



Bruxelles, den 2.7.2015
COM(2015) 315 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2014
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

ÅRSRAPPORT 2014

OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

1. INDLEDNING

Dette er den 22. årsrapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivningsarbejde. Rapporten fremlægges i henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (herefter kaldet "protokol nr. 2"), der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

I rapporten ses der på, hvordan de forskellige EU-institutioner og -organer har gennemført disse to principper, og hvordan praksis har udviklet sig sammenlignet med de foregående år. Den indeholder også en analyse af flere af Kommissionens forslag, som var genstand for begrundede udtalelser i 2014. Eftersom mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet og den politiske dialog mellem de nationale parlamenter og Kommissionen hænger nøje sammen, skal denne rapport ses som et supplement til Kommissionens årsrapport for 2014 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter.

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

2.1. Kommissionen

I årenes løb har Kommissionen indført procedurer for vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet på forskellige stadier af beslutningsprocessen i overensstemmelse med principperne for bedre regulering.¹ Kommissionsformand Jean-Claude Juncker har understreget, at overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har en central plads i den nye Kommissions arbejde.

Inden Kommissionen foreslår nye initiativer, kontrollerer den, om EU har ret til at gribe ind, og om et indgreb er berettiget. Der offentliggøres køreplaner for alle større nye initiativer.² De indeholder på et tidligt tidspunkt en foreløbig beskrivelse af det mulige initiativ og eksisterende evalueringsarbejde og en oversigt over Kommissionens planer for gennemførelse af en konsekvensanalyse og høring. De omfatter også en indledende begrundelse for foranstaltningerne i lyset af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

¹ Principperne om bedre regulering dækker alle aktiviteter i Kommissionen med det formål at forbedre reguleringen og udtrykkes som en række vejledende principper, der gælder for alle GD'er og tjenestegrene, som arbejder med forberedelse, gennemførelse, anvendelse eller evaluering af EU-indgreb og høringer af interessenter i den forbindelse. Principperne er formuleret i værktøj #1 i Kommissionens værktøjskasse for bedre regulering, se http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm – som anført i Kommissionens pakke om bedre reguleringsforanstaltninger – COM(2015) 215 – vil Kommissionen i fremtiden præsentere indledende konsekvensanalyser for initiativer, der skal gøres til genstand for en konsekvensanalyse, i stedet for køreplaner for de pågældende initiativer.

Når det er nødvendigt at foretage en konsekvensanalyse, dvs. når der forventes væsentlige konsekvenser, opfordres interessenter via en offentlig høring til at udtale sig om behovet for at træffe foranstaltninger og om de mulige løsninger på de konstaterede problemer. På