



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet: Styrkelse af deres rolle i EU's politiske
beslutningsproces**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet: Styrkelse af deres rolle i EU's politiske beslutningsproces

Jeg ønsker, at Unionen skal sætte større fokus på de centrale emner, og bygge videre på det arbejde, denne Kommission allerede har udført. Vi bør ikke blande os i de europæiske borgeres dagligdag ved at lovgive om hvert eneste aspekt. Vi bør være stor i de store sager. Vi bør ikke komme anstigende med en strøm af nye initiativer eller søge stadig større beføjelser. Vi bør føre beføjelser tilbage til medlemsstaterne, når dette giver mening.

Kommissionsformand Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand 2017

1. INDLEDNING

Denne Kommission har blikket rettet mod de store problemstillinger. Den har gjort evidensbaseret politisk beslutningstagning og bedre regulering til helt centrale elementer i sit arbejde. Den har foreslået mindre omfattende arbejdsprogrammer med fokus på kommissionsformand Jean-Claude Junckers ti prioriteter. Denne Kommission har lagt vægt på at være stor i de store sager og tilbageholdende på andre områder.

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er centrale elementer i Kommissionens dagsorden for bedre regulering, som er grundlaget for den måde, hvorpå Kommissionen udarbejder sine politiske forslag. Denne Kommission har gjort en massiv indsats for bedre regulering, som nu udgør en del af Kommissionens DNA. Tidligere erfaringer og interessenternes og civilsamfundets synspunkter sættes nu fuldt og fast i centrum for udformningen af politikken, inden der foreslås ny lovgivning. Kommissionens indsats er for nylig blevet anerkendt af OECD, som nu giver Kommissionen en topplacering¹ med hensyn til god reguleringspraksis. Vi hviler imidlertid ikke på laurbærene. Kommissionen gør status over den reformpakke, der omfatter hele politikcyklussen, og som den lancerede i maj 2015. Formålet med reformerne var at fremme åbenhed og gennemsigtighed i EU's beslutningstagning, at forbedre kvaliteten af ny lovgivning gennem bedre konsekvensanalyser af udkast til og ændringer af lovgivning og at fremme en løbende og konsekvent gennemgang af eksisterende EU-lovgivning. Statussen tager sigte på at finjustere og yderligere forbedre politikken for bedre regulering, også for så vidt angår nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Statussen finder sted samtidig med de overvejelser om Europas fremtid, som var emnet for den hvidbog, som Kommissionen fremlagde i marts 2017. Heri blev der præsenteret fem scenarier for, hvordan EU kunne se ud i 2025, og der blev iværksat en proces med over 2 000 offentlige foranstaltninger, som skulle give europæerne mulighed for at deltage i debatten om Unionens fremtid. Kommissionsformand Jean-Claude Juncker fremlagde i forbindelse med sine bemærkninger til denne debat i talen om Unionens tilstand i 2017 sin vision for et mere demokratisk EU baseret på frihed, lighed og retsstatsprincippet. For at komme videre med dette arbejde nedsatte kommissionsformand Jean-Claude Juncker en taskforce om nærhedsprincippet og

¹ "OECD Regulatory Policy Outlook 2018", <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

proportionalitetsprincippet, som skulle kaste et kritisk blik på alle politikområder for at sikre, at Unionen kun handler, hvis den skaber merværdi, og særlig se mere indgående på scenarie 4 "Mindre, men mere effektivt"², ifølge hvilket EU skulle koncentrere sine begrænsede midler på færre aktiviteter for at håndtere sine prioriteter mere effektivt.

Kommissionen har allerede gjort fremskridt med hensyn til at finde måder, hvorpå EU's politikker kan gennemføres mere effektivt ved at gøre mindre på EU-plan og mere på nationalt plan. I dag implementeres over 97 % af statsstøtteforanstaltningerne direkte på nationalt, regionalt eller lokalt plan på grundlag af klart definerede kriterier, uden at der kræves yderligere godkendelse fra Kommissionen. Beføjelserne til de nationale konkurrencemyndigheder har også betydet, at disse har kunnet træffe omkring 85 % af afgørelserne om håndhævelse i kartelretlige spørgsmål siden 2004. Med den foreslåede forenkling af den fælles landbrugspolitik anerkendes det, at de lokale forudsætninger i Unionen er forskellige, og ansvaret for at fremkomme med effektive og målrettede løsninger til støtte for landbrug og miljø gives tilbage til de nationale myndigheder.

Den tilgang, som er udviklet siden denne Kommissions tiltrædelse, bør fremover integreres yderligere i Kommissionens aktivitet. Den bør blive en del af en løbende proces, hvor det overvejes, i hvilket omfang det er EU, som skal regulere borgernes dagligdag. Det er med dette formål for øje, at der i denne meddelelse redegøres for, hvordan nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippets rolle i EU's politiske beslutningsproces bør styrkes. Med meddelelsen igangsættes navnlig Kommissionens opfølgning på taskforcens henstillinger, ligesom det understreges, hvor andres indsats er påkrævet. Det er Kommissionens hensigt at foretage en finjustering som led i den status over indsatsen for bedre regulering, som den planlægger i første halvdel af 2019, når den har hørt alle de parter, som har en interesse i bedre regulering.

2. VIGTIGHEDEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Nærhedsprincippet er et helt centralt element Unionens måde at arbejde på. I henhold til traktaterne har medlemsstaterne tildelt Unionen visse beføjelser, hvis udøvelse er underlagt nærhedsprincippet. På de områder, der ikke hører ind under Unionens enekompetence, handler Unionen kun, hvis målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Hvorvidt princippet overholdes, er først og fremmest et politisk spørgsmål, som er lagt i hænderne på EU's politiske institutioner og de nationale parlamenter. Det var med dette in mente, at kommissionsformand Jean-Claude Juncker i sine politiske retningslinjer³ understregede betydningen af at styrke interaktionen med de nationale parlamenter også som en måde, hvorpå Unionen kan bringes tættere på borgerne. I protokol nr. 1 og 2 til traktaterne fastsættes de nationale parlamenters rolle i Unionen, og der tillægges dem

² Scenarie 4 i hvidbogen bærer titlen "Mindre, men mere effektivt: EU-27 fokuserer på at gøre mere og hurtigere på udvalgte områder og gøre mindre på andre områder", https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_da.

³ Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission, af Jean-Claude Juncker, kandidat til posten som formand for Europa-Kommissionen, Strasbourg, den 15. juli 2014.

beføjelser til at kontrollere nærhedsprincippet⁴. Navnlig skal et forslag til lovgivningsmæssig retsakt fra Kommissionen sendes til de nationale parlamenter, som derefter har en periode på otte uger til at sende en begrundet udtalelse, og hvert nationalt parlament har to stemmer. Hvis deres samlede antal stemmer overstiger en bestemt grænse⁵, skal Kommissionen revidere sit forslag og redegøre for, hvorfor den opretholder, ændrer eller tilbagetrækker det. Hvis der blandt de nationale parlamenter er et simpelt flertal i forbindelse med et forslag, som er underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, skal Kommissionen underbygge, hvorfor den opretholder sit forslag (hvis den ikke tilbagetrækker eller ændrer det), og Europa-Parlamentet og Rådet skal tage stilling til, om det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis et simpelt flertal af medlemmerne af Europa-Parlamentet eller 55 % af rådsmedlemmerne finder, at forslaget tilsidesætter nærhedsprincippet, vil forslaget ikke blive behandlet yderligere. Domstolen træffer afgørelse i sager vedrørende overtrædelse af nærhedsprincippet, der anlægges af medlemsstater (eller forelægges af dem på vegne af deres nationale parlament) eller af Regionsudvalget, hvis dette i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har ret til at blive hørt.

I praksis anvendes nærhedsprincippet for at identificere, på hvilket styringsniveau politikker bedst kan udarbejdes og gennemføres. Dette bør kun ske på EU-plan, hvor det er nødvendigt, og hvor det giver klare fordele i forhold til foranstaltninger truffet på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Den potentielle merværdi ved at handle på EU-plan og omkostningen for EU ved ikke at handle (ofte omtalt som "omkostninger ved fravær af EU-tiltag") er nært forbundne begreber⁶. Den politiske vurdering af, om et bestemt EU-politikinstrument kan anses for at tilføje merværdi, kan ændre sig over tid, afhængigt af de aktuelle politiske prioriteter.

Nærhedsprincippet fremstilles ofte som et spørgsmål om at vælge mellem EU eller ingen foranstaltninger overhovedet. Dette er ikke korrekt. Nærhedsprincippet betyder, at ansvaret for at handle overlades til det mest hensigtsmæssige styringsniveau. Medlemsstaterne kan endvidere frit handle, hvis EU ikke gør det, og det kan i forbindelse med en bestemt politik være påkrævet at sætte ind på alle styringsniveauer. Generelt vil problemernes EU-dimension og virkningerne af et nyt initiativ blive undersøgt i Kommissionens konsekvensanalyser.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at indholdet og formen af Unionens handling ikke skal gå videre end nødvendigt for at nå de ønskede mål⁷. I protokol nr. 2 fastsættes de nærmere bestemmelser om de krav til lovgivningsudkast, som følger af proportionalitetsprincippet⁸. Enhver økonomisk eller administrativ byrde for EU, for medlemsstaternes centraladministrationer, for lokale og regionale myndigheder og for økonomiske aktører skal minimeres og stå i et rimeligt forhold til de mål, der skal nås. For Kommissionen betyder dette, at den skal gennemføre sine ambitiøse politikker så

⁴ Jf. artikel 12 i traktaten om Den Europæiske Union, protokol nr. 1 og 2 til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁵ "Gult kort" svarer til en tredjedel af alle stemmer eller en fjerdedel inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 76 i TEUF). "Orange kort" svarer til simpelt flertal.

