



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.6.2011  
KOM(2011) 344 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN**

**OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET**

**(18. rapport om bedre lovgivning, 2010)**

## BERETNING FRA KOMMISSIONEN

### OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

#### (18. rapport om bedre lovgivning, 2010)

#### 1. INDLEDNING

Dette er den 18. rapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivning. I overensstemmelse med protokollen (nr. 2) om anvendelsen af disse principper (i det følgende benævnt "protokollen") til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten), skal Kommissionen hvert år forelægge denne rapport for Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter<sup>1</sup>.

Rapporten ser på, hvordan principperne gennemføres af de forskellige institutioner – Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget, og beskriver nogle initiativer, der har rejst spørgsmål i relation til nærhedsprincippet, nærmere. Den undersøger også, hvordan de nationale parlamenter har gennemført kontrollen af overholdelsen af nærhedsprincippet, som var et af de nye tiltag, der blev indført med Lissabontraktaten<sup>2</sup>.

#### 2. NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er defineret i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten).

**Nærhedsprincippet** er 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<sup>3</sup> hører under EU's enekompetence, er det klart, at det er EU, der skal handle. Hvis kompetencen er delt mellem EU og medlemsstaterne<sup>4</sup>, følger det 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 handlingens omfang bedre kan nås på EU-plan.

---

<sup>1</sup> Andre spørgsmål om smart regulering er omhandlet i Kommissionens meddelelse om smart regulering (KOM(2010) 543).

<sup>2</sup> Lissabontraktaten trådte i kraft den 1.12.2009.

<sup>3</sup> I henhold til EUF-traktatens artikel 3 er disse områder toldunionen, fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markedes funktion, den monetære politik for de medlemsstater, der har euroen som valuta, bevarelse af havets biologiske ressourcer og den fælles handelspolitik.

<sup>4</sup> Ifølge EUF-traktatens artikel 4 er disse områder det indre marked, socialpolitik, samhørighed, landbrug og fiskeri, miljø, forbrugerbeskyttelse, transport, transeuropæiske net, energi, frihed, sikkerhed og retfærdighed samt visse folkesundhedsspørgsmål.

**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 EU-traktaten 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.

### 3. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

Beslutninger om, hvorvidt der skal foreslås handling på EU-niveau (nærhed), og i så fald handlingens omfang (proportionalitet), er grundlæggende for smart regulering<sup>1</sup>. Det niveau, der skal handles på, vil nogle gange fremkomme som led i politikudformningen og den interinstitutionelle lovgivningsproces.

Det er vigtigt, at argumenterne om nærhed og proportionalitet er **gennemsigtige**, da dette giver de enkelte aktører mulighed for at føre en konstruktiv debat om validiteten af deres holdninger. Derfor skal udkastet til lovgivningsmæssig retsakt, uanset hvem der har taget initiativet, indeholde en detaljeret "analyse", der gør det muligt for andre aktører at vurdere overholdelsen af princippet. Ifølge protokollen bør analysen omfatte oplysninger, der gør det muligt at vurdere forslaget's finansielle virkninger, tage højde for finansielle og administrative byrder og, når der er tale om et direktiv, følgerne for den nationale og regionale lovgivning. Konklusionerne skal underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer.

Det er **ikke nemt at validere** nærhed ved hjælp af operationelle kriterier. Efter revisionen af protokollen med Lissabontraktaten tales der ikke længere om f.eks. "nødvendighed" og "EU-merværdi" i forbindelse med vurdering af overholdelsen. I stedet fokuseres der i anvendelsen på de proceduremæssige aspekter, således at det sikres, at alle hovedaktørerne får mulighed for at sige deres mening. Kommissionen bruger fortsat "nødvendighed" og "EU-merværdi" som en del af sin analytiske ramme og anbefaler de øvrige aktører at gøre ligeså.

En grundig politisk vurdering **før selve lovgivningsfasen er vigtig** for at sikre, at nærhedsprincippet anvendes rigtigt i forbindelse med forslagene helt fra starten. Efter lovgivningsfasen kan Domstolen anmodes om at kontrollere lovligheden af den vedtagne lovgivning. Domstolen har endnu ikke ophævet en foranstaltning på grund af manglende overholdelse af nærhedsprincippet.

