kommission allerede har udført, bør vi fortsat være ambitiøse på de væsentligste områder. Dette indebærer, at vi ikke skal regulere ethvert aspekt af borgernes dagligdag. Vi må seriøst overveje at påtage os færre opgaver, men løse dem mere effektivt, og tilbageføre kompetencer til medlemsstaterne, når dette er hensigtsmæssigt. Idet der bygges videre på arbejdet i taskforcen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet under førstestformand Frans Timmermans' ledelse, (...) vil Kommissionen forelægge sine idéer til, hvordan subsidiaritet og proportionalitet samt bedre regulering kan forbedres yderligere, så det sikres, at vi kun agerer, når EU tilføjer merværdi."* Kommissionsformand Juncker oprettede taskforcen den 14. november med virkning fra 1. januar 2018⁵. Taskforcen forelagde sin rapport for formanden den 10. juli 2018⁶. Formanden for Europa-Parlamentet, formanden for Konferencen af de Europæiske Parlamenters Europaudvalg (COSAC) og formanden for Regionsudvalget blev opfordret til at udpege medlemmer af deres institutioner, som så ville deltage personligt i taskforcen. De nationale parlamenter (COSAC) og Regionsudvalget præsenterede efterfølgende deres medlemmer af taskforcen, mens Europa-Parlamentet valgte ikke at gøre dette.

Analyse af nærheds- og proportionalitetsprincippet

De nye retningslinjer for bedre regulering og den ledsagende "værktøjskasse"⁷ pålægger Kommissionen at udføre en analyse af nærhedsprincippet, når det overvejes at gennemføre et nyt initiativ på områder, hvor Unionen ikke har enekompetence, og når relevansen og den europæiske merværdi af et eksisterende indgreb evalueres. Kommissionen behandler nærhedsspørgsmål i forbindelse med både lovgivnings- og ikkelovgivningsinitiativer. Formålet med analysen er dobbelt: for det første at vurdere, hvorvidt handling på nationalt, regionalt eller lokalt plan er tilstrækkeligt til at nå det mål, der forfølges, og for andet at vurdere, om handling på EU-plan ville give merværdi i forhold til handling i medlemsstaterne.

Ifølge proportionalitetsprincippet må indholdet og formen af Unionens handling ikke gå videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne.⁸ Respekt for proportionalitetsprincippet handler om at sikre, at en politiks tilgang og graden af lovgivningsmæssige indgreb stemmer overens med målet. Der bør henvises tydeligt til proportionalitet i konsekvensanalyser⁹, evalueringer og kvalitetskontroller¹⁰.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_da

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_da

⁸ Artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁹ I forbindelse med konsekvensanalyser er proportionalitet en central overvejelse ved sammenligning af politiske muligheder.

¹⁰ Mere detaljerede oplysninger om retningslinjerne for bedre regulering med hensyn til nærheds- og proportionalitetsanalyserne findes i punkt 2.1 i årsrapport 2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Konsekvensanalyser

I 2017 vurderede Udvalget for Forskriftskontrol¹¹, som kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyser¹², 53 konsekvensanalyser. I 12 af disse sager blev det vurderet, at der var behov for en bedre analyse af nærhedsprincippet og EU's merværdi. 30 udtalelser indeholdt bemærkninger om proportionalitetsprincippet og sammenligningen af mulighederne. Følgende eksempler viser, hvordan udvalget vurderede nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i 2017:

- I sin negative udtalelse om konsekvensanalysen¹³ af forslaget om et EU-samarbejde om medicinsk teknologivurdering understregede Udvalget for Forskriftskontrol, at en af løsningsmodellerne – permanent samarbejde på EU-plan om en fuldstændig medicinsk teknologivurdering – rejste vigtige spørgsmål med hensyn til gennemførlighed, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Rapporten blev revideret, og man tog hensyn til denne bemærkning ved at se bort fra denne mulighed på forhånd.
- I sin positive udtalelse med forbehold om konsekvensanalysen¹⁴ for et initiativ til ændring af direktivet om kombineret transport erklærede Udvalget for Forskriftskontrol, at der ikke tages tilstrækkeligt højde for nærhedsprincippet, navnlig når det gælder medtagelsen af rent indenlandsk transport. Udvalget anmodede om yderligere dokumentation for, at nationale initiativer ikke ville være tilstrækkelige til at løse problemet, og at aktiviteterne omfang ville kræve en indsats på EU-plan. Den reviderede konsekvensanalyserapport indeholdt yderligere argumenter til illustration af den grænseoverskridende dimension af problemet, herunder begrundelsen for at udvide støtteforanstaltningerne til indenlandske operationer.
- I sin negative udtalelse om konsekvensanalysen¹⁵ af forslaget om en ramme for fri udveksling af andre data end personoplysninger i Den Europæiske Union var Udvalget for Forskriftskontrol af den opfattelse, at rapporten ikke indeholdt en begrundelse for EU's indsats og en passende vurdering af de forskellige muligheds proportionalitet. Den reviderede rapport var genstand for endnu en negativ udtalelse fra Udvalget for Forskriftskontrol. Udvalget fandt, at rapporten navnlig ikke indeholdt en begrundelse for en ny ret til cloudtjenesteportabilitet. Initiativet blev vedtaget af kollegiet uden bestemmelserne om obligatorisk cloudtjenesteportabilitet, men hvor der i stedet blev taget højde for selvregulerende foranstaltninger.

Som disse eksempler viser, bidrog Udvalget for Forskriftskontrol i 2017 til at forbedre analysen af, hvordan forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og tilvejebragte således kritiske oplysninger for Kommissionens politiske beslutningsproces.

Evalueringer og kvalitetskontroller

Nærhed og proportionalitet var også helt afgørende for de retrospektive evalueringer og kvalitetskontroller, hvor det vurderes, om EU-foranstaltninger fører til de forventede resultater med hensyn til effektivitet, nyttevirkning, kohærens og relevans, og om EU fortsat giver en

¹¹ Udvalget for Forskriftskontrol består af en formand (indplaceret på samme niveau som en generaldirektør) og seks fuldtidsmedlemmer, herunder tre personer, som er rekrutteret uden for Kommissionen. Alle udvalgsmedlemmer er uafhængige og fungerer i deres personlige egenskab på basis af deres individuelle ekspertise. Udvalget kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyser, kvalitetskontroller og større evalueringer. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet indgår i denne kvalitetskontrol.