⁶ Jf. f.eks. "Mapping the cost of non-Europe 2014-2019", [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU(2017)603239)

⁷ Artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.

⁸ Artikel 5 i protokol nr. 2.

enkelt og billigt som muligt og undgå unødvendigt bureaukrati. Det handler om nøje at afpasse den foreslåede foranstaltnings omfang til det, der skal opnås. Proportionalitetsprincippet er en hjørnesten i Kommissionens politik for bedre regulering og i dens Refitprogram. I sidste ende er det Domstolen, som har det endelige ord i sager om proportionalitetsprincippet og kan slå ned på retsakter, hvori den finder, at princippet er tilsidesat.

Da det er meget vigtigt, at begge principper⁹ anvendes korrekt, og som følge af Kommissionens tætte forbindelse med de nationale parlamenter, offentliggør Kommissionen en årsrapport om begge disse spørgsmål. Årsrapporten for 2017 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter og årsrapporten for 2017 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ledsager denne meddelelse.

3. NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET: CENTRALE ELEMENTER I EN BEDRE REGULERING

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er centrale elementer i Kommissionens tilgang til bedre regulering, som bygger på tre grundlæggende processer, nemlig evaluering, konsekvensanalyse og høring af interessenter. Denne Kommission har investeret betydelige ressourcer i at forbedre tilgangen. Disse ændringer har også betydet en markant forbedring med hensyn til vurderingen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet:

- Kommissionen har øget gennemsigtigheden, legitimiteten og ansvarligheden i sit arbejde. Webstedet "Bidrag til lovgivningsprocessen" gør det muligt for interessenter at deltage fuldt ud i Kommissionens arbejde gennem hele politikcyklussen¹⁰, lige fra feedback om indledende idéer til bemærkninger om vedtagne forslag fra Kommissionen og udkast til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.
- Større initiativer ledsages af offentlige høringer, hvoraf de vigtigste afholdes på alle officielle sprog.
- Kommissionen udarbejdede de første integrerede retningslinjer for bedre regulering i maj 2015 og foretog en omfattende ajourføring heraf i 2017. Disse retningslinjer og værktøjer styrer arbejdet for Kommissionens ansatte gennem hele politikcyklussen¹¹ og har afstedkommet reviderede retningslinjer for vurdering af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De offentliggøres for at fremme yderligere inddragelse af Europa-Parlamentet, Rådet og andre interessenter i EU's politiske beslutningsproces.
- Et nyt Udvalg for Forskriftskontrol¹² blev oprettet og bemandet med tre medlemmer, der blev hentet uden for EU-institutionerne. Dette uafhængige

⁹ I henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 skal Kommissionen forelægge en årsrapport om anvendelsen af artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.

¹⁰ "Bidrag til lovgivningsprocessen": https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_da

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_da

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_da

udvalg kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyser og udvalgte evalueringer af eksisterende lovgivning og offentliggør alle sine udtalelser. I princippet kræves der en positiv udtalelse fra udvalget i forbindelse med en konsekvensanalyse. Ellers er Kommissionen forpligtet til at forklare offentligt, hvorfor den har valgt at gå videre. Svagheder i analysen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er blandt de mest almindeligt forekommende årsager til negative udtalelser¹³.

- Ekspertpanelet på Refitplatformen¹⁴ bistår Kommissionen med at finde løsninger på, hvordan gældende lovgivning kan forenkles. Platformen har vedtaget over 80 udtalelser med bistand fra en repræsentant fra Regionsudvalget.
- I april 2016 undertegnede Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen en ny interinstitutionel aftale om bedre lovgivning¹⁵. Denne omfatter alle aspekter af bedre lovgivning, bl.a. nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, lovgivningsprocedurens gennemsigtighed, anvendelsen af delegerede retsakter og årlig og flerårig programmering af politiske prioriteter.

Anvendelsen af disse værktøjer til bedre regulering har fremmet mere forholdsmæssige lovgivningsforslag¹⁶. En effektiv anvendelse af EU-retten er også afgørende for at opnå de tilsigtede fordele i praksis. Konsekvensanalysen og evalueringen bidrager til at sikre en effektiv gennemførelse. De suppleres af en mere strategisk tilgang¹⁷ til gennemførelse og håndhævelse af EU-retten, som bl.a. omfatter hjælp til medlemsstaterne til at gennemføre EU-retten korrekt og fokus på systemiske problemer i forbindelse med traktatbrudssager, hvor Kommissionens håndhævelsesforanstaltninger kan gøre en reel forskel.

Kommissionen gør i øjeblikket status over, hvordan dens politik for bedre regulering fungerer, og indhenter aktivt synspunkter fra alle interessenter¹⁸. Statussen skal afdække, om og hvordan værktøjerne til bedre regulering kan anvendes mere virkningsfuldt og effektivt, herunder til at styrke nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i beslutningsprocessen.