#### 3.1. Kommissionen

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

Kommissionen offentliggør køreplaner<sup>5</sup> for alle store initiativer. Køreplaner beskriver Kommissionens hensigter, herunder en indledende begrundelse i relation til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Disse ideer verificeres senere gennem høring af aktører og konsekvensanalyse. Redegørelsen for nærhedsprincippet for hvert enkelt forslag til retsakt indgår i begrundelsen og gentages i forslaget betragtninger. Konsekvensanalyser, som ledsager forslag, der har stor betydning, indeholder den mest detaljerede analyse af nærhed og proportionalitet. Kvaliteten af denne analyse undersøges af Udvalget for Konsekvensanalyse.

I 2010 kommenterede **udvalget** nærheds- og proportionalitetsspørgsmål i flere end halvdelen af de sager, det undersøgte,<sup>6</sup> og identificerede tre primære områder, der kan forbedres:

- Behov for mere solide **beviser for EU-merværdi**. F.eks. var udvalget i forbindelse med initiativet om *sportens europæiske dimension*<sup>7</sup> bekymret over det begrænsede evidensgrundlag for et planlagt finansieringsprogram. Ligeledes satte udvalget spørgsmålstejn ved merværdien af foranstaltninger på EU-plan vedrørende et varemærke for bjergprodukter (som oprindeligt indgik i *kvalitetspakken for landbrugsprodukter*<sup>8</sup>). I begge tilfælde har de relevante tjenestegrene besluttet at udføre flere analyser, før de foreslår EU-foranstaltninger.
- Behov for **gennemgribende nærhedsanalyse** af initiativer, der **udvider EU's støtteramme**. Dette var tilfældet for flere initiativer, der blev vedtaget efter finanskrisen – ændringer til direktiverne om indskudsgarantiordninger<sup>9</sup> og investorgarantiordninger<sup>10</sup>, et initiativ om short selling og visse aspekter af credit default swaps<sup>11</sup> samt hvidbogen om forsikringsgarantiordninger<sup>12</sup>.
- Udvalget satte ved flere lejligheder spørgsmålstejn ved det **foretrukne harmoniseringsniveau** i lyset af forskellene i de nationale situationer. Dette var tilfældet for ændringerne til forordningen om retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område<sup>13</sup> og et forslag til forordning om formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber.<sup>14</sup>

---

<sup>5</sup> Køreplanerne findes på Kommissionens websted om konsekvensanalyse (på engelsk):  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf).

<sup>7</sup> KOM(2011) 12, her og efterfølgende kan konsekvensanalyser og udvalgets udtalelser findes på Kommissionens websted om konsekvensanalyser:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm).

<sup>8</sup> KOM(2010) 733.

<sup>9</sup> KOM(2010) 368.

<sup>10</sup> KOM(2010) 371.

<sup>11</sup> KOM(2010) 482.

<sup>12</sup> KOM(2010) 370.

<sup>13</sup> KOM(2010) 748 (omarbejdet).

<sup>14</sup> KOM(2011) 127.

### 3.2. De nationale parlamenter

Den procedure til kontrol af nærhedsprincippet, der blev indført med Lissabontraktaten, øger de nationale parlamenteres mulighed for at give udtryk for, hvorvidt de mener, at lovgivningsmæssige forslag overholder nærhedsprincippet. Afhængig af antallet af begrundede udtalelser, der konkluderer, at et forslag ikke overholder nærhedsprincippet, foreskriver traktaten to procedurer – de såkaldte "gule kort" og "orange kort"<sup>15</sup>. Begge procedurer indebærer, at udkastet til lovgivning tages op til fornyet overvejelse, hvilket kan føre til, at det ændres eller trækkes tilbage.