¹² Konsekvensanalyser er påkrævet, når det forventes, at et politisk initiativ har væsentlige økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger. De omfatter en vurdering af problemet, mulige politiske løsningsmodeller, deres sandsynlige virkninger, og hvordan de overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_da

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_da

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

merværdi. I 2017 offentliggjorde Kommissionen 72 evalueringer og kvalitetskontroller (evalueringer af bredere politikområder). Tre kvalitetskontroller blev offentliggjort: en om EU's ordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS) og EU's miljømærke, en om forbrugerpolitik og en om rapporteringsforpligtelserne på miljøområdet¹⁶.

Udvalget for Forskriftskontrol vurderede 17 større evalueringer og kvalitetskontroller i 2017. Ud af disse fremsatte udvalget henstillinger til forbedringer inden for kategorien "relevans og EU-merværdi" i syv sager, herunder om LIFE-programmet¹⁷ (EU's handlingsprogram om miljø og klima) og den generelle fødevarelovgivning¹⁸. Det var således med til at forbedre analysen af, hvordan man i evalueringer og kvalitetskontroller tog hensyn til nærheds- og proportionalitetsprincippet.

¹⁶ REFIT-plattformen: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_da

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_da

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter

I 2017 modtog Kommissionen 52 **begrundede udtalelser**¹⁹ fra nationale parlamenter vedrørende nærhedsprincippet²⁰. Det var 20 % mindre end de 65 begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2016, og svarede til et lavere samlet antal udtalelser, der blev modtaget i 2017²¹. Andelen af begrundede udtalelser sammenlignet med det samlede antal modtagne udtalelser i 2017 faldt også fra 10,5 % i 2016 til 9 % i 2017.

Ud af de 52 begrundede udtalelser modtaget i 2017 vedrørte 24 udtalelser fire forslag fra Kommissionen. Det forslag, der gav anledning til de fleste begrundede udtalelser, var forslaget om det indre marked for elektricitet²², der foranledigede 11 begrundede udtalelser. To lovgivningsforslag i den såkaldte "servicepakke"²³ var genstand for i alt 9 begrundede udtalelser, og forslaget om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner var genstand for 4 begrundede udtalelser²⁴. Der blev afgivet mellem en og tre begrundede udtalelser om andre forslag. De kommissionsdokumenter, som gav anledning til flest udtalelser, er nærmere beskrevet i punkt 3.

Faldet i det samlede antal begrundede udtalelser afgivet i 2017 faldt sammen med et lignende fald i antallet af begrundede udtalelser afgivet af hvert kammer. 19 ud af de 41 kamre afgav begrundede udtalelser i 2017 (sammenholdt med 26 kamre i 2016). De begrundede udtalelser blev afgivet af det tjekkiske *Poslanecká sněmovna* (1), det spanske *Cortes Generales* (2), det irske *Dáil* og *Seanad Éireann* (3)²⁵, den tyske *Bundestag* (6), det tyske *Bundesrat* (3), det franske *Sénat* (7), den franske *Assemblée nationale* (2), det italienske *Senato della Repubblica* (1), det ungarske *Országgyűlés* (2), det nederlandske *Eerste Kamer* (2), det nederlandske *Tweede Kamer* (2), det østrigske *Bundesrat* (6), det polske *Senat* (4), det polske *Sejm* (2), det rumænske *Camera Deputaţilor* (1), det rumænske *Senatul* (2), den svenske *Riksdag* (4) og det britiske *House of Commons* (2).

2.3. Europa-Parlamentet

I 2017 modtog Europa-Parlamentet formelt 421 skrivelser fra de nationale parlamenter i henhold til protokol nr. 2 om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet²⁶. 49 af disse var begrundede udtalelser, mens de øvrige 372 var bidrag (skrivelser, hvori der ikke blev rejst spørgsmål vedrørende overholdelse af nærhedsprincippet). Til sammenligning blev der i 2016 officielt videresendt 76 begrundede udtalelser og 333 bidrag til Europa-Parlamentet. Forholdet mellem begrundede udtalelser og bidrag er fortsat lille, hvilket viser, at de nationale parlamenter ser mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet som en konstruktiv måde at give udtryk for deres synspunkter og bekymringer på. Alle skrivelser fra

¹⁹ Dette tal udgør det samlede antal udtalelser fra parlamentskamre i henhold til protokol nr. 2 til traktaterne. Begrundede udtalelser, som vedrører mere end ét kommissionsdokument, tæller således kun som én begrundet udtalelse. Der findes flere oplysninger i bilaget til denne rapport.

²⁰ Se bilaget til denne rapport.

²¹ Kommissionen modtog 576 udtalelser i 2017 sammenholdt med 613 modtagne udtalelser i 2016.

²² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det indre marked for elektricitet (omarbejdning) (COM(2016) 861 final).

²³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked, om en meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 2006/123/EF og forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (COM(2016) 821) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv (COM(2016) 822 final).

²⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU (COM(2017) 253 final).

²⁵ *Dáil* og *Seanad Éireann* indgav en fælles begrundet udtalelse og vedtog hver en begrundet udtalelse.

²⁶ Proceduren for, hvordan Europa-Parlamentet håndterer de nationale parlamenteres begrundede udtalelser, er beskrevet i punkt 2.3 i årsrapport 2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

nationale parlamenter er tilgængelige i CONNECT, som er Europa-Parlamentets database over dokumenter fra de nationale parlamenter²⁷.