Rapport fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "mindre, men mere effektivt"

¹³ Jf. s. 20 i Udvalg for Forskriftskontrols årsrapport 2017, https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Platformen, der blev oprettet i 2015, understøtter forenkling af EU-lovgivningen og mindskelsen af unødige reguleringsmæssige byrder til gavn for civilsamfundet, virksomheder og offentlige myndigheder. Den retter henstillinger til Kommissionen under hensyntagen til forslag fra interessenter. 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

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Jf. f.eks. tekstboks 1 i meddelelse COM(2017) 651 final, *Fuldførelse af dagsordenen om bedre regulering: Bedre løsninger for bedre resultater*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540469333869&from=DA>

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse" af 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

Taskforcen bestod af medlemmer fra Regionsudvalget og de nationale parlamenter. Den så på nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i institutionernes arbejde, lokale og regionale myndigheders rolle i EU's politiske beslutningsproces og på, om ansvar for politikområder eller beføjelser kan overlades eller føres tilbage til medlemsstaterne. Det tog taskforcen lige godt seks måneder at sammenstille et omfattende og præcist svar på disse spørgsmål med udgangspunkt i bidrag fra en lang række interessenter i processen¹⁹.

Taskforcens rapport indeholder ni anbefalinger sammen med en række tiltag, som skal bidrage til at gennemføre dem. De dækker Kommissionens politikforberedelse, de nationale parlameters rolle i forbindelse med kontrol af forslag fra Kommissionen og lovgivningsproceduren.

De vigtigste konklusioner er følgende:

- Der er behov for en ny måde at arbejde på for at udarbejde bedre lovgivning baseret på en fælles forståelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gennem hele politikcyklussen.
- Der er behov for et mere "aktivt nærhedsprincip"²⁰, som giver lokale og regionale myndigheder og nationale parlamenter en stærkere stemme, og som fremmer ejerskab til det, som Unionen gør.
- EU bør anvende sine midler mere produktivt og prioritere sine handlinger, men der er ingen grund til at føre traktatmæssige beføjelser eller hele politikområder tilbage til medlemsstaterne.

Taskforcens anbefalinger fremgår af bilaget til denne meddelelse. En del af anbefalingerne berører den praktiske anvendelse af bedre regulering. Kommissionen støtter taskforcens analyse om behovet for at styrke anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's politiske beslutningsproces som led i den bredere dagsorden for bedre regulering. Det er vigtigt, at de 41 nationale parlamentkamre, 74 regionale lovgivende forsamlinger, 280 regioner og 80 000 lokale myndigheder, som er blandt de første til at gennemføre EU's lovgivning, i højere grad inddrages i den politiske proces. Et aktivt nærhedsprincip og en ny måde at samarbejde med disse enheder på vil resultere i politikker, som fungerer, og styrke forståelsen af og ejerskabet til det, som Unionen gør.

4. TILTAG TIL STYRKELSE AF NÆRHEDSPRINCIPPETS OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPETS ROLLE

Kommissionen har set nøje på taskforcens rapport og fremhæver nedenstående områder, hvor der er behov for tiltag.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

²⁰ Taskforcen anvendte begrebet "aktivt nærhedsprincip" til at betegne en forbedret inddragelse af alle interessenter og lokale og regionale myndigheder gennem hele politikcyklussen, jf. s. 8-9 i taskforcens rapport.

4.1. Fremme af en fælles forståelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Alle aktører, som er involveret i EU's politiske beslutningsproces, skal respektere nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, men der er ingen fælles definition, som kan støtte den enkelte institutions arbejde. Protokol nr. 2 til traktaterne om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet indeholder ikke længere de vejledende kriterier, som tidligere indgik i en tilsvarende protokol til Amsterdamtraktaten.

Kommissionen offentliggjorde i maj 2015 de første integrerede retningslinjer om, hvordan den vil gennemføre bedre regulering. Disse retningslinjer dækker hele politikcyklussen, herunder vurderingen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet²¹. Disse retningslinjer indeholder allerede de kriterier, som tidligere indgik i Amsterdamtraktaten. Taskforcen gik ind for et værktøj, der kan benyttes til at foretage vurderinger af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og til at fremlægge resultaterne på en struktureret måde ("skemaet")²². Dette værktøj er knyttet som bilag til denne meddelelse. Kommissionen fremlægger ikke på nuværende tidspunkt resultaterne af sine vurderinger i skemaform, men det er Kommissionens hensigt i fremtiden at lade skemaet indgå i sine retningslinjer for bedre regulering og bruge det i forbindelse med konsekvensanalyser, evalueringer og begrundelser, som ledsager lovgivningsforslagene. Forslagene sendes til Europa-Parlamentet, Rådet, de nationale parlamenter og (hvis det er relevant) de rådgivende udvalg ved begyndelsen af hver lovgivningsprocedure.

