

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

samt de danske repræsentanter i Konventet

Konventets arbejdsgruppe om nærhedsprincippet: De nationale parlamenter skal inddrages

direkte i EU's lovgivningsprocedure

Rapporten fra Konventets arbejdsgruppe I vedrørende nærhedsprincippet skal diskuteres på Konventets møde d. 4. oktober 2002. I denne note fokuseres på gruppens konkrete forslag til forbedring af anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet. Forslagene er baseret på tre hovedprincipper. **Det første princip går ud på, at Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet i større grad skal tage hensyn til nærhedsprincippet**, og gruppen fremsætter forslag til ændringer, som bør skrives ind i protokollen om nærhedsprincippet. **Andet princip indebærer, at der etableres en form for "early warning system", som inddrager de nationale parlamenter direkte i EU's lovgivningsproces**. Kommissionen skal herefter sende sine forslag direkte til de nationale menter samtidig med oversendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet. De nationale parlamenter har herefter en frist på seks uger til evt. at fremsætte en begrundet udtalelse, der alene kan vedrøre nærhedsprincippet. Såfremt der er afgivet et begrænset antal udtalelser, skal retsaktens yderligere og i særlig grad med hensyn til nærhedsprincippet begrundes. Såfremt der er modtaget "et signifikant antal" udtalelser fra en tredjedel af de nationale parlamenter, skal Kommissionen genbehandle sit forslag, hvilket kan føre til, at Kommissionen opretholder sit forslag, ændrer det eller trækker det tilbage. Gruppen foreslår endvidere, at Kommissionen i forbindelse med indkaldelse af forligsudvalget tilsender de nationale parlamenter Rådets fælles holdning samt Europa-Parlamentets ændringsforslag, hvorefter de nationale parlamenter evt. kan afgive en begrundet udtalelse eller vælge at gøre deres respektive regeringer bekendt med evt. problemer med nærhedsprincippet. **Det tredje princip indebærer en udvidet adgang til at indbringe sager om brud på nærhedsprincippet for Domstolen**. Gruppen foreslår, at de nationale parlamenter, som har afgivet en begrundet udtalelse kan indbringe sager om krænkelse af nærhedsprincippet for Domstolen. Regionsudvalget skal også tillægges denne adgang i forhold til sager om forslag, Regionsudvalget tidligere har ytret sig imod.

Konventets arbejdsgruppe I om overvågning af nærhedsprincippet under ledelse af europaparlamentarikeren Mendez de Vigo har barslet med sine endelige konklusioner vedrørende nærhedsprincippet (dok. CONV 286/02). Gruppens konklusioner skal diskuteres af Konventet på plenarmødet den 4. oktober.

Konklusionerne består af tre dele. En første del med retningslinjer og principper for overvågningen af nærhedsprincippet. Anden del med en række konkrete forslag til, hvordan kontrollen med nærhedsprincippet kan forbedres, og derudover en tredje del, hvor gruppen fremhæver generelle foranstaltninger, der har betydning for overvågning af nærhedsprincippet, men som ligger udenfor gruppens mandat, og derfor ikke behandles i detaljer. I denne note fokuseres på gruppens konkrete forslag, og der henvises i øvrigt til konklusionerne i CONV 286/02, der kan læses på www.eu-konvent.dk.

Gruppens konkrete forslag til Konventet

Gruppens konkrete forslag til Konventet er baseret på tre hovedprincipper:

1. I fasen, hvor forslag udarbejdes og behandles, skal Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet i større grad tage hensyn til og anvende nærhedsprincippet.
2. De nationale parlamenters kontrol med overholdelse af nærhedsprincippet skal styrkes via etableringen af en politisk mekanisme for hurtig varsling - et "Early Warning System", og
3. Muligheden for at indbringe sager om nærhedsprincippet for Domstolen skal udvides.

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet skal i større grad tage hensyn til og anvende nærhedsprincippet

Gruppen kom frem til, at den nuværende måde, hvorpå Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet forholder sig til nærhedsprincippet, kan forbedres.