I henhold til bilag V i Europa-Parlamentets forretningsorden er Retsudvalget horisontalt ansvarligt for at overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet. Medlemmerne af udvalget udpeger en fast ordfører for nærhed for en periode på seks måneder på grundlag af rotation mellem de politiske grupper. Mady Delvaux (S&D-gruppen/Luxembourg) var fast ordfører i første halvdel af 2017, efterfulgt af Laura Ferrara (EFDD/Italien) i anden halvdel af året. Ordføreren følger de modtagne begrundede udtalelser og har mulighed for at tage spørgsmål op, der rejses i begrundede udtalelser, med henblik på drøftelse i udvalget og eventuelle henstillinger til det korresponderende udvalg.

Retsudvalget udarbejder også regelmæssigt en betænkning om Kommissionens årsrapport om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Mady Delvaux blev udpeget som ordfører for Parlamentets initiativbetænkning om årsrapporterne 2015 og 2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Parlamentet vedtog beslutningen om sin initiativbetænkning om årsrapporterne 2015-2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet på sit plenarmøde den 18. april 2018²⁸. Udvalget bidrager også til de rapporter, som Konferencen af de Europæiske Parlamenter Europaudvalg (COSAC) udarbejder to gange om året vedrørende spørgsmål om overholdelse af nærhedsprincippet.

Retsudvalget er ansvarligt for at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet, hvilket udvalget tager hensyn til i forbindelse med varetagelsen af sin opgave med at kontrollere retsgrundlaget for forslag og udøvelsen af sit ansvar for bedre regulering.

Europa-Parlamentets Forskningstjeneste hjalp desuden fortsat Europa-Parlamentet med at tage hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i dets arbejde:

- ved systematisk at kontrollere nærheds- og proportionalitetsaspekterne af Kommissionens konsekvensanalyser og rette opmærksomheden mod betænkeligheder på dette område, som navnlig de nationale parlamenter og Regionsudvalget måtte have givet udtryk for
- ved at sikre, at disse principper fuldt ud respekteres i Europa-Parlamentets eget arbejde, f.eks. ved udarbejdelse af konsekvensanalyser af dets egne indholdsmæssige ændringer eller ved analyser af merværdien af Parlamentets forslag til ny lovgivning på grundlag af artikel 225 i TEUF og omkostningerne, hvis der ikke gøres en indsats på EU-niveau og
- ved at kontrollere nærheds- og proportionalitetsaspekterne i forbindelse med udarbejdelse af konsekvensanalyser med fokus på merværdi for EU i stedet for nationale udgifter eller foranstaltninger.

I 2017 udarbejdede Europa-Parlamentet 42 indledende vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser, to konsekvensanalyser af indholdsmæssige ændringsforslag, 11 efterfølgende konsekvensanalyser og fem "gennemførelse i praksis"-dokumenter i forbindelse hermed. Derudover blev der udarbejdet tre betænkninger om "omkostningerne ved fravær af EU-tiltag" og to evalueringer af den europæiske merværdi. Europa-Parlamentets Forskningstjeneste kontrollerer ligeledes gennemførelsen og effektiviteten af eksisterende EU-lovgivning, når Kommissionen bebuder, at lovgivningen vil blive ændret, i sit arbejdsprogram. I 2017 blev der foretaget 26 "gennemførelsesevalueringer" af denne karakter.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//DA>

2.4. Rådet for Den Europæiske Union

I overensstemmelse med artikel 4 i protokol nr. 2 til traktaterne sender Rådet alle udkast til lovgivningsmæssige retsakter, som hidrører fra en gruppe af medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank (ECB) eller Den Europæiske Investeringsbank (EIB), til de nationale parlamenter. Som en konsekvens af denne forpligtelse sender Rådet i henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 enhver udtalelse fra et nationalt parlament om et udkast til lovgivningsmæssig retsakt, som hidrører fra en gruppe af medlemsstater, til disse medlemsstater. På samme måde sender Rådet de nationale parlamenteres udtalelser om lovgivningsforslag fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank til de pågældende institutioner.

Den 27. juli 2017 fremsendte Rådet Den Europæiske Centralbanks henstilling med henblik på Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af artikel 22 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank²⁹ til de nationale parlamenter.

Ud over traktatens krav holder Rådet også medlemsstaterne informeret om de nationale parlamenteres udtalelser om Kommissionens lovforslag. I 2017 fremsendte Rådets sekretariat 38 begrundede udtalelser modtaget i henhold til protokol nr. 2 og 220 udtalelser modtaget inden for rammerne af den politiske dialog til delegationerne³⁰.

2.5. Regionsudvalget³¹

2017 var præget af en bred debat om Europas fremtid, hvor Regionsudvalget understregede betydningen af en effektiv anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Inden for rammerne af sit femte nærhedsarbejdsprogram overvågede udvalget tre initiativer udvalgt fra Kommissionens arbejdsprogram for 2017 med særlig opmærksomhed. Regionsudvalget vurderede desuden, om alle de lovgivningsforslag, som udvalget afgav udtalelser om, overholdt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

I 2017 afgav Regionsudvalget 15 udtalelser om lovgivningsforslag. Udvalget fandt, at de fleste af dem var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I to udtalelser gav Regionsudvalget udtryk for bekymring med hensyn til overvågningen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

I udtalelsen om "servicepakken" påpegede udvalget en "potentiel indblanding i de nationale lovgivningsprocedurer" og understregede, at "forslagene til e-tjenesteydelseskortet, meddelelsesproceduren og proportionalitetstesten vil medføre yderligere administrative byrder". I sin udtalelse om den europæiske søjle for sociale rettigheder og debatoplæg om Europas sociale dimension understregede udvalget, at der bør tages tilstrækkeligt hensyn til den lokale og regionale dimension.

Som et led i nærhedsarbejdsprogrammet blev nærhedsekspertgruppen hørt om tre initiativer. Hvad angår forslaget til forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, var eksperterne af den opfattelse, at de nye forslag om finansielle instrumenter og betingelser har en væsentlig indvirkning på støttemodtagerne samt indholdet af og proceduren for politikken gennemførelse på stedet. Forvaltningsmyndighederne på nationalt og regionalt plan havde også væsentlige betænkeligheder med hensyn til forslagene. I udtalelsen blev det

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17

³⁰ Der er en uoverensstemmelse med hensyn til antallet af begrundede udtalelser registreret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, da det ikke er alle institutioner, som har modtaget alle begrundede udtalelser, eller da institutionerne tæller antallet af modtagne begrundede udtalelser på forskellig vis. Rådets sekretariat modtager heller ikke systematisk alle udtalelser fra de nationale parlamenter.