Kommissionen noterer sig, at både Europa-Parlamentet og Rådet i deres forretningsorden anerkender betydningen af nærhedsprincippet, og at begge er forpligtet til i fuldt omfang at tage hensyn til Kommissionens konsekvensanalyser under lovgivningsproceduren²³. Den fulde fordel af vurderingsskemaet fås kun, hvis det anvendes af alle parter under beslutningstagningen. Det er nu op til Europa-Parlamentet og Rådet at afgøre, om der under lovgivningsproceduren systematisk bør tages yderligere specifikke hensyn til spørgsmål om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Navnlig indfører de to lovgivere ofte væsentlige ændringer i Kommissionens forslag, men virkningerne af disse ændringer samt problemstillinger vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet vurderes sjældent. Kommissionen opfordrer de to lovgivere til mere effektivt at leve op til deres forpligtelse til at udarbejde konsekvensanalyser af væsentlige ændringer²⁴. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at de nationale parlamenter bør anvende det evalueringsskema, der er introduceret ovenfor, eventuelt tilpasset deres formål. Kommissionen mener, at det vil øge gennemslagskraften af deres begrundede udtalelser uden at forhindre dem i at rejse andre problemstillinger i deres udtalelser, som ikke er relateret til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

²¹ Jf. værktøj nr. 5 om retsgrundlag, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

²² Skemaet indeholder en række spørgsmål og problemstillinger til at styre analysen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kommissionen vil anvende det på en afbalanceret måde som led i sin dagsorden for bedre regulering, som bygger på nødvendigheden af at foretage analyser, som står i forhold til det konkrete forslag.

²³ §14 i den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, EUT L 123 af 16.4.2016, s. 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.DAN

²⁴ §15 i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

Kommissionen mener, at de enkelte medlemsstater i mange tilfælde kunne tage bedre højde for nationale og regionale parlamenters og lokale og regionale myndigheders synspunkter under lovgivningsproceduren. Disse administrative niveauer er tættest på lovgivningens faktiske gennemførelse og dermed værdifulde med henblik på erfaringsudveksling. Det er op til de to lovgivere at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at involvere repræsentanter for lokale og regionale myndigheder under lovgivningsproceduren, men det er Kommissionens opfattelse, at øget gennemsigtighed i lovgivningsproceduren vil øge kendskabet hos og interessen fra lokale og regionale myndigheder og offentligheden generelt. Kommissionen støtter de konstante bestræbelser på at gøre lovgivningsproceduren mere gennemsigtig og tilgængelig via forbedringer af EUR-Lex²⁵ og i henhold til den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning (f.eks. den fælles lovdatabase). Opfølgning på Domstolens nylige retspraksis²⁶ og resultaterne fra Ombudsmanden om gennemsigtighed af triloger vil forbedre gennemsigtigheden og hjælpe alle interessenter med at deltage i den demokratiske beslutningstagning. Kommissionen er rede til at deltage konstruktivt i dette arbejde.

Kommissionen vil under alle omstændigheder fortsat oplyse de to lovgivere om den feedback, som den modtager vedrørende sine forslag, herunder fra lokale og regionale myndigheder, som led i sine forpligtelser i henhold til den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

Kommissionen har til hensigt at:

- Indarbejde skemaet til vurdering af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i sine retningslinjer for bedre regulering og anvende skemaet til fremlæggelse af sine resultater i konsekvensanalyser, evalueringer og begrundelser.
- Anvende skemaet som vejledning i sin kommunikation med de nationale parlamenter.
- Gøre den feedback, som den modtager vedrørende sine forslag fra lokale og regionale myndigheder, mere synlig for Europa-Parlamentet og Rådet under lovgivningsproceduren.

4.2. Nationale parlamenter skal kunne føre mere effektiv kontrol

De nationale parlamenter har ret til at rejse spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet i en periode på otte uger efter modtagelsen af Kommissionens forslag²⁷. Kommissionen udelukker allerede august måned ved fastsættelsen af otteugersfristen. Kommissionen mener, at perioden over jul og nytår også bør udelukkes, men kan ikke alene tage stilling til dette, da enhver forlængelse også berører Europa-Parlamentets og Rådets arbejde. Kommissionen opfordrer de to lovgivere til at fremsætte deres synspunkter herom med

²⁵ EUR-Lex er et websted, som giver nem adgang til EU-retten. Det er tilgængeligt på 24 sprog og omfatter traktater, lovgivning, internationale aftaler, forberedende dokumenter, procedurer til fastsættelse af retsregler, retspraksis, parlamentariske forespørgsler og mange andre dokumenttyper. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15 *De Capitani mod Europa-Parlamentet*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁷ Protokol nr. 2 til traktaterne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/02>.

henblik på at imødekomme de nationale parlamenters ønske på en pragmatisk måde, som ikke påvirker relevante traktatbestemmelser.

