

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.10.2010
KOM(2010) 547 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

(17. rapport om bedre lovgivning, 2009)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

(17. rapport om bedre lovgivning, 2009)

1. INDLEDNING

Dette er den 17. rapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som Kommissionen forelægger Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter i overensstemmelse med protokollen til traktaten om anvendelsen af disse principper¹. Rapporten dækker 2009, hvor Nicetraktaten stadig var i kraft, og forklarer kort de ændringer, der følger af Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009. Som det var tilfældet for rapporterne for 2007 og 2008, kommer denne rapport ikke nærmere ind på smart regulering, som er omhandlet i en særlig meddelelse om smart regulering².

2. DE RETLIGE OG INSTITUTIONELLE RAMMER

2.1. *Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet*

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er grundlæggende principper i europæisk ret, således som de er defineret i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Inden for grænserne af EU's kompetence er nærhedsprincippet det princip, der lægges til grund for at afgøre, hvor skillelinjerne mellem medlemsstaternes og EU's kompetenceområder skal trækkes – dvs. *hvem skal handle?* Hvis et område hører under EU's enekompetence, er det klart, at det er EU, der skal handle. Hvis kompetencen er delt mellem EU og medlemsstaterne, følger det klart af nærhedsprincippet, at det umiddelbart er medlemsstaterne, der handler. EU bør kun handle, hvis målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men på grund af den påtænkte handlings omfang bedre kan nås på EU-plan.

Proportionalitetsprincippet er en rettesnor for, hvordan EU skal udøve sin kompetence, både hvor EU har enekompetence, og hvor EU deler kompetencen med medlemsstaterne - *hvordan skal EU handle, og under hvilken form?* I medfør af artikel 5, stk. 4, går indholdet og formen af EU's handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne. Ved enhver afgørelse, der træffes, skal den mindst restriktive løsning foretrækkes.

¹ Protokol (nr. 30) til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, gyldig indtil den 30.11.2009, og protokol (nr. 2) til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som gælder fra den 1.12.2009.

² Kommissionens meddelelse om smart regulering i Den Europæiske Union.

2.2. **Anvendelse i praksis, mulighed for at fremsætte bemærkninger og efterfølgende kontrol**

Alle EU-institutioner skal overholde begge principper. Protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og den interinstitutionelle aftale af 1993 om subsidiaritet³ indeholder yderligere oplysninger om, hvordan de to principper bør anvendes. De vigtigste punkter i denne ramme resumeres her.

Kommissionen skal: foretage brede høringer, før den fremsætter et lovgivningsmæssigt forslag; den skal i begrundelsen til hvert lovgivningsmæssigt forslag redegøre for, hvordan forslaget opfylder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet; og den skal tage hensyn til, hvilke byrder EU, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervslivet og borgerne får påført. Europa-Parlamentet og Rådet skal give en begrundelse i relation til nærhedsprincippet, hvis de fremsætter et ændringsforslag, der kan påvirke omfanget af EU's indsats⁴. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget fremsætter deres synspunkter hertil, enten når de høres herom eller i initiativudtalelser.

Endelig kan Den Europæiske Unions Domstol prøve lovligheden af de retsakter, institutionerne vedtager, for så vidt angår deres overholdelse af nærhedsprincippet.

Ændringer som følge af Lissabontraktaten

Lissabontraktaten har medført flere ændringer med hensyn til anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Den reviderede protokol indeholder et mere specifikt krav om, at ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt skal indeholde en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af disse principper. Der tales ikke længere om retningslinjer for at fastslå overholdelsen af principperne (som f.eks. "nødvendighed" og "EU-merværdi"), men Kommissionen vil fortsat anvende disse retningslinjer og anbefaler, at andre aktører gør det samme.