³¹ Der gives en mere detaljeret beskrivelse af nærhedsrelaterede aktiviteter i årsrapporten 2017 om nærhedsprincippet, der er udarbejdet af Regionsudvalget, og som efter vedtagelse i Regionsudvalgets præsidium er tilgængelig på <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

påpeget, at der blev ikke foretaget nogen konsekvensanalyse, og at en begrundelse med hensyn til proportionalitet ikke underbygges af de fremlagte data. I udtalelsen sætter udvalget endvidere "spørgsmålstegn ved Kommissionens vurdering, der går ud på, at lovgivningsforslaget henhører under EU's enekompetence, da forslagene om sektorspecifikke retsakter går videre end tilpasning af teksten til de nye finansielle bestemmelser, der gælder for Unionen".

Den anden høring vedrørte pakken om ren energi for alle europæere. Med hensyn til forvaltning af energiunionen fremhævede respondenterne, at især for føderale stater, hvor mange interessenter er involveret i gennemførelsen, er de foreslåede tidsrammer for restriktive og er ikke forenelige med den koordineringsproces, der anvendes i føderale stater. Det Europæiske Regionsudvalg anførte i sin udtalelse, at forslaget ikke gav anledning til bekymring med hensyn til nærhedsprincippet, men med hensyn til proportionalitetsprincippet, "idet det foreslåede forvaltningssystem anses for at være for kompliceret, for detaljeret og fastsætte for korte rapporteringsperioder. Regionsudvalget ville have foretrukket, at forvaltningssystemet blev indført gennem et direktiv i stedet for en forordning, hvilket ville gøre det muligt at sikre en passende inddragelse af de regionale myndigheder i føderale stater".

Hvad angår forslagene om energieffektivitet og bygninger, var udvalget i sin udtalelse enig i de punkter, som respondenterne i høringen påpegede, og gjorde opmærksom på, at det pågældende retsgrundlag, artikel 194 i TEUF, ikke dækker foranstaltninger til bekæmpelse af energifattigdom, som "skal baseres på artikel 151 i EUF-traktaten". Udvalget var "afvisende over for indførelse af intelligensindikatoren ved hjælp af en delegeret retsakt". I udtalelsen blev det bekræftet, at begge forslag er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. I udvalgets udtalelse om vedvarende energi og det indre marked for elektricitet blev overholdelsen af nærhedsprincippet bekræftet, og udvalget påpegede, at det kan være nødvendigt "at se nærmere på", om proportionalitetsprincippet er overholdt.

Endelig blev nærhedsekspertgruppen hørt om forslaget om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner. Der blev også modtaget nogle holdninger på REGPEX-plattformen – et undernetværk i nærhedsovervågningsnetværket, som er åbent for regionale parlamenter og myndigheder med lovgivningsbeføjelser – hvor det blev understreget, at de foreslåede foranstaltninger ikke er nødvendige, og at de eksisterende nationale foranstaltninger og ordninger er tilstrækkelige. I udtalelsen om dette forslag blev det bekræftet, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er overholdt. Det blev dog understreget i udtalelsen, at "EU's handling bør overlade størst mulig margin til individuelle og nationale beslutninger, da det er fast praksis, at dette område reguleres af arbejdsmarkedsparter både på europæisk og nationalt niveau".

Brugen af REGPEX – et system for tidlig varsling til regionale myndigheder med lovgivningsbeføjelser og en kilde til information og udveksling mellem regionale parlamenter og myndigheder ved udarbejdelsen af deres analyser af nærhedsprincippet – var mere omfattende i 2017. Der blev uploadet i alt 66 bidrag fra REGPEX-partnere til platformen. Det østrigske forbundsråd, Niederösterreichs delstatsregering, den lovgivende forsamling i regionen Emilia Romagna og Thüringens delstatsparlament var nogle af de mest aktive partnere.

I henhold til protokol nr. 2 til traktaterne bidrager de regionale parlamenter til den kontrol af nærhedsprincippet, som de nationale parlamenter foretager. Inden der udarbejdes en begrundet udtalelse om et udkast til retsakt, hører de enkelte nationale parlamenter, når det er relevant, de regionale parlamenter med lovgivningsbeføjelser³².

Et større arrangement, som omhandlede nærhedsprincippet, var den ottende interinstitutionelle konference om nærhedsprincippet, som var arrangeret i fællesskab af Regionsudvalget og det østrigske forbundsråd og fandt sted i Wien den 4. december 2017. Der var over 200 deltagere fra

³² Der findes flere oplysninger om de regionale parlameters rolle i kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet og deres bidrag til Unionens lovgivning i afsnit 3 i årsberetningen om forbindelserne med de nationale parlamenter.

forskellige nationale institutioner og EU-institutioner, og de repræsenterede alle forvaltningsniveauer³³. Som en af de vigtigste konklusioner blev det påpeget, at betydningen af nærhedsprincippet ikke altid bliver klart formidlet til borgerne, og at en bredere accept af politikkerne ikke kan opnås uden en korrekt anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

2.6. Den Europæiske Unions Domstol

I 2017 afsagde Domstolen vigtige domme om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvor Retten og Domstolen fandt, at disse principper var blevet overholdt af EU-lovgiveren.