Kommissionen fremlægger i sin årsberetning om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet de lovgivningsforslag, som har modtaget det største antal begrundede udtalelser. Kommissionen er imidlertid enig med taskforcen i, at den bør gøre de nationale parlamenters synspunkter mere synlige. Kommissionen har til hensigt at udarbejde et samlet svar i tilfælde, hvor et betydeligt antal nationale parlamenter har rejst de samme spørgsmål, selv hvis tærsklen for et "gult kort" ikke er nået. Der kan endvidere tages højde for de udtalelser fra regionale parlamenter med lovgivningsmæssige beføjelser, som sendes direkte til Kommissionen, uden at de nationale parlamenters primære betydning for, hvordan mekanismen til kontrol med nærhedsprincippet fungerer, påvirkes. Det samlede svar vil indeholde Kommissionens holdning til de rejste problemstillinger og vil blive sendt til Europa-Parlamentet og Rådet så hurtigt som muligt ud fra et ønske om ikke at forsinke lovgivningsproceduren.

Kommissionen opfordrer de nationale parlamenter til at høre de regionale parlamenter og til at samarbejde om EU-spørgsmål. Dette kan bidrage til at gøre spørgsmål rejst af regionale parlamenter mere synlige og til at forbedre vurderingen af problemstillinger med relevans for nærhedsprincippet, men Kommissionen anerkender, at et sådant samarbejde fortsat udelukkende er et anliggende for de pågældende parlamenter.

Kommissionen har til hensigt at:

- Se bort fra august måned ved fastsættelsen af de nationale parlamenters frist på otte uger til at fremsætte begrundede udtalelser, også fremover.
- Undersøge sammen med Europa-Parlamentet og Rådet, om der også kan ses bort fra perioden over jul og nytår, sådan som de nationale parlamenter gentagne gange har anmodet om.
- Gøre nationale parlamenters synspunkter, jf. disses begrundede udtalelser, mere synlige ved at give samlede svar, hvis dette er relevant, ved at have fokus på udtalelsernes problemstillinger og ved i sine årsberetninger om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet at identificere de forslag, som giver anledning til flest kommentarer.

4.3. Mere aktiv inddragelse af lokale og regionale myndigheder

Denne Kommission har udover at samarbejde proaktivt med socioøkonomiske aktører om at udvikle og gennemføre lovgivning inden for det sociale og regionale politiske område åbnet sine politiske beslutningsprocesser med henblik på ekstern inddragelse. Kommissionen hører allerede arbejdsmarkedets parter, bl.a. i forbindelse med den traktatfæstede høring i to faser inden for det sociale område. Der offentliggøres køreplaner i starten af hvert nyt initiativ, hvori der redegøres for Kommissionens hensigter. I køreplanerne opfordres der til feedback, og alle interessenter gives mulighed for at forberede sig på de forskellige efterfølgende høringsaktiviteter. Hvert større initiativ ledsages nu af offentlige høringer, og for initiativerne i det årlige arbejdsprogram oversættes spørgeskemaerne til alle officielle sprog. Desuden offentliggøres udkast til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter online, inden de afsluttes. Kommissionen sender også de to lovgivere den feedback, som den modtager fra alle

interessenter (herunder lokale og regionale myndigheder) vedrørende sine forslag i begyndelsen af lovgivningsprocessen²⁸.

Trods disse fremskridt høres lokale og regionale myndigheders vigtige stemme normalt ikke i de tidlige faser af den politiske beslutningsproces. Lokale og regionale myndigheder og regionale forsamlinger er forskellige fra andre interessenter, fordi de er blandt de første til at gennemføre EU's lovgivning. Det er derfor nødvendigt, at alle gør en større indsats for at sikre, at disses erfaringer og synspunkter bedre opfanges i den politiske beslutningsproces. Kommissionen vil som led sin aktuelle status over indsatsen for bedre regulering undersøge, hvordan dens spørgeskemaer skal revideres, så der særligt bliver plads til lokale og regionale myndigheders problemstillinger. Kommissionen vil også forbedre den måde, hvorpå den rapporterer om de lokale og regionale myndigheders synspunkter i sine konsekvensanalyser, evalueringer og begrundelser. Kommissionen tilskynder de lokale og regionale myndigheder til at tilmelde sig Kommissionens webportal²⁹, hvor alle interessenter kan bidrage til den politiske beslutningsproces. Den vil også offentliggøre vigtige initiativer på de sociale medier, men organisationer, der repræsenterer lokale og regionale myndigheder, bør overveje, hvordan de kan fremme inddragelsen af lokale og regionale myndigheder.