Lissabontraktaten øger de nationale parlamenters mulighed for at give udtryk for, hvorvidt de mener, at lovgivningsmæssige forslag overholder nærhedsprincippet. Hvis de mener, at forslaget ikke er i overensstemmelse med dette princip, kan de sende en begrundet udtalelse til initiativtageren til det lovgivningsmæssige forslag. Afhængig af antallet af negative begrundede udtalelser foreskriver traktaten to procedurer, jf. artikel 7 i protokollen - de såkaldte "gule kort" og "orange kort". Hvis antallet af negative begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter repræsenterer mindst en tredjedel af samtlige de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter (eller en fjerdedel, hvis den lovgivningsmæssige retsakt vedrører retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde)⁵, finder "den gule kort"-procedure anvendelse. Under den almindelige lovgivningsprocedure gælder det, at hvis antallet af negative begrundede udtalelser repræsenterer et simpelt flertal, finder "den orange kort"-procedure anvendelse. Begge procedurer indebærer, at udkastet til lovgivning tages op til fornyet overvejelse, hvilket kan føre til, at det ændres eller trækkes tilbage. Det "orange kort"

³ EFT C 329 af 6.12.1993, s. 132.

⁴ Punkt 2, nr. 3, i den interinstitutionelle aftale om subsidiaritet fra 1993.

⁵ Hvert nationalt parlament råder over to stemmer; i tokammerssystemer råder hvert af de to kamre over én stemme.

giver også enten Europa-Parlamentet eller Rådet mulighed for at standse lovgivningsproceduren.

Den reviderede protokol indeholder også en bestemmelse om Regionsudvalgets rolle. I de sager, hvor TFEU foreskriver, at udvalget skal høres, har det nu mulighed for at anlægge sag ved Den Europæiske Unions Domstol, hvis udvalget mener, at nærhedsprincippet ikke er blevet overholdt. Medlemsstaterne har selv eller på vegne af deres nationale parlamenter en lignende ret.

3. ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

3.1. Kommissionen

Kommissionens har altid i sit lovgivningsmæssige arbejde været forpligtet til at overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Der foretages nu kontrol i tre faser af politikudformningsprocessen:

- En indledende analyse af de køreplaner, der offentliggøres for store initiativer, når Kommissionens arbejdsprogram vedtages. Disse køreplaner giver en foreløbig beskrivelse af et planlagt initiativ fra Kommissionen og skal give alle interesserede aktører mulighed for at blive informeret i rette tid. Fra 2010 offentliggør Kommissionen også køreplaner for initiativer med mærkbare virkninger, som ikke er anført i Kommissionens arbejdsprogram.
- En yderligere analyse af overholdelsen af nærhedsprincippet som led i konsekvensanalysen under hensyntagen til de synspunkter, der er kommet frem under høringen af de berørte parter.
- Endelig indeholder alle lovgivningsmæssige forslag en henvisning til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i begrundelsen og i betragtningerne.

Den mest detaljerede analyse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet findes i konsekvensanalysen. Konsekvensanalyseudvalget kontrollerer kvaliteten af denne analyse, og i 2009 fremsatte det anbefalinger om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i 27 ud af 79 konsekvensanalyser (34 %). I udvalgets 2009-rapport⁶ anbefalede det, at Kommissionen mere konsekvent brugte de strukturerede spørgsmål til analyse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i de reviderede retningslinjer for konsekvensanalyse⁷.

Udvalget har anmodet om en bedre analyse af principperne på områderne asyl, indvandring, forbruger- og sundhedspolitik, transport og energi. Et eksempel er konsekvensanalyserne af forslagene til *direktiver om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse*⁸, hvor udvalget anmodede den ansvarlige tjenestegren om i højere grad at påvise, at omkostningerne stod i et rimeligt forhold til målene og ikke gik videre end, hvad der følger af traktaten og international

⁶ SEK(2009) 1728.

⁷ SEK(2009) 92.

⁸ KOM (2009) 551 og KOM(2009) 554.

ret. Hvad angår konsekvensanalysen for *direktivet om forbrugerrettigheder*⁹, anmodede udvalget den ansvarlige tjenestegren om at afklare, hvordan harmoniseringen af både hjemmemarkedssalg og salg på tværs af grænserne overholder nærhedsprincippet. Hvad angår *direktivet om grænseoverskridende sundhedsydelser*¹⁰, anførte udvalget, at det var nødvendigt at præcisere det mest hensigtsmæssige niveau for handling i forbindelse med definitioner som "den behandling, der er relevant for patientens sygdom" og "ikke kan ydes rettidigt". Hvad angår *direktivet om bygningers energimæssige ydeevne*¹¹, anbefalede udvalget, at den ansvarlige tjenestegren styrker costbenefitanalysen for at påvise merværdien af sådanne foranstaltninger, som f.eks. en lavere tærskel for obligatoriske energimæssige krav til store renoveringer og et obligatorisk beregningssystem for nye bygninger. Udvalgets anbefalinger har hjulpet Kommissionens tjenestegrene med at forbedre analysen af nærhedsprincippet, og der har også været tilfælde, hvor udvalgets råd har ført til ændringer af forslagene for at sikre overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (se afsnit 4).