Kommissionen bør så tidligt som muligt i forbindelse med udarbejdelse af forslag til retsakter høre samtlige aktører, der kan blive påvirket direkte eller indirekte af den retsakt, som er ved at blive udarbejdet. Ethvert forslag til retsakt bør indeholde en nærhedsprincipanalyse med en vurdering af forslagets finansielle konsekvenser og - såfremt der er tale om et direktiv - en vurdering af konsekvenserne i forhold til de regler, som medlemsstaterne ska l iværksætte.

For at konkretisere disse forslag bør protokollen om nærhedsprincippet ændres.

Gruppen foreslår endvidere, at Kommissionens årlige lovprogram drøftes i Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, da dette er et godt tidspunkt til en første diskussion af nærhedsprincippet.

Gruppen drøftede i øvrigt et forslag om at indføre en hr. eller fru nærhedsprincip i Kommissionen, der havde til opgave at overvåge Kommissionens overholdelse af nærhedsprincippet. Dette forslag kunne der dog ikke opnås tilstrækkelig støtte til i gruppen, hvorefter det blev forkastet.

Styrkelse af de nationale parlamenters kontrol med overholdelse af nærhedsprincippet via et "Early Warning System"

Gruppens formand Mendez de Vigo lagde stor vægt på at understrege den dristige karakter af gruppens forslag om en forudgående politisk kontrol af retsaktens overensstemmelse med nærhedsprincippet, da forslaget vil knytte de nationale parlamenter direkte til lovgivningsprocessen i EU, hvilket er en nyskabelse.

Hovedprincippet i overvågningsmekanismen er, at de nationale parlamenter via etableringen af en direkte forbindelse til EU-institutionerne kan sikre, at disse anvender nærhedsprincippet korrekt.

Forslaget går ud på, at Kommissionen skal fremsende sine lovgivningsforslag direkte til de nationale parlamenter, samtidig med at forslagene oversendes til Rådet og Europa-Parlamentet. I øjeblikket er det de nationale regeringer, som har ansvaret for at oversende Kommissionens forslag til de nationale parlamenter.

Efter oversendelse af et forslag har de nationale parlamenter en frist på seks uger fra forslagets fremsendelsesdato til at afgive en eventuel udtalelse, der udelukkende kan vedrøre forslagets overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Udtalelsen kan være af generel karakter eller vedrøre en konkret bestemmelse i forslaget. Udtalelsen bør være udtryk for et flertals holdning og forpligte hele det pågældende parlament efter regler, det selv fastsætter.

Den begrundede udtalelse stiles til formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Særdeles interessant er det jo netop, hvilke konsekvenser begrundede udtalelser fra nationale parlamenter vil få. Her opstilles to scenarier i gruppens forslag, hvor antal og indhold af de begrundede udtalelser er afgørende for konsekvenserne heraf:

1. Såfremt EU-institutionerne inden for fristen på seks uger har modtaget et begrænset antal udtalelser skal retsakten yderligere og i særlig grad med hensyn til nærhedsprincippet begrundes.
2. Såfremt EU-institutionerne inden for fristen på seks uger modtager "et signifikant antal" udtalelser fra en tredjedel af de nationale parlamenter, skal Kommissionen genbehandle sit forslag, hvilket kan føre til, at Kommissionen opretholder sit forslag, ændrer det eller trækker det tilbage.

Gruppen diskuterede indgående, hvilke konsekvenser eventuelle udtalelser skulle have. I den sidste diskussionsfase argumenterede specielt Peter HAIN (UK's regering) for nødvendigheden af at give early warning systemet "tænder". Peter Hain understregede, at han ikke ønskede en vetoret for de nationale parlamenter, hvormed de kan blokere lovgivningsprocessen, men at det er nødvendigt for at kunne legitimere ordningen, at det tydeligt fremgår, at disse konsekvenser.