I sagen Tyskland mod Kommissionen af 3. april 2017³⁴ om lovligheden af Kommissionens afgørelse (EU) 2015/2098 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)³⁵, var Retten af den opfattelse, at det ikke er godtgjort, at Kommissionen har grebet ind i Tysklands kompetenceområde, således som det følger af gennemførelsen af nærhedsprincippet. Retten understregede, at *"rollefordelingen mellem Kommissionen og de tyske myndigheder fører til, at sidstnævnte overlades udarbejdelsen af de relevante nationale regler for, hvilke udgifter der er støtteberettigede"* og at *"Kommissionen er forpligtet til at undersøge, om de tyske myndigheder faktisk opfylder deres forpligtelser på området, uden at dette imidlertid tillægger Kommissionen nogen som helst beføjelse til at pålægge bestemte regler i forhold til den nationale lovgivning vedrørende jordsammenlægnings- og landsbyfornyelsesproceduren"*³⁶.

Sagen Sotiropoulou m.fl. mod Rådet af 3. maj 2017³⁷ vedrørte en ansøgning om erstatning i henhold til artikel 268 i TEUF for det tab og den skade, som sagsøgerne har lidt som følge af den drastiske nedsættelse af deres grundpension i Grækenland. De anfægtede afgørelser³⁸ vedrører bl.a. fastlæggelse af detaljerede foranstaltninger, politikker og indgreb i de sociale sikringsordninger og pensionssystemet. Retten fandt, at afgørelser rettet til en medlemsstat for at rette op på en situation med et uforholdsmæssigt stort underskud ikke er i strid med nærhedsprincippet som fastsat i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, og heller ikke med princippet om kompetencetildeling. Disse afgørelser blev vedtaget for at styrke budgetovervågningen og gjorde medlemsstaterne opmærksomme på, at de skulle træffe *"foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, der skønnes nødvendig for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud"*³⁹.

³³ Yderligere oplysninger om konferencens resultater kan findes på: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

³⁴ Dom af 3. april 2017, T-28/16, Tyskland mod Kommissionen, EU:T:2017:242.

³⁵ Afgørelse (EU) 2015/2098 af 13. november 2015 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).
³⁶ *Ibid.*, præmis 110.

³⁷ Dom af 3. maj 2017, T-531/14, Leïmonia Sotiropoulou m.fl. mod Rådet for Den Europæiske Union, EU:T:2017:297.

³⁸ Afgørelse 2010/320/EU af 8. juni 2010, 2010/486/EU af 7. september 2010, 2011/57/EU af 20. december 2010, 2011/257/EU af 7. marts 2011, 2011/734/EU af 12. juli 2011, 2011/791/EU af 8. november 2011, 2012/211/EU af 13. marts 2012 og 2013/6/EU af 4. december 2012.

³⁹ Dom af 3. maj 2017, T-531/14, Leïmonia Sotiropoulou m.fl. mod Rådet for Den Europæiske Union, EU:T:2017:297, præmis 73.

Sagen Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank mod Den Europæiske Centralbank af 16. maj 2017⁴⁰ vedrørte et søgsmål anlagt af en tysk investerings- og udviklingsbank i henhold til artikel 263 i TEUF om annullation af en afgørelse fra Den Europæiske Centralbank, der klassificerede den tyske bank som en "signifikant enhed". Som konsekvens heraf blev sagsøger underlagt Den Europæiske Centralbanks direkte tilsyn inden for rammerne af Den Fælles Tilsynsmekanisme. Sagsøger anførte, at denne som følge af den lave risikoprofil kunne have været underlagt de nationale myndigheders tilsyn.

Retten mindede om, at nærhedsprincippet kun finder anvendelse på de områder, der ikke hører ind under Unionens enekompetence⁴¹. Retten fandt i den henseende, at i henhold til forordning (EU) nr. 1024/2013 (grundforordningen) havde Den Europæiske Centralbank enekompetence⁴², hvilket førte til den konklusion, at nærhedsprincippet var irrelevant⁴³.

I samme dom fandt Retten også, at proportionalitetsprincippet ikke var tilsidesat, eftersom de retsakter, Den Europæiske Centralbank havde vedtaget, var egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning. Den Europæiske Centralbank besluttede at udøve sit direkte tilsyn i henhold til bestemmelserne i forordning (EU) nr. 1024/2013, som ikke kræver, at det fra sag til sag påvises, at målsætningerne lige så godt kunne opnås gennem de nationale myndigheders direkte tilsyn.

Sagen Den Slovakiske Republik og Ungarn mod Rådet for Den Europæiske Union af 6. september 2017⁴⁴ vedrører Rådets afgørelse om en flytningsordning for tredjelandsstatsborgere, der rejste ulovligt ind i Grækenland og Italien i juli og august 2015.

Domstolen påpegede, at de anfægtede foranstaltninger, der er vedtaget på området for Unionens fælles asylpolitik, hovedsagelig involverer valg af politisk karakter og komplekse vurderinger, der desuden skal foretages med kort varsel med henblik på hurtigt og konkret at imødegå en "nødsituation" i denne bestemmelses forstand. I lyset heraf fastslog Domstolen, at den anfægtede afgørelse var egnet til og nødvendig for at opfylde det forfulgte mål. *"Rådet kunne nemlig inden for rammerne af det vide skøn, som det skal indrømmes i denne henseende, med rette lægge til grund, at den bindende karakter af fordelingen af flyttede personer var påkrævet i lyset af den særlige nødsituation, som den anfægtede afgørelse skulle vedtages i"*⁴⁵. Forekomsten af de forskellige tilpasningsmekanismer i den anfægtede afgørelse godtgjorde desuden, at den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning, set i dens hele, gør det muligt på forholdsmæssig vis at tage hensyn til hver enkelt medlemsstats særlige situation i denne henseende.

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

3.1. Forslag, der gav anledning til det største antal begrundede udtalelser i 2017

Dette kapitel indeholder de fire individuelle lovgivningsforslag, der var genstand for over fire begrundede udtalelser i 2017. Eftersom de indgår i større pakker, er disse mere indgående beskrevet i årsberetningen om forbindelserne med de nationale parlamenter.

⁴⁰ Rettens dom af 16. maj 2017, T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank mod Den Europæiske Centralbank, EU:T:2017:337.

⁴¹ *Ibid.*, præmis 65.