3.2. De nationale parlamenter¹²

Kommissionen har siden 2006 på eget initiativ fremsendt alle nye forslag til de nationale parlamenter og har indført en procedure til besvarelse af deres udtalelser¹³. Kommissionen modtog 250 udtalelser i 2009 sammenlignet med 115 i 2007. Omkring 10 % indeholdt kommentarer om nærhedsprincippet og/eller proportionalitetsprincippet, men i de fleste tilfælde gav kun et af de nationale kamre udtryk for et synspunkt¹⁴. De kamre, der udviste størst interesse for nærhedsprincippet, var det franske *Sénat*, det østrigske *Bundesrat*, det tyske *Bundesrat* samt de nederlandske, portugisiske og græske parlamenter. I nogle udtalelser blev der ikke som sådan sat spørgsmålstegn ved overholdelsen af nærhedsprincippet, men det blev anført, at Kommissionens begrundelse ikke var tilstrækkelig.

Undersøgelser af nærhedsprincippet, der gennemføres af COSAC

I de sidste tre år har Konferencen for Organer med Ansvar for EU- og Europaanliggender i Unionens parlamenter (COSAC) gennemført undersøgelser af nærhedsprincippet, der skulle simulere proceduren til kontrol af nærhedsprincippet ifølge Lissabontraktaten. Det har givet de nationale parlamenter mulighed for at forfine og afprøve deres institutionelle ordninger. I 2009 gennemførte COSAC tre undersøgelser af Kommissionens forslag til *sikkerhedsstandarder for menneskelige organer til transplantation*¹⁵, *retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager*¹⁶ og *indførelse af et europæisk arvebevis*¹⁷. I alle tilfælde bekræftede et stort flertal af de deltagende kamre, at forslagene var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og meget få mente, der var anledning til bekymring (antallet af negative udtalelser var henholdsvis en, tre og en).

⁹ KOM (2008) 614.

¹⁰ KOM(2008) 414.

¹¹ KOM(2008) 780.

¹² Se også rapport fra Kommissionen om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter (KOM(2010) 291).

¹³ KOM(2006) 211.

¹⁴ Se bilag I med listen over initiativer.

¹⁵ KOM(2008) 818.

¹⁶ KOM(2009) 338.

¹⁷ KOM(2009) 154.

3.3. Europa-Parlamentet og Rådet

I Europa-Parlamentet sikres lovgivningsmæssige retsakters overholdelse af nærhedsprincippet af de udvalg, der er ansvarlige for den pågældende lovgivning, sammen med Udvalget om Retlige Anliggender¹⁸. I Rådet sikrer De Faste Repræsentanternes Komité, at principperne om legalitet, subsidiaritet og proportionalitet overholdes¹⁹.

3.4. Regionsudvalget

Regionsudvalgets subsidiaritetsovervågningsnetværk (SMN) fungerer via et interaktivt website²⁰ og dets medlemskab steg med 20 % i 2009 til 111 partnere. SMN giver medlemmerne mulighed for at deltage i udvalgets høringer om nye EU-initiativer. SMN afholdt ligeledes to høringer for at få indarbejdet lokale og regionale synspunkter i Kommissionens arbejde med konsekvensanalyser²¹. I 2009 blev den første SMN-handlingsplan lanceret for at fastlægge bedste praksis for anvendelse af nærhedsprincippet i EU's regioner og byer på bestemte politikområder – indvandring, klimaændringer, socialpolitik, sundhedspolitik og innovation. I betragtning af den nye rolle, som Lissabontraktaten tillægger udvalget, har det tilpasset sin forretningsorden²², og fra 2010 vil alle udvalgets udtalelser indeholde en udtrykkelig henvisning til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