Især Mendez de Vigo understregede vigtigheden af, at der i gruppen er enighed om, at der ikke skal indføres et system, som kan blokere lovgivningsprocessen og gøre denne mere langsommelig og træg. Mendez de Vigo understregede vigtigheden af, at der er tale om en politisk kontrol, og betydningen af de begrundede udtalelsers politiske signal, og det blev fremhævet, at Kommissionen er lydhør overfor de tilbagemeldinger, som den får. Det er på denne baggrund, konklusionerne er formuleret.

Den ovennævnte inddragelse af de nationale parlamenter sker på et meget tidligt stadie i lovgivningsproceduren. For at sikre, at de nationale parlamenter også får mulighed for at blive inddraget i beslutningsprocessen på et senere tidspunkt, foreslår gruppen derfor, at Kommissionen, når forligsudvalget bliver indkaldt (art. 251), skal oversende Rådets fælles holdning samt Europa-Parlamentets ændringsforslag til de nationale parlamenter.

De nationale parlamenter kan herefter vælge at gøre deres respektive regeringer bekendt med eventuelle problemer med nærhedsprincippet, men de kan også, inden for forligsprocedurens frist på seks uger, fremsætte en begrundet udtalelse til formændene for henholdsvis Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Den begrundede udtalelse kan udelukkende handle om nærhedsprincippet, og som på det tidligere stadie kan udtalelsen enten være generel eller vedrøre en konkret bestemmelse i forslaget. Udtalelsen kan også advare om muligheden for krænkelse af nærhedsprincippet, såfremt forslaget ændres i en bestemt retning i løbet af processen.

Det fremhæves i gruppens rapport, at der er bred enighed i gruppen om forslaget, selv om visse af gruppens medlemmer oprindeligt støttede oprettelse af et "ad-hoc"-organ til at tage sig af kontrollen med nærhedsprincippet.

Udvidet adgang til at indbringe sager om nærhedsprincippet for Domstolen

I gruppen var der enighed om, at kontrollen med nærhedsprincippet bør bestå af såvel en politisk som en juridisk del. Nærhedsprincippet er dog hovedsageligt af politisk karakter, og kontrollen med overholdelsen heraf bør derfor være politisk og finde sted, inden en retsakt træder i kraft. Gruppen nåede dog også frem til, at der er rum for forbedring af den juridiske kontrol med nærhedsprincippet.

Det foreslås derfor, at et nationalt parlament (eller et af dets kamre i tilfælde af et parlament med to kamre), der har fremsat en begrundet udtalelse inden for early warning systemet, kan indbringe sager om krænkelse af nærhedsprincippet for Domstolen.

Det er ikke afgørende om denne udtalelse er afgivet i starten af proceduren eller i forbindelse med et møde i forligsudvalget. Det centrale er, at den udvidede adgang til at klage til Domstolen er knyttet sammen med, at der tidligere er afgivet en udtalelse under early warning systemet, hvilket gruppen begrundet med hensyntagen til nærhedsprincippet politiske karakter.

Som et yderligere nyt tiltag foreslår gruppen, at også Regionsudvalget tillægges adgang til at indbringe sager om nærhedsprincippet for Domstolen. Det drejer sig om sager vedrørende forslag, der tidligere er forelagt Regionsudvalget til udtalelse, og som Regionsudvalget har fremsat indvendinger imod.

I forbindelse med den udvidede adgang til at indbringe sager for Domstolen blev det indgående diskuteret, hvorvidt også medlemslandenes regioner med lovgivningsmæssige beføjelser skulle tillægges denne adgang. Ikke overraskende var det især konventsmedlemmer fra Tyskland og Belgien, som plæderede for dette. Forslaget vandt dog ikke gehør i gruppen, der i stedet nåede frem til at pointere, at det bør være et nationalt spørgsmål, hvordan de enkelte lande vil vælge at organisere regionale enheders tilknytning til EU's lovgivningsproces. Det må derfor være op til de enkelte lande selv eventuelt at organisere sig, så der foretages høringer vedrørende disse sager på regionalt eller lokalt plan.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Andersen