Kommissionen har siden 2006 inden for rammerne af den politiske dialog<sup>16</sup> fremsendt alle nye forslag til de nationale parlamenter og besvaret deres udtalelser<sup>17</sup>. Siden 1. december 2009 er denne ramme blevet anvendt sideløbende for kontrollen af overholdelsen af nærhedsprincippet. Ved udgangen af 2010 havde Kommissionen udsendt 82 lovgivningsmæssige forslag, der henhørte under protokollens anvendelsesområde, og modtaget 211 udtalelser. De fleste udtalelser omhandlede forslaget indhold, men i alt 34 udtalelser satte spørgsmålstejn ved overholdelsen af nærhedsprincippet. For fem lovgivningsmæssige forslag modtog Kommissionen mere end én begrundet udtalelse<sup>18</sup>, men i alle tilfælde var betingelserne for udstedelse af et "gult kort" langt fra opfyldt.

Nogle svar fra de nationale parlamenter har også peget på utilstrækkelige eller manglende begrundelse i relation til nærhedsprincippet i en række af Kommissionens forslag. Dette syntes navnlig at være tilfældet i forslag om mindre ændringer til eksisterende lovgivning. Kommissionen vil træffe foranstaltninger til at sikre, at der henvises behørigt til nærhedsprincippet i begrundelserne til alle lovgivningsforslag, herunder f.eks. ved at minde om og bekræfte tidligere nærhedsanalyser.

### 3.3. Europa-Parlamentet og Rådet

Lovgiverne – Europa-Parlamentet og Rådet – udgør det sidste trin i den retsaktforberedende fase. De skal validere forslaget overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og give en relevant begrundelse, hvis de fremsætter et ændringsforslag, der kan påvirke omfanget af EU's indsats<sup>19</sup>.

I Rådet sikrer De Faste Repræsentanters Komité, at principperne overholdes<sup>20</sup>. I Europa-Parlamentet sikres overholdelsen af de udvalg, der er ansvarlige for den pågældende lovgivning, sammen med Udvalget om Retlige Anliggender.

---

<sup>15</sup> Se også artikel 7 i protokollen.

<sup>16</sup> KOM(2006) 211. Se også Kommissionens rapport fra 2010 om forbindelserne med nationale parlamenter.

<sup>17</sup> Se også [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_da.htm).

<sup>18</sup> Se også bilag, flere oplysninger via IPEX (et websted om den interparlamentariske udveksling af oplysninger): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

<sup>19</sup> Se den interinstitutionelle erklæring om subsidiaritetsprincippet (EFT C 329 af 6.12.1993, s. 132).

<sup>20</sup> Rådets afgørelse 2009/937/EU (EUT L 325 af 11.12.2009, s. 35).

Rådet og Europa-Parlamentet har begge fastsat deres egne procedurer for gennemførelsen af kontrollen af nærhedsprincippet. Parlamentets forretningsorden blev ændret for at sikre, at der tages hensyn til de nationale parlamenters begrundede udtalelser i de parlamentariske drøftelser<sup>21</sup>. Rådet har sikret, at de nationale parlamenter blev hørt om de initiativer, der stammer fra en gruppe medlemsstater<sup>22</sup>.

### 3.4. Regionsudvalget

Regionsudvalget fremsætter sine synspunkter, enten når det bliver hørt eller i initiativudtalelser. Lissabontraktaten giver udvalget beføjelse til efterfølgende at anfægte gyldigheden af lovgivning, som kunne overtræde nærhedsprincippet, men kun på de områder, hvor udvalget skal høres. Med virkning fra 2010 har udvalget ændret sin forretningsorden<sup>23</sup>, således at alle dets udtalelser nu udtrykkeligt skal henvise til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Regionsudvalgets nærhedsovervågningsnet havde ved udgangen af 2010 113 regionale partnere. I 2010 gennemførte nærhedsovervågningsnettet fem målrettede høringer. Det iværksatte også sin første handlingsplan for at identificere bedste praksis i anvendelsen af nærhedsprincippet i Europas regioner og byer. Desuden har udvalget planer om at udvide nærhedsovervågningsnettets funktion yderligere for at give regionale parlamenter mulighed for at deltage i proceduren til kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet.