3.5. Domstolen

2008-rapporten om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet nævnte *roamingforordningen*²³, hvis overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet High Court of Justice (England og Wales) havde anmodet Den Europæiske Unions Domstol om at tage stilling til, da forordningen fastsætter prislofter for mobilopkald foretaget i en anden medlemsstat. Efter generaladvokatens konklusioner i november 2009 afsagde Domstolen dom i juni 2010. Domstolen bekræftede, at forordningen står i et rimeligt forhold til målet om at beskytte forbrugerne mod høje omkostninger og er berettiget ud fra nærhedsprincippet, da det er nødvendigt at sikre et velfungerende indre marked for roamingtjenester. Retten understregede i sine bemærkninger, at før forordningen blev foreslået, havde Kommissionen i sin konsekvensanalyse vurderet effektiviteten og de økonomiske virkninger af at regulere detailmarkedet, engrosmarkedet eller begge markeder.

¹⁸ Europa-Parlamentets forretningsorden,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DA&reference=TOC>

¹⁹ Rådets afgørelse 2004/338/EF, Euratom af 22.3.2004 om vedtagelse af Rådets forretningsorden, *EUT L 106 af 15.4.2004*, s. 22.

²⁰ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

²¹ Begrænsning af uligheder på sundhedsområdet i EU og revision af drikkevandsdirektivet.

²² EUT L 6 af 9.1.2010, s. 14.

²³ Sag C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* om forordning (EF) nr. 717/2007.

4. VIGTIGE SAGER, HVOR DER BLEV REJST TVIVL OM OVERHOLDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Dette afsnit af rapporten giver en oversigt over de forslag fra Kommissionen, der har givet anledning til de fleste drøftelser blandt de medansvarlige lovgivere og aktører om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Nogle af disse sager har været nævnt i tidligere rapporter og drøftelser, der fortsatte i 2009.

Direktiv om luftfartssikkerhedsafgifter²⁴

Forslaget fastlægger fælles principper, som medlemsstaterne og lufthavnsmyndigheder skal overholde, når de fastlægger, hvordan de skal dække omkostninger ved lufthavnssikkerhed. Formålet er at forebygge konkurrenceforvridning. Kommissionen undersøgte flere foranstaltningers proportionalitet som led i konsekvensanalysen, og som en følge deraf blev nogle elementer, som f.eks. obligatorisk "one-stop" for sikkerhed taget ud af det endelige forslag. Forslaget kom heller ikke til at indeholde bestemmelser om, hvordan sikkerhedsforanstaltninger skal finansieres, men overlod det til medlemsstaterne at beslutte dette. Europa-Parlamentet ønskede at styrke direktivet ved at kræve, at sikkerhedsforanstaltninger, som f.eks. foranstaltninger, der skal beskytte borgerne mod terrorhandlinger, bør finansieres af offentlige midler og ikke af passagerne²⁵. Europa-Parlamentet foreslog også at lade alle lufthavne med erhvervsmæssig trafik indgå, men flere medlemsstater i Rådet foreslog at begrænse anvendelsesområdet til lufthavne, hvor den årlige passagertrafik overstiger en vis grænse for at sikre, at omkostninger ved overholdelse af de gældende regler står i et rimeligt forhold til målene med initiativet²⁶. Der er endnu ikke indgået en politisk aftale.

Direktiv om bygningers energimæssige ydeevne

Kommissionen foreslog en omarbejdelse af direktivet som led i den anden strategiske revision af energipolitikken i november 2008. Generelt hilste alle institutioner initiativet velkomment, men der var delte meninger om indholdet og ambitionsniveauet for et EU-initiativ.

I 2009 modtog Kommissionen udtalelser fra begge kamre i det nederlandske parlament. Det første kammer var positivt, men det andet kammer fremhævede, at forslaget overtrådte nærhedsprincippet, da medlemsstaterne bør bestemme, hvordan og i hvilke sektorer de nationale klimamål skal opfyldes.

Europa-Parlamentet foreslog ændringer, som øgede ambitionsniveauet, bl.a. en betingelse om, at nye bygninger fra 2019 skal være "nulenergi"-bygninger²⁷. I Rådet var flere medlemsstater bekymrede over, at ambitionsniveauet var for højt, og at "flere af de ændringer, som Europa-Parlamentet havde foreslået, og som ved første øjekast ser ud til at være for ambitiøse og urealistiske"²⁸. De mente, at en definition af lav- og nulenergibygninger og fastsættelse af kvantitative mål var betænkelig i relation til nærhedsprincippet og ville medføre flere omkostninger og uforholdsmæssige administrative byrder. Der blev indgået et kompromis i november 2009, som gik ud på, at alle nye bygninger skal opfylde høje standarder, hvad angår

²⁴ KOM(2009) 217.