⁴² Dom af 16. maj 2017, T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank mod Den Europæiske Centralbank, EU:T:2017:337 præmis 54.

⁴³ *Ibid.*, præmis 65.

⁴⁴ Dom af 6. september 2017, C-643/15 og C-647/15, Den Slovakiske Republik og Ungarn mod Rådet for Den Europæiske Union, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Præmis 246.

- *Forslaget om det indre marked for elektricitet*

Den 30. november 2016 fremlagde Kommissionen pakken om ren energi for alle europæere, som skal gøre elektricitetsmarkedet egnet til fleksibilitet, dekarbonisering og innovation ved at sikre ufordrejede markedssignaler, og som består af otte lovgivningsforslag, hvoraf fire vedrører elforsyning. I forbindelse med forslaget til en forordning om det indre marked for elektricitet⁴⁶ modtog Kommissionen 11 begrundede udtalelser⁴⁷ med en lang række argumenter.⁴⁸ Nogle parlamentskamre anførte, at forslaget ville have en negativ indvirkning på medlemsstaternes mulighed for at sikre elforsynings sikkerheden. Andre nærede bekymringer med hensyn til de supplerende beføjelser, der overdrages til Agenturet for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder, mens andre igen var bekymrede over, at forslaget ville påvirke medlemsstaternes ret til at vælge deres eget energimiks. Endelig var nogle parlamenter kritiske over for forslagens bestemmelser om fastsættelsen af budområder, den foreslåede oprettelse af regionale operationelle centre for at tilgodese regionerne eller forslaget om at tillægge Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter.

I sine svar på de nationale parlaments tvivl om overholdelsen af nærhedsprincippet understregede Kommissionen, at forslagene i energipakken fuldt ud respekterer medlemsstaternes rettigheder og beføjelser i medfør af traktaterne til at vælge deres eget energimiks. Kommissionen anførte, at de foreslåede ændringer var nødvendige for at nå målet om et integreret europæisk elektricitetsmarked, som retligt og praktisk ikke kan opnås på nationalt plan alene på en lige så effektiv måde. Det angives ligeledes, at erfaringerne har vist, at isolerede nationale tilgange har ført til forsinkelser i gennemførelsen af det indre marked i energisektoren og resulteret i suboptimale og modstridende reguleringsforanstaltninger og overflødige indgreb og i, at der ofte for sent er sat ind for at rette op på effektivitetsproblemer på markedet. Hvad angår fastsættelsen af budområder, understregede Kommissionen, at den nuværende EU-lovgivning fastsætter materielle krav om budområder. Hvad angår de regionale operationelle centre, understregede Kommissionen behovet for at oprette regionale enheder til at handle uafhængigt i en hel regions interesse for at undgå ineffektive løsninger på grund af en manglende aftale mellem transmissionssystemoperatører.

- *To forslag fra servicepakken*

Som en del af den såkaldte "servicepakke", der indeholdt en meddelelse og fire lovgivningsforslag og blev offentliggjort den 10. januar 2017, og som tog sigte på at frigøre det indre markeds fulde potentiale, vedtog Kommissionen i) et forslag til direktiv om en meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser⁴⁹ og ii) et forslag til direktiv om en forbedret meddelelsesprocedure for udkast til national lovgivning om tjenesteydelser⁵⁰, som gav anledning til i alt ni begrundede udtalelser⁵¹. Forslaget om en

⁴⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det indre marked for elektricitet (omarbejdning) (COM(2016) 861 final).

⁴⁷ Fra det østrigske *Bundesrat*, det tjekkiske *Poslanecká sněmovna*, det tyske *Bundesrat*, den tyske *Bundestag*, den spanske *Congreso de los Diputados*, det franske *Sénat*, det ungarske *Országgyűlés*, det polske *Sejm*, det polske *Senat*, det rumænske *Camera Deputaţilor* og det rumænske *Senat*.

⁴⁸ Kommissionen modtog også tre udtalelser inden for rammerne af den politiske dialog, nemlig fra det tjekkiske *Senat*, det danske *Folketing* og den portugisiske *Assembleia da República*.

⁴⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked, om en meddelelsesprocedure for tilladelsesordninger og krav vedrørende tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 2006/123/EF og forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (COM(2016) 821 final).

⁵⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en proportionalitetstest forud for vedtagelse af ny regulering af erhverv (COM(2016) 822 final).

⁵¹ Ud af de i alt 14 begrundede udtalelser, som alle pakkens forslag gav anledning til i alt. Der blev modtaget fire udtalelser om COM(2016) 821 fra den franske *Assemblée nationale*, det franske *Sénat*, den tyske *Bundestag* og

meddelelsesprocedure tager sigte på at give både EU-myndighederne og medlemsstaterne mulighed for at give udtryk for potentielle bekymringer om retlige uoverensstemmelser mellem EU-lovgivning og national lovgivning på et tidligt stadie af den nationale lovgivning. Forslaget om en proportionalitetsvurdering af de nationale regler om liberale erhverv har til formål at sikre, at medlemsstaterne gennemfører en omfattende og gennemsigtig proportionalitetstest, inden der fastsættes nationale regler om liberale erhverv.

Hvad angår forslaget om en meddelelsesprocedure, gav de nationale parlamenter udtryk for bekymring over, at det ville give Kommissionen og de øvrige medlemsstater ret til at gribe ind i de nationale lovgivningsprocedurer med standstill-perioder, der potentielt kan medføre betydelige forsinkelser, og at de derfor udgør en væsentlig krænkelse af national suverænitet. Hvad angår forslaget om indførelse af en proportionalitetstest, anførte parlamenterne, at initiativet udgør en ekstra og unødvendig hindring for national lovgivning, at EU-foranstaltninger vedrørende folkesundhed og turisme kun bør være et supplement til foranstaltningerne på nationalt plan, og at forslaget ville medføre en grad af harmonisering, som er i strid med traktatens bestemmelser om sundhed, transport og turisme.