Udvalget har offentliggjort sin første årsrapport om nærhedsprincippet<sup>24</sup>.

### 3.5. Domstolen

Den Europæiske Unions Domstol kan i henhold til EUF-traktatens artikel 263 prøve lovligheden af retsakter, for så vidt angår deres overholdelse af nærhedsprincippet. I protokollen bestemmes det nærmere, at Regionsudvalget eller medlemsstaterne selv eller på vegne af deres nationale parlamenter kan anlægge sag ved Domstolen.

Bortset fra dommen om *forordningen om roaming*<sup>25</sup>, som allerede blev omtalt i rapporten for 2009, har der ikke været nogen ny retspraksis.

---

<sup>21</sup> Europa-Parlamentets forretningsorden:

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

<sup>22</sup> I 2010: Direktivet om retten til tolkning og oversættelse i straffesager, (2010/0801 (COD)), direktivet om den europæiske beskyttelsesordre (2010/0802 (COD)) og direktivet om den europæiske efterforskningskendelse (2010/0817 (COD)).

<sup>23</sup> EUT L 6 af 9.1.2010, s. 14.

<sup>24</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

<sup>25</sup> 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 OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Dette afsnit giver en oversigt over Kommissionens forslag, der har givet anledning til de fleste drøftelser blandt lovgiverne og aktører om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

##### 4.1. Opfølgning på sager, der er omtalt i tidligere rapporter

For nogle af de sager, der er nævnt i tidligere rapporter, som f.eks. *direktivet om luftfartssikkerhedsafgifter*<sup>26</sup>, *beskyttelse af jordbunden*<sup>27</sup>, *ligebehandling uden for arbejdsmarkedet*<sup>28</sup> og *forbrugerrettigheder*<sup>29</sup>, er der ikke sket nogen væsentlig udvikling i de igangværende lovgivningsprocedurer.

Med hensyn til *patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser*<sup>30</sup>, som blev nævnt i rapporten for 2009, blev der efter langvarige forhandlinger opnået enighed ved andenbehandlingen i starten af 2011. Under hele proceduren var den største bekymring den svære balance mellem at respektere medlemsstaternes kompetence til at organisere og finansiere sundhedsplejen på den ene side og kodificering af patientrettigheder, som anerkendt af Domstolen, på den anden side.

Med hensyn til *direktivet om barselsorlov*<sup>31</sup>, som blev nævnt i rapporten for 2008, er lovgiverne fortsat ikke nået til enighed. I 2008 foreslog Kommissionen efter at have hørt arbejdsmarkedets parter i Europa at forlænge barselsorloven fra 14 til 18 uger, i princippet med fuld løn. Parlamentets beslutning, som blev vedtaget i oktober 2010, foreslog en mere ambitiøs tilgang: at forlænge minimumsretten til betalt barselsorlov til 20 uger og indføre en ret til to ugers fædreorlov. Under hensyntagen til nærhedsprincippet stemte langt størstedelen af medlemmerne for en "passarellebestemmelse", som gav de nationale regeringer beføjelse til at tilpasse denne politik til deres sociale systemer. Delegationerne i Rådet talte imidlertid for en mere fleksibel fremgangsmåde. De mente også, at foranstaltningerne var dyre på et tidspunkt, hvor der skal spares. Det belgiske formandskab har skrevet til arbejdsmarkedets parter for at anmode om deres synspunkter.

---

<sup>26</sup> KOM(2009) 217. Her og efterfølgende kan nærmere oplysninger om de interinstitutionelle drøftelser findes i PreLex-databasen: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

<sup>27</sup> KOM(2006) 232.

<sup>28</sup> KOM(2008) 426.

<sup>29</sup> KOM(2008) 614.

<sup>30</sup> KOM(2008) 414.

<sup>31</sup> KOM(2008) 637.