²⁵ Pressemeddelelse af 1.3.2010, ref. 20100301IPR69737.

²⁶ Pressemeddelelse af 18.12.2009, ref. PRES/09/373.

²⁷ Europa-Parlamentets holdning, første behandling, ref. P6_TA(2009)0278.

²⁸ Rådets dok. 8989/09.

energimæssig ydeevne og hente en betydelig del af deres energiforbrug fra vedvarende energikilder efter 2020. Hver enkelt medlemsstat definerer selv standarder, der gør det muligt at nå disse mål.

Direktiv om ligebehandling uden for arbejdsmarkedet²⁹.

I 2008 vedtog Kommissionen dette forslag om at styrke beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af alder, handicap, seksuel orientering, religion eller tro uden for arbejdsmarkedet, og det blev drøftet i 2008-rapporten om nærhedsprincippet. For at overholde nærhedsprincippet foretog Kommissionen en klar sondring mellem EU's og medlemsstaternes kompetencer for at udelukke spørgsmål, der kunne henhøre under medlemsstaternes kompetence, fra direktivets anvendelsesområde. Kommissionens forslag fastslog bl.a., at "Dette direktiv berører ikke national ret vedrørende civilstand eller familiemæssig status, herunder reproduktive rettigheder", men Europa-Parlamentets Udvalg om Retlige Anliggender mente imidlertid, at grænserne mellem fællesskabslov og national lov på områderne familieret, civilstand og reproduktion burde præciseres yderligere³⁰. I Rådet rejste nogle medlemsstater spørgsmål om overholdelsen af nærhedsprincippet, og andre var betænkelige ved de administrative og finansielle omkostninger, som direktivet medførte, herunder muligheden af, at de ikke stod i et rimeligt forhold til målene. Drøftelserne under det svenske og det spanske formandskab i 2009 og 2010 førte til en mere præcis definition af kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og EU, men der er endnu ikke nået politisk enighed.

Direktiv om beskyttelse af jordbunden³¹

Drøftelserne om dette forslag var nævnt i rapporterne om nærhedsprincippet fra 2007 og 2008 og fortsatte i 2009. Kommissionens forslag blev støttet af Europa-Parlamentet, men stoppet i Rådet af et blokerende mindretal af delegationerne, hvoraf nogle modsatte sig forslaget med henvisning til nærhedsprincippet og andre med henvisning til forventede omkostninger og administrative byrder. Andre medlemsstater mente, at det er nødvendigt med handling på EU-niveau, ikke mindst da jordbunden har betydning for klimaforandringer og biodiversitet, som har virkninger på tværs af grænserne. Sagen var prioriteret af det spanske formandskab i første halvdel af 2010, men der er stadig ikke opnået konsensus.

*Direktiv om grænseoverskridende sundhedsydelse*Kommissionen foreslog direktivet i 2008. Selv om det først og fremmest er medlemsstaterne, der er ansvarlige for deres sundhedssystemer, opstod behovet for handling på EU-niveau efter en række domme afsagt af Den Europæiske Unions Domstol på dette område. Kommissionen modtog syv udtalelser fra kamre i nationale parlamenter, hvoraf tre udtrykte bekymring over overholdelse af nærhedsprincippet, da forslaget kunne rokke ved medlemsstaternes mulighed for at planlægge og finansiere sundhedsydelser. Selv om lignende spørgsmål blev rejst under behandlingen i Europa-Parlamentet, vedtog Parlamentet dog forslaget ved førstebehandlingen i april 2009.

²⁹ KOM(2008) 426.

³⁰ Udtalelse fra Udvalget om Retlige Anliggender (13.2.2009) for Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender om forslaget til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling for alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

³¹ KOM(2006) 232.