Kommissionen har til hensigt at:

- **Ændre sine retningslinjer for bedre regulering for at fremhæve vigtigheden af at opfange de lokale og regionale myndigheders synspunkter og erfaringer.**
- **Revidere sine spørgeskemaer til offentlig høring, så spørgsmål vedrørende problemstillinger, som er relevante for lokale og regionale myndigheder, herunder regionale forsamlinger, medtages.**

4.4. Bedre vurdering og fremlæggelse af relevante konsekvenser

EU's lovgivning kan have særlig betydningsfulde virkninger på lokalt og regionalt plan og for offentlige myndigheder. Kommissionen har udviklet metoder til territoriale konsekvensanalyser³⁰, som er blevet afprøvet på en række lovgivningsforslag siden 2016. Kommissionens metode går ud på at vurdere disse virkninger, når de er relevante for beslutningstagningen, og det er forholdsmæssigt at gøre dette (hvis der eksempelvis er store forskelle mellem regioner). Kommissionen har til hensigt at fremhæve vigtigheden af denne problemstilling i retningslinjerne til sine ansatte og vil som tidligere nævnt fremlægge sine vurderinger af nærhedsprincippet (herunder EU-merværdi) og proportionalitetsprincippet mere klart i sine konsekvensanalyser, evalueringer og begrundelser. Imidlertid er det ikke altid indlysende, at bestemte virkninger er sandsynlige, eller at rådata tillader en detaljeret vurdering. Den mere aktive inddragelse af lokale og regionale myndigheder i høringsprocesserne er et vigtigt led i forbedringen af kvaliteten af territoriale konsekvensanalyser.

Kommissionen har til hensigt at:

- **Ændre sine retningslinjer for bedre regulering for at fremhæve vigtigheden af at**

²⁸ I henhold til §33 i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_da

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

undersøge og vurdere territoriale konsekvenser.

- **Fremlægge sine vurderinger af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt oplysninger om, hvem der er berørt (og hvordan), mere klart i sine konsekvensanalyser, evalueringer og begrundelser.**

4.5. Evaluering af gældende lovgivning med hensyn til nærhedsprincippet

Kommissionens Refitprogram skal sikre, at EU-lovgivningen til stadighed er egnet til formålet, og at den forenkles, hvor dette er muligt, uden at der gives køb på de tilsigtede mål³¹. Refitplatformen bistår Kommissionen med denne opgave. Kommissionen har en femårig rullende plan for alle evalueringer af gældende lovgivning, som i hvert enkelt tilfælde indeholder en vurdering af lovgivningens aktuelle relevans, økonomiske effektivitet, forenklingspotentiale og EU-merværdi. De vigtigste evalueringer er også knyttet som bilag til Kommissionens årlige arbejdsprogram.

Platformen fortsætter sit arbejde, indtil denne Kommissions mandat udløber. Vi lytter til synspunkterne fra platformens medlemmer og vurderer nøje resultaterne af de interessenthøringer, som vi har foretaget om bedre regulering. Vi mener imidlertid, at der allerede er overbevisende argumenter for at omlægge platformen, således at der på en mere målrettet måde kan tages fat på de problemstillinger, som taskforcen rejser. Her tænkes der eksempelvis på en udvidelse af platformens fokus til foruden det sædvanlige punkt, nemlig forenkling, også at omfatte nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, lovgivningsmæssig tæthed³² samt de lokale og regionale myndigheders rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU's lovgivning. Vi mener, at det også er nødvendigt at ændre sammensætningen, således at der sikres en større tilstedeværelse af lokale og regionale myndigheder, ved at disse for eksempel erstatter eksperter fra medlemsstaterne. Der kunne endvidere overvejes en stærkere tilknytning til Regionsudvalgets arbejde og netværk. At træffe afgørelse om etablering af en ny platform vil imidlertid være op til den næste Kommission. I mellemtiden glæder Kommissionen sig over Regionsudvalgets hensigt om at etablere et netværk af regionale knudepunkter til at kanalisere oplysninger fra lokale og regionale myndigheder til den politiske beslutningsproces og ser frem til resultaterne af pilotprojektet, som har deltagelse af 20 regioner.

Taskforcen rejste spørgsmål om anvendelsen af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, hvor Europa-Parlamentet og Rådet tillægger Kommissionen beføjelser til at vedtage særlige regler til rettidig gennemførelse af EU's lovgivning. Disse retsakter kontrolleres ikke af de nationale parlamenter inden for rammerne af protokol nr. 2 til traktaterne, men Kommissionen har forbedret gennemsigtigheden i

³¹ COM(2017) 651 final, Fuldføring af dagsordenen om bedre regulering: Bedre løsninger for bedre resultater, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540469333869&from=DA>

³² I relation til lovgivning vedrører "tæthed" de af lovgiver godkendte detaljerede tekniske forskrifter for, hvordan målene skal nås, hvilket kan påvirke graden af skønsmålinger for nationale, regionale og lokale myndigheder i forbindelse med gennemførelse af lovgivningen (se papir fra professor Dougan fremlagt ved taskforcens møde den 15. marts 2018): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

forbindelse med delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter væsentligt³³. Udkastet til lovtekst offentliggøres på internettet i fire uger inden færdiggørelsen. Alle interessenter har nu mulighed for at indgå i en meningsfyldt dialog med Kommissionen om indholdet af udkastet til enhver retsakt. Kommissionen vil fremover i forbindelse med evalueringen af gældende retsakter sikre, at der som led i Refitprogrammet ses nærmere på de tilknyttede delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Kommissionen har til hensigt at:

- Sikre, at der ved evaluering af eksisterende lovgivning, ses nærmere på nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet, lovgivningsmæssig tæthed og de lokale og regionale myndigheders rolle.
- Fastsætte ændringer i Refitplatformens anvendelsesområde og sammensætning med henblik på dennes omlægning og for at tage fat på disse problemstillinger i forbindelse med, at der gøres status over indsatsen for bedre regulering.
- Sikre, at relevante delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter medtænkes i forbindelse med evalueringer.