## 4.2. Andre sager, hvor nærhedsprincippet blev drøftet

### *Sæsonarbejdere*

Kommissionen fremsatte forslag til et *direktiv om sæsonarbejdere*<sup>32</sup> som led i en pakke om lovlig migration. Dette forslag har givet anledning til de fleste begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter indtil videre<sup>33</sup> – i alt udtrykte ni kamre forbehold vedrørende nærhedsprincippet<sup>34</sup>. De mente, at området allerede er reguleret tilstrækkeligt på nationalt plan, og at EU ikke er i stand til i passende grad at tage højde for de nationale særpræg. I lyset af at medlemsstaterne fortsat har kontrollen med, hvor mange tredjelandsstatsborgere der får lov til at rejse ind, vil forslaget måske ikke opfylde målet om at styre migrationsstrømmene. Samtidig fremsendte ni kamre<sup>35</sup> positive udtalelser, hvor de bemærkede, at forslaget bidrager til at sikre ensartet beskyttelse, fælles indrejseprocedurer og opholdsbetingelser i hele EU. De hilste muligheden for, at medlemsstaterne kan fastsætte indrejsekvoter, velkommen.

Nogle kamre, både de, som satte spørgsmålstejn ved overholdelsen af nærhedsprincippet, og de, der ikke gjorde, mente, at forslaget var i strid med proportionalitetsprincippet, da det kan have en indvirkning på de nationale socialsikringssystemer. To kamre<sup>36</sup> modsatte sig af disse grunde officielt forslaget.

Kommissionen fremhævede i sine svar<sup>37</sup>, at det er nødvendigt at skabe en fælles EU-ramme for at undgå skævheder i migrationsstrømmene og ulovlig indrejse, for at beskytte sæsonarbejdere fra tredjelande og forhindre social dumping. Den understregede også, at forslaget indeholder bestemmelser, som bør give medlemsstaterne mulighed for at tilpasse det til deres nationale arbejdsmarkeders særpræg.

Regionsudvalget tog i sin udtalelse højde for de nationale parlameters synspunkter og argumenter. Regionsudvalget konkluderede imidlertid, at forslaget er foreneligt med nærhedsprincippet, da det forhindrer et kapløb mellem medlemsstaterne om en forringet beskyttelse af sæsonarbejdere. Lovgiverens behandling af forslaget er endnu i en tidlig fase i processen.

### *Indskudsgarantiordninger*

I juli 2010 fremsatte Kommissionen forslag om styrkelse af *indskudsgarantiordningerne*<sup>38</sup> i EU i lyset af de svagheder, som finanskrisen har afsløret.

---

<sup>32</sup> KOM(2010) 379.

<sup>33</sup> Her og efterfølgende kan der findes nærmere oplysninger om udtalelser fra nationale parlamenter i IPEX-databasen:  
[http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210/lang/en](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en).

<sup>34</sup> Se nærmere oplysninger i bilaget.

<sup>35</sup> Det lettiske *Saeima*, det litauiske *Seimas*, det tyske *Bundesrat*, det italienske *Senato* og *Camera dei Deputati*, det finske *Eduskunta*, det portugisiske *Assembleia* og det spanske *Congreso de los Diputados* og *Senado*.

<sup>36</sup> Det lettiske *Saeima* og det litauiske *Seimas*.

<sup>37</sup> Her og efterfølgende kan der findes nærmere oplysninger om Kommissionens svar til de nationale parlamenter via:

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/reactions/reactions\\_other/npo/index\\_da.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reactions/reactions_other/npo/index_da.htm).

<sup>38</sup> KOM(2010) 368 (omarbejdet).

Forslaget modtog 11 reaktioner fra nationale parlamenter. Heraf blev der i fem<sup>39</sup> udtalelser specifikt udtrykt forbehold vedrørende overholdelsen af nærhedsprincippet, herunder især at direktivet ikke i tilstrækkelig grad vil tage hensyn til de nationale systemers særlige karakteristika eller vil reducere det nuværende beskyttelsesniveau. Et andet kontroversielt emne var den foreslåede gensidige lånefacilitet mellem ordningerne, som blev anset for potentielt at kunne øge "moral hazard" og gøre det mindre attraktivt at etablere tilstrækkelig national dækning. Samtidig anførte seks kamre<sup>40</sup>, at forslaget overholdt nærhedsprincippet, idet det ville bidrage til at overvinde fragmenteringen i de nationale regler.