I sine svar til de nationale parlamenter forsvarede Kommissionen sit forslag om en meddelelsesprocedure og kaldte det afbalanceret og proportionelt, da det på den ene side tager hensyn til servicesektorens særpræg og nødvendigheden af at indføre et effektivt redskab til at sikre overholdelsen af EU-bestemmelserne, og da det på den anden side tager hensyn til kravet om at respektere beslutningsprocessen på nationalt plan. Kommissionen påpegede de store mangler i den eksisterende procedure, som fremgår af dens konsekvensanalyse, og at det i en offentlig høring var 80 % af respondenterne – herunder næsten tre fjerdedele af alle offentlige myndigheder, som deltog i høringen – der betragtede den nuværende meddelelsesprocedure som utilfredsstillende. Hvad angår forslaget om indførelse af en proportionalitetstest, mindede Kommissionen om, at den blot koordinerer, hvordan medlemsstaterne skal vurdere, om krav, der skal vedtages, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og ikke på nogen måde foregriber udfaldet af den nationale lovgivningsproces. Desuden giver forslaget medlemsstaterne vide skønsbeføjelser, når det gælder om at integrere proportionalitetstesten i deres eksisterende strukturer.

- *Forslaget om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner*

Dette forslag, der blev vedtaget den 26. april 2017⁵², er en del af en større pakke af foranstaltninger, der har til formål at sikre gennemførelsen af princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder med hensyn til mulighederne på arbejdsmarkedet og ligebehandling på arbejdspladsen. I forslaget fastlægges der nye eller højere minimumsstandards for at skabe større konvergens mellem medlemsstaterne, idet man opretholder og bygger videre på de eksisterende rettigheder. De vigtigste elementer i forslaget omfatter en styrkelse af den eksisterende forældreorlovsordning, hvor man gør det lettere for de primære forsørgere at tage orlov ved at foretage ændringer med hensyn til betaling, fleksibilitet og manglende mulighed for overførsel forældrene imellem. Forslaget tager endvidere sigte på at indføre omsorgsorlov og fædreorlov samt retten til at anmode om fleksible arbejdsordninger for alle arbejdende forældre med børn på op til 12 år og omsorgspersoner med omsorgskrævende pårørende.

Kommissionen modtog fire begrundede udtalelser⁵³ som reaktion på dette forslag med en lang række argumenter.⁵⁴ Nogle af betænkkelighederne vedrørte forslagens påståede indgriben i

det tyske *Bundesrat*, og der blev modtaget fem udtalelser om COM(2016) 822 fra den franske *Assemblée nationale*, det franske *Sénat*, den tyske *Bundestag*, det tyske *Bundesrat* og det østrigske *Bundesrat*.

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Fra det nederlandske *Eerste Kamer*, det nederlandske *Tweede Kamer*, det polske *Sejm* og det polske *Senat*.

spørgsmål, der henhører under national kompetence, og at forslaget indebar talrige detaljerede regler uden at tage hensyn til eksistensen af nationale systemiske løsninger, der sigter mod at opfylde det samme formål. Nogle af parlamenterne anførte således, at EU-merværdien ikke var klart påvist.

I sine svar til de nationale parlamenter forklarede Kommissionen, at den gældende EU-lovgivning allerede indeholder bestemmelser om balancen mellem arbejdsliv og privatliv, når det gælder ligestilling mellem kønnene på arbejdsmarkedet, hvilket viser, at der er almindelig enighed om, at en indsats på EU-plan på dette område er nødvendig og i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen svarede også, at forslaget til direktiv er i overensstemmelse med de allerede eksisterende nationale ordninger på området for familieorlov og fleksible arbejdsordninger, da det kun fastsætter minimumsstandards og dermed giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre gunstigere bestemmelser. Efter Kommissionens opfattelse var det således nødvendigt med en indsats på EU-plan for at sikre, at der gøres tilstrækkelige fremskridt i alle medlemsstaterne.

3.2. Procedurer med "gult kort" og politiske resultater – sagen om Den Europæiske Anklagemyndighed

I 2017 vedtog EU-lovgiveren for første gang et lovgivningsforslag, hvor den såkaldte procedure med "gult kort" blev udløst i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 til traktaterne.

Det var forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO)⁵⁵, som Kommissionen havde vedtaget den 17. juli 2013. Formålet med forslaget var at oprette en europæisk anklagemyndighed og give den beføjelse til at efterforske og retsforfølge gerningsmænd til lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Den Europæiske Anklagemyndighed skulle være et EU-organ bestående af et centralt kontor og en decentral struktur. I 2013 modtog Kommissionen 13 begrundede udtalelser⁵⁶ fra nationale parlamenter om forslaget, svarende til 18 stemmer ud af 56 mulige, dvs. en fjerdedel af de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter⁵⁷. Nogle af betænkelseghederne i de begrundede udtalelser gik på, at parlamenterne ikke mente, at Kommissionen havde givet en tilstrækkelig forklaring på, hvordan forslaget var foreneligt med nærhedsprincippet, at de eksisterende mekanismer i medlemsstaterne var tilstrækkelige, og at ingen merværdi af foranstaltningerne kunne påvises. Parlamenterne gav også udtryk for bekymring med hensyn til strukturen og omfanget af Anklagemyndighedens beføjelser.

Efter at have bekræftet, at proceduren med "gult kort" som omhandlet i protokol nr. 2 var blevet udløst, foretog Kommissionen en gennemgang af forslaget, hvorefter den offentliggjorde en meddelelse den 27. november 2013⁵⁸, hvor den omhyggeligt analyserede de modtagne begrundede udtalelser set i lyset af nærhedsprincippet. Kommissionen var navnlig af den opfattelse, at begrundelsen og konsekvensanalysen gav en fyldestgørende forklaring på, hvorfor

⁵⁴ Kommissionen modtog desuden seks udtalelser inden for rammerne af den politiske dialog, nemlig fra det tjekkiske *Senát*, det danske *Folketing*, det italienske *Senato della Repubblica*, den portugisiske *Assembleia da República*, det rumænske *Camera Deputaţilor* og det spanske *Cortes Generales*.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Fra det cypriotiske *Vouli ton Antiprosopon* (2 stemmer), det tjekkiske *Senát* (1 stemme), det franske *Sénat* (1 stemme), det ungarske *Országgyűlés* (2 stemmer), de irske *Houses of the Oireachtas* (begge kamre – 2 stemmer), det maltesiske *Kamra tad-Deputati* (2 stemmer), det rumænske *Camera Deputaţilor* (1 stemme), det slovenske *Državni zbor* (1 stemme), den svenske *Riksdag* (2 stemmer), det nederlandske *Eerste Kamer* (1 stemme), det nederlandske *Tweede Kamer* (1 stemme), det britiske *House of Commons* (1 stemme) og det britiske *House of Lords* (1 stemme).