Der blev indgået en politisk aftale i Rådet den 8. juni. Aftalen styrker de bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at udvikle "forhåndstilladelsesordninger" for sundhedsydelser i en anden EU-medlemsstat og afvise en sådan forhåndstilladelse. Endvidere skal der ikke længere anvendes en udvalgsprocedure for foranstaltninger vedrørende eSundhed, som det var tilfældet i Kommissionens oprindelige forslag. Det er et udtryk for medlemsstaternes ønsker om at kontrollere patientstrømmene og sikre planlægning og finansiel balance i deres sundhedssystemer³².

Mobilitet i byer

Kommissionen vedtog i 2007 grønbogen "*På vej mod en ny kultur for mobilitet i byer*"³³ for at fastlægge, hvad EU bør gøre på dette område. Europa-Parlamentet anførte i sin beslutning om grønbogen, at EU ikke burde lovgive, men bidrage til at udvikle en europæisk tilgang og sikre, at behov i forbindelse med bymæssig transport indarbejdes i andre politikområder. I 2009 vedtog Parlamentet også en initiativbeslutning, som understregede, at lokale myndigheder ofte ikke kan takle udfordringer i forbindelse med mobilitet i byer uden koordinering på EU-niveau. Det foreslog, at Kommissionen skulle fremlægge analyser og en retlig ramme, finansiere forskning og fremme bedste praksis³⁴. I en udtalelse om 2009-rapporten om nærhedsprincippet³⁵ anførte det tyske *Bundesrat*, at visse foranstaltninger i grønbogen ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, da foranstaltninger på medlemsstatsniveau er tilstrækkelige. Det var i modstrid med Leipzig-chartret om bæredygtige europæiske byer, der blev udarbejdet af det tyske EU-formandskab³⁶, og som fastslog, at politikken for bymæssig udvikling bør fastsættes på nationalt, regionalt eller lokalt niveau, men at der var merværdi i at samarbejde på EU-niveau om bedste praksis og støtte byforskning.

Kommissionen vedtog *Handlingsplan for bytrafikken*³⁷ i september 2009. Konsekvensanalyseprocessen bidrog til at fokusere indsatsen på udveksling af oplysninger og god praksis. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg hilste planen velkommen, men opfordrede til, at EU's beføjelser og ansvar blev klarere defineret³⁸. Regionsudvalget støttede handlingsplanen, da foranstaltningerne overholder nærhedsprincippet³⁹. Rådet sikrede sig, at nærhedsprincippet var overholdt, hilste handlingsplanen velkommen og anmodede Kommissionen om at tage højde for politiske mål og politikker for bymæssig mobilitet i den kommende hvidbog om europæisk transport⁴⁰.

Direktiv om standarder for menneskelige organer til transplantation

Kommissionens forslag, som blev vedtaget i 2008, tog sigte på at sikre grundlæggende kvalitets- og sikkerhedsstandarder for menneskelige organer til transplantation. COSAC foretog en undersøgelse af overholdelsen af nærhedsprincippet, og ud af de 27 modtagne

³² Rådets dokument 15181/09.

³³ KOM(2007) 551.

³⁴ Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan, ref. INI/2008/2041.

³⁵ Drucksache 745/09 (Beschluss).

³⁶ Leipzig-chartret om bæredygtige europæiske byer og en territorial dagsorden for EU.

³⁷ KOM(2009) 490.

³⁸ Informationsnote TEN/414 – EØSU 36/2010.

³⁹ Udtalelse om handlingsplanen for bytrafikken, COTER-V.003.

⁴⁰ Rådets konklusioner om handlingsplanen for bytrafikken, Rådets (transport, telekommunikation og energi) 3024. møde i Luxembourg den 24.6.2010.

udtalelser var 23 positive. Østrigs *Bundesrat* mente, at nærhedsprincippet var overtrådt. Den tyske Bundestag, Storbritanniens House of Commons og det nederlandske *Tweede Kamer der Staten-generaal* bemærkede, at Kommissionens analyse af overholdelsen af nærhedsprincippet ikke gav dem et tilstrækkeligt grundlag til at tage stilling. Endvidere fandt det tyske *Bundesrat* og det italienske *Senato delle Repubblica*, at nogle af bestemmelserne kunne ligge uden for EU's kompetenceområder. Ingen af de ansvarlige medlovgivere rejste imidlertid sådanne spørgsmål, og medlemsstaterne gav i Rådet direktivet politisk opbakning, og Europa-Parlamentet vedtog det ved førstebehandlingen.