Kommissionen bemærkede i sine svar, at harmoniseringen ville bidrage til at fremme integrationen af de finansielle markeder. Ordningerne, som ikke garanterer indskud, men som gensidigt beskytter bankerne mod konkurs (gensidige garantiordninger), kan fortsat opfylde deres funktion. Hvad angår den gensidige lånefacilitet, præciserede Kommissionen, at den kun ville blive bragt i anvendelse som en sidste udvej, er underlagt beskyttelse for at undgå moral hazard og i sidste ende bør reducere behovet for at trække på skatteydernes penge.

Forslaget drøftes i denne tid i Europa-Parlamentet og Rådet.

#### *Uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer*

I 2008 foreslog Kommissionen at revidere programmet for uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer<sup>41</sup>, som har eksisteret siden 1987. Europa-Parlamentet støttede forslaget og foreslog adskillige, overvejende tekniske, ændringer. I Rådet blev forhandlingerne bremset af et blokerende mindretal af medlemsstater, som gjorde gældende, at denne ordning ikke har relation til den fælles landbrugspolitik, fordi uddeling af fødevarer hører under politikkerne om social velfærd, som er medlemsstaternes ansvar.

I 2010 vedtog Kommissionen et ændret forslag<sup>42</sup> for at tilpasse gennemførelsesmekanismerne i forslaget fra 2008 til Lissabontraktatens bestemmelser. Adskillige nationale parlamenter anførte, at forslaget ikke overholder nærhedsprincippet. Ligesom i Rådets drøftelser gjorde de gældende, at formålene var gået fra landbrugspolitik til socialpolitik. Nogle nationale parlamenter bemærkede også, at forslaget fra 2010 ikke indeholdt nogen begrundelse i relation til nærhedsprincippet.

I sine svar forklarede Kommissionen, at dette forslag har et dobbelt formål. Det opfylder helt klart det traktatlige formål om fødevarer sikkerhed og spiller samtidig en vigtig rolle i forbindelse med afviklingen af de offentlige landbrugsinterventionslagre. Kommissionen påpegede, at den konsekvensanalyse, der ledsagede forslaget fra 2008, indeholdt en grundig analyse af overholdelsen af nærhedsprincippet.

Både Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg fandt forslaget acceptabelt. Det behandles i øjeblikket af lovgiverne.

---

<sup>39</sup> Se nærmere oplysninger i bilaget.

<sup>40</sup> Det portugisiske *Assembleia*, det italienske *Camera dei Deputati* og Senato, det østrigske *Nationalrat* og *Bundesrat* og det tjekkiske *Senát*.

<sup>41</sup> KOM(2008) 563.

<sup>42</sup> KOM(2010) 486.

### *Forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL og fastlæggelse af fælles regler for ordninger for direkte støtte til landbrugere*

Formålet med disse forslag var at bringe de beføjelser, Kommissionen fik i medfør af forordning (EF) nr. 1698/2005 og forordning (EF) nr. 73/2009, på linje med bestemmelserne i Lissabontraktaten<sup>43</sup>. Desuden indarbejdede Kommissionen nogle elementer med det formål at forenkle forordningen.

Ifølge adskillige nationale parlamenter var argumenterne vedrørende nærhedsprincippet i begrundelsen ikke tilstrækkelige. Nogle kamre mente også, at de nye bestemmelser om Kommissionens beføjelser vedrørende delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter i virkeligheden ville udvide Kommissionens beføjelser. I sine svar præciserede Kommissionen principperne i Lissabontraktatens bestemmelser om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter og forklarede, at disse forslag kun omfatter tekniske tilpasninger og forenkling. Derfor var der ikke gennemført nogen udtømmende analyse af nærhedsprincippet.

Kommissionen har planer om adskillige tilsvarende tilpasningsretsakter i 2011. For at imødekomme de nationale parlamenters forbehold vil Kommissionen gøre sit yderste for at forbedre henvisningerne til nærhedsprincippet i disse forslag.

### *Dyrkning af genetisk modificerede afgrøder (gmo'er)*

Denne pakke, som indeholder en meddelelse, en henstilling og et forslag til forordning<sup>44</sup>, blev vedtaget af Kommissionen i juli 2010. Pakken imødekommer medlemsstaternes gentagne anmodninger om at lade beslutninger om dyrkning af tilladte gmo'er blive truffet på nationalt plan, samtidig med at EU's godkendelsessystem, som er baseret på vurdering af risici for sundhed og miljøet, bevares. Nogle delegationer i Rådet har budt teksten velkommen, mens andre kritiserer fremgangsmåden og foretrækker en fuldt ud centraliseret europæisk tilgang, ofte af grunde, der er snævert forbundet med dette emnes følsomme karakter.

### *Det fælles europæiske jernbaneområde*

I september 2010 foreslog Kommissionen et direktiv, som ville etablere et "fælles europæisk jernbaneområde"<sup>45</sup>, for at genoplive jernbanesektoren. Luxembourgs *Chambre des Députés* indgav en begrundet udtalelse, hvor det konkluderede, at der generelt er mulighed for gennemførelse af EU-foreanstaltninger, men at flere konkrete bestemmelser er i strid med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Rådet afholdt den første politiske drøftelse om forslaget i december 2010, hvor der blev gjort visse forbehold gældende vedrørende nærhedsprincippet. En medlemsstat manede til forsigtighed vedrørende forslaget om at udvikle og offentliggøre flerårige nationale jernbaneinfrastrukturstrategier, idet den betragtede den langsigtede infrastrukturplanlægning som henhørende under medlemsstaternes kompetence. Med hensyn til den midlertidige reduktion i afgifter for sporadgang for tog, som er udstyret med det europæiske togkontrolsystem, understregede flere delegationer, at de ønsker at bevare retten til at indføre

---

<sup>43</sup> KOM(2010) 537 og KOM(2010) 539.

<sup>44</sup> KOM(2010) 380 og KOM(2010) 375.

<sup>45</sup> KOM(2010) 475 (omarbejdet).

nye afgifter eller øge de eksisterende for at dække de indtægtstab, en sådan reduktion vil medføre.

Forslaget afventer Europa-Parlamentets førstebehandling. Regionsudvalget har endnu ikke afgivet en udtalelse om nærhedsprincippet, men har antydnet, at spørgsmålet er særdeles vigtigt for de lokale og regionale myndigheder<sup>46</sup>.

### *Buspassagerers rettigheder*

I 2008 foreslog Kommissionen, at den forordning, som skulle fremme servicekvaliteten og sikre passagerers rettigheder, skulle finde anvendelse på alle bustjenester, herunder regionalt, i byer og i forstæder<sup>47</sup>. Denne holdning blev bakket op af Europa-Parlamentet. Et overvældende flertal af medlemsstaterne i Rådet insisterede imidlertid på at udelukke tjenesterne regionalt, i byer og i forstæder fra forordningens anvendelsesområde under henvisning til nærhedsprincippet. I den endelige aftale, som blev indgået i Forligsudvalget i november 2010, accepterede Europa-Parlamentet endelig, at forordningen kun skulle finde anvendelse på tjenester inden for en afstand på over 250 km. Til gengæld derfor indvilligede Rådet i at lade visse bestemmelser gælde for alle tjenester.

### *Foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningsikkerheden*

Som reaktion på den russisk-ukrainske gaskrise i januar 2009 foreslog Kommissionen<sup>48</sup> at ændre den eksisterende lovgivning om naturgasforsyningsikkerheden med henblik på at styrke de forebyggende tiltag og reaktionen på konkrete afbrydelser. Rådet bød i princippet forslaget velkommen, selv om flere delegationer ønskede yderligere præcisering af markedsaktørernes, medlemsstaternes og Kommissionens roller og ansvar. Rådet fastholdt også, at det fortsat skulle være op til medlemsstaterne at træffe beslutning om, hvilke kunder der skulle forsynes først i tilfælde af gasmangel. Disse forbehold blev til sidst indarbejdet i aftalen ved førstebehandlingen med Europa-Parlamentet i oktober 2010.

## **5. KONKLUSION**

Nærheds- og proportionalitetsprincippet er grundlæggende elementer i EU-institutionernes politikudformningsproces. De nationale parlamenters procedure til kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet, som blev indført med Lissabontraktaten, har gjort processen mere gennemsigtig og har desuden styrket drøftelserne.

Den kendsgerning, at de fleste af Kommissionens forslag ikke har givet anledning til bekymring om overholdelse af nærhedsprincippet i de nationale parlamenter, men er blevet vedtaget af lovgiverne uden de store drøftelser om nærhedsprincippet, viser, at kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet på et tidligt tidspunkt i politikudformningsprocessen generelt er effektiv. I et mindre antal tilfælde har der imidlertid været en omfattende debat mellem Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan nærhedsprincippet skal fortolkes. De omfattende politiske drøftelser har bidraget til at finde en passende balance mellem EU's og medlemsstaternes ansvar.

---

<sup>46</sup> Udtalelse COR/2010/297.

<sup>47</sup> KOM(2008) 817.

<sup>48</sup> KOM(2009) 363.

## BILAG

### **Liste over initiativer fra Kommissionen, som de nationale parlamenter har afgivet begrundede udtalelser om for så vidt angår overholdelsen af nærhedsprincippet**

	Titel	Nationale kamre, som har afgivet begrundede <sup>49</sup> udtalelser
1.	Direktiv om sæsonarbejdere (KOM(2010) 379)	Det østrigske <i>Nationalrat</i> og <i>Bundesrat</i> Det tjekkiske <i>Senát</i> og <i>Poslanecká sněmovna</i> Det nederlandske <i>Eerste Kamer</i> og <i>Tweede Kamer</i> Det polske <i>Senat</i> Det britiske <i>House of Commons</i> og <i>House of Lords</i>
2.	Direktiv om indskudsgarantiordninger (KOM(2010) 368)	Det tyske <i>Bundesrat</i> og <i>Bundestag</i> Den svenske <i>Riksdag</i> Det danske Folketing Det britiske <i>House of Commons</i>
3.	Direktiv om uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Unionen (KOM(2010) 486)	Det britiske <i>House of Lords</i> Det franske <i>Sénat</i> Det danske Folketing Den svenske <i>Riksdag</i> Det nederlandske <i>Eerste Kamer</i> og <i>Tweede Kamer</i>
4.	Forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL (KOM(2010) 537)	Det polske <i>Sejm</i> og <i>Senat</i> Det litauiske <i>Seimas</i> Det luxembourgske <i>Chambre des Députés</i>
5.	Forordning om ordninger for direkte støtte til landbrugere (KOM(2010) 539)	Det polske <i>Sejm</i> og <i>Senat</i> Det litauiske <i>Seimas</i> Det luxembourgske <i>Chambre des Députés</i>
6.	Direktiv om investorgarantiordninger (KOM(2010) 371)	Den svenske <i>Riksdag</i> Det britiske <i>House of Commons</i>
7.	Direktiv om et europæisk kulturarvsmærke (KOM(2010) 76)	Det franske <i>Sénat</i>
8.	Forordning om Frontex (KOM(2010) 61)	Det polske <i>Senat</i>
9.	Direktiv om tolkning og oversættelse i straffesager (KOM(2010) 82)	Det østrigske <i>Bundesrat</i>
10.	Afgørelse om import til EU af fiskevarer fra Grønland (KOM(2010) 176)	Det italienske <i>Senato della Repubblica</i>
11.	Afgørelse om radiofrekvenspolitikprogrammet (KOM(2010) 471)	Det franske <i>Sénat</i>
12.	Direktiv om et fælles europæisk jernbaneanområde (KOM(2010) 475)	Det luxembourgske <i>Chambre des Députés</i>

<sup>49</sup> De omfatter fire udtalelser, der indkom, efter at fristen på otte uger var udløbet, eller som ikke blev vedtaget af de respektive kamre i henhold til deres forretningsorden.