⁵⁷ Hvert nationalt parlament har to stemmer. Hvis et nationalt parlament har to kamre, tildeles hvert kammer én stemme. Hvert kammer har ret til uafhængigt at afgive begrundede udtalelser. I henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 kræves der kun 14 stemmer for at udløse en procedure med "gult kort", eftersom det pågældende forslag blev vedtaget for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

man ikke ville kunne nå det politiske mål med en indsats på nationalt plan, og hvorfor man derimod kunne opnå dette med en indsats på EU-plan. På denne baggrund besluttede Kommissionen at bibeholde forslaget.

Rådet vedtog en forordning om **oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed** den 12. oktober 2017.⁵⁹ Forordningen blev vedtaget under proceduren for forstærket samarbejde⁶⁰ af 16⁶¹ ud af de 28 medlemsstater. På forordningens ikrafttrædelsesdato sluttede yderligere seks medlemsstater sig til det forstærkede samarbejde. Fire af de 11 medlemsstater, hvis parlamentskamre havde indgivet begrundede udtalelser, har indtil videre besluttet ikke at deltage i det forstærkede samarbejde (Ungarn, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige). Syv medlemsstater, hvis parlamentskamre havde indgivet begrundede udtalelser (Cypern, Den Tjekkiske Republik, Frankrig, Malta, Nederlandene, Rumænien og Slovenien) har sluttet sig til det forstærkede samarbejde. Den forordning, som Rådet vedtog, afviger fra Kommissionens oprindelige forslag på en række væsentlige punkter, der til dels afspejler de vigtigste betænkeligheder, som de nationale parlamenter gav udtryk for, og således tager hensyn til dem i lovgivningsprocessen: Forordningen fastsætter nu, at der foruden den europæiske chefanklager skal være én europæisk anklager fra hver deltagende medlemsstat på centralt niveau, og at disse udgør Den Europæiske Anklagemyndigheds kollegium. På samme måde har Anklagemyndigheden ikke længere enekompetence, men delt kompetence, hvad angår strafbare handlinger, som er fastlagt i direktivet om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser⁶². Kommissionen vil følge udviklingen i den nyoprettede Europæiske Anklagemyndighed nøje, navnlig for at vurdere, om den vil være fuldt ud effektiv i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod svig.

4. KONKLUSION

Ligesom i de tidligere år var nærheds- og proportionalitetsprincippet stadig en central del af de lovgivningsmæssige drøftelser i 2017. Alle institutioner, der deltager i EU's beslutningsproces, var aktive med hensyn til at sikre disse princippers anvendelse og overvågning. De nationale parlamenter gjorde fortsat intensivt brug af mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet og indgav et stort antal begrundede udtalelser, og også regionale parlamenter med lovgivningsbeføjelser fortsatte med at gøre brug af mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet i forbindelse med spørgsmål, der er relevante for dem. For Kommissionen var det den fortsatte gennemførelse af den styrkede dagsorden for bedre regulering, der var i fokus, og dens praksis med at evaluere de eksisterende politiske rammer, før den fremlægger lovgivningsmæssige revisioner. Kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet og overvågningsspørgsmål figurerede også tydeligt på Europa-Parlamentets og Regionsudvalgets respektive dagsordener.

2017 var også det år, hvor EU-lovgiveren for første gang vedtog et lovgivningsforslag, der udløste en såkaldt procedure med "gult kort", nemlig forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Efter flere års forhandlinger blev forordningen

⁵⁹ Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO"), EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1. Europa-Parlamentet gav sit samtykke til det forstærkede samarbejde den 5.10.2017, jf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fDA&language=DA>.

⁶⁰ Se artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 326-334 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁶¹ Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Cypern, Tyskland, Spanien, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Østrig, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

⁶² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser, EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29.

endelig vedtaget i en forstærket samarbejdsprocedure, og selv om den på flere punkter afviger fra Kommissionens oprindelige forslag, indfører den dog den nye anklagemyndighed.

Institutioner på alle niveauer var også involveret i overvejelserne om, hvordan man sikrer og forbedrer anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincippet. Europa-Parlamentet drøftede nærheds- og proportionalitetsspørgsmål i forbindelse med sine initiativbetænkninger. Kommissionen indledte de interinstitutionelle overvejelser med at oprette en taskforce om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "mindre, men mere effektivt" under ledelse af den første næstformand. Den forelagde sin rapport for Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, den 10. juli 2018. I den endelige rapport⁶³, der blev sendt til kommissionsformand Juncker den 10. juli 2018, stillede taskforcen forslag til forbedringer inden for den eksisterende struktur for at inddrage de nationale og regionale parlamenter samt de regionale og lokale myndigheder i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU-lovgivningen og pegede på forbedringer, der ville kræve en ændring af traktaterne. I en meddelelse, der vedtages sammen med nærværende rapport⁶⁴, redegør Kommissionen for, hvordan den fra sin side agter at følge op på taskforcens anbefalinger i forbindelse med Kommissionens egen dagsorden for bedre lovgivning og sit fortsatte tilsagn om kun at iværksætte initiativer på europæisk plan, hvis deres merværdi er klart højere end foranstaltninger truffet på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

Resultaterne af taskforcens arbejde vil bidrage til bestræbelserne på at integrere nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet med endnu større beslutsomhed i arbejdsprocedurerne for de vigtigste interessenter.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703 final.