5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT: KONFERENCEN I BREGENZ

Kommissionen har udarbejdet et målrettet og prioriteret program med politiske initiativer. Den har reageret på de centrale problemstillinger, hvor det var nødvendigt. Den glæder sig over taskforcens vigtige konklusion om, at Unionen skaber merværdi på *alle* områder, hvor den handler. På et tidspunkt kommer vi — institutionerne og medlemsstaterne — imidlertid til at se i øjnene, at vi med de ressourcer, som vi har til rådighed i dag, ikke kan fortsætte med at øge indsatsen for at løse de voksende udfordringer, som vi står over for. Kommissionen er derfor enig med taskercen i, at aktiviteterne må prioriteres og ressourcerne anvendes mere produktivt. Et aspekt er den tidlige vedtagelse af Kommissionens forslag til en næste flerårige finansielle ramme, som er væsentlig for at udruste Unionen med de ressourcer, den har behov for.

Taskercen har også foreslået en ny måde at arbejde på baseret på et aktivt nærhedsprincip og en mere dynamisk inddragelse af alle interessenter og alle forvaltningsniveauer gennem hele politikcyklussen. Dette ville markere en vigtig ændring i den politiske proces i Den Europæiske Union og højne kvaliteten og legitimiteten af de retsakter, som den vedtager. Kommissionen har præciseret de ændringer, den har til hensigt at foretage som svar på taskercens arbejde, og opfordrer nu Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, de nationale parlamenter, medlemsstaternes centraladministrationer og lokale og regionale myndigheder til at overveje, hvordan de vil reagere.

Det østrigske formandskab vil den 15.-16. november være vært for en konference i Bregenz i Østrig med titlen *Nærhed som et grundlæggende princip i Den Europæiske Union*. Denne konference vil give mulighed for en meningsfyldt dialog om styrkelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's politiske

³³ Register for delegerede retsakter, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>. Webstedet "Bidrag til lovgivningsprocessen", https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_da

beslutningsproces³⁴. Den kan også udgøre et værdifuldt input til stats- og regeringschefernes møde i Sibiu næste år.

Emner til konferencen i Bregenz

- Alle relevante institutioner og organer bør præcisere, om de vil benytte det fælles vurderingsskema tilpasset deres behov til at undersøge problemstillinger vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i forbindelse med forslag fra Kommissionen.
- Regionsudvalget bør som repræsentant for lokale og regionale myndigheder overveje, hvordan det kan øge medlemmernes kendskab til de mange muligheder for at bidrage direkte til EU's politiske beslutningsproces. Også andre organisationer, der repræsenterer lokale og regionale myndigheder, kunne intensivere deres oplysningsarbejde.
- Regionsudvalget bør etablere "regionale knudepunkter" for mere effektivt at kanalisere erfaringerne fra de lokale og regionale myndigheder til EU's politiske beslutningsproces.
- Europa-Parlamentet og Rådet bør i forbindelse med væsentlige ændringer undersøge såvel disses virkninger som de problemstillinger vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som de giver anledning til.
- Europa-Parlamentet og Rådet bør blive enige om at se bort fra perioden over jul og nytår i forbindelse de nationale parlamenters frist på otte uger til at fremsætte deres begrundede udtalelser, sådan som de nationale parlamenter gentagne gange har anmodet om.
- Europa-Parlamentet og Rådet bør følge op på Ombudsmandens henstillinger og den nylige retspraksis med henblik på at øge gennemsigtigheden i deres arbejde og overveje at inddrage lokale og regionale myndigheder under lovgivningsproceduren.
- Europa-Parlamentet og Rådet bør intensivere deres bestræbelser på sammen med Kommissionen at oprette en fælles interinstitutionel database for at forbedre sporbarheden af lovgivningsproceduren.
- De nationale myndigheder bør undersøge, hvordan lokale og regionale myndigheder mere effektivt kan inddrages under lovgivningsproceduren.

Efter de kommende valg til Europa-Parlamentet og udnævnelsen af den næste Kommission vil Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen udveksle synspunkter og udarbejde konklusioner om politiske mål og prioriteter³⁵. Kommissionen ser frem til som led i de tre institutioners gennemførelse af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning at drøfte vilkårene for denne udveksling af synspunkter, når den tid kommer.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

³⁵ På Kommissionens initiativ i henhold til §5 i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.