Direktiv om forbrugerrettigheder

Formålet med Kommissionens forslag var at forenkle EU-lovgivningen om forbrugerbeskyttelse ved at sammenlægge fire direktiver om forbrugerrettigheder og fuldt ud harmonisere vigtige forbrugerrettigheder for at undgå forskelligartede lovgivninger.

Fem ud af de seks udtalelser fra nationale parlamenters kamre konkluderede, at fuld harmonisering af visse regler ville være i modstrid med nærhedsprincippet, da det ikke ville give mulighed for at anvende national lovgivning, som i nogle tilfælde giver højere forbrugerbeskyttelse. Europa-Parlamentet var usikkert på, om de forskellige lovgivninger i medlemsstaterne kunne begrunde handling på EU-niveau, og om fuld harmonisering ville være for restriktiv⁴¹. I Rådet gav et flertal af medlemsstaterne udtryk for, at de foretrak en blandet og fleksibel harmonisering⁴². For at overvinde modstanden mod fuld harmonisering har Kommissionen foreslået, at en mulighed kunne være at fokusere fuld harmonisering på de spørgsmål, der har den stærkeste indre markedsdimension, som f.eks. reglerne om fjernsalg og aftaler indgået uden for fast forretningssted⁴³.

⁴¹ Pressemeddelelse af 17.3.2010, ref. 20100317IPR70798.

⁴² Pressemeddelelse af 25.05.2010, ref. MEMO/10/212.

⁴³ Pressemeddelelse af 15.03.2010, ref. SPEECH/10/91.

5. KONKLUSION

Størstedelen af Kommissionens forslag blev vedtaget af de medansvarlige for lovgivningen uden nævneværdige diskussioner om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. For disse forslags vedkommende har overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet tilsyneladende ikke været et problem. Ovenstående analyse viser imidlertid, at når der stilles spørgsmålstejn ved overholdelsen, har de involverede aktører mange forskellige synspunkter. Det gælder ikke blot mellem de forskellige institutioner, men også internt i disse institutioner og nogle gange mellem forskellige aktører i samme medlemsstat.

Debatten om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet vil blive yderligere beriget takket være den rolle, Lissabontraktaten tillægger de nationale parlamenter. Kommissionen ønsker yderligere at styrke forbindelserne til de nationale parlamenter inden for rammerne af den politiske dialog, der er blevet udviklet siden 2006, og kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet er et afgørende element i denne proces. Den næste rapport om overholdelsen af nærhedsprincippet vil give et overblik over, hvordan denne mekanisme virker⁴⁴.

⁴⁴ I juni 2010 havde Kommissionen fremlagt 19 forslag for nationale parlamenter og modtaget fire begrundede udtalelser.

BILAG I

Liste over initiativer fra Kommissionen, om hvilke de nationale parlamenters udtalelser indeholdt kommentarer til overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

1. Direktiv om grænseoverskridende sundhedsydelser (KOM(2008) 414)
2. Direktiv om forbrugerrettigheder (KOM(2008) 614)
3. Direktiv om beskyttelse af dyr, der anvendes til videnskabelige formål (KOM(2008) 543)
4. Beslutning om kritisk infrastruktur (KOM(2008) 676)
5. Direktiv om rammebestemmelser for nuklear sikkerhed (KOM(2008) 790)
6. Direktiv om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere (KOM(2008) 815)
7. Grønbog om kollektivt søgsmål for forbrugere (KOM(2008) 794)
8. Direktiv om bygningers energimæssige ydeevne (KOM(2008) 780)
9. Meddelelse om offentlige indkøb for et bedre miljø (KOM(2008) 400)
10. Direktiv om forsinket betaling (KOM(2009) 126)
11. Rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (KOM(2009) 135)
12. Stockholmprogrammet (KOM(2009) 262)
13. Meddelelse om produktionsmetoden for EU-statistikker (KOM(2009) 404)
14. Grønbog om læringsmobilitet (KOM(2009) 329)
15. Forordning om forebyggelse af flyvehavarier inden for civil luftfart (KOM(2009) 611)
16. Handlingsplan for bytrafikken (KOM(2009) 490)
17. Direktiv om forebyggelse af stikskader i sygehus- og sundhedssektoren (KOM(2009) 577)
18. Fælles programmering af forskningsindsatsen (KOM(2008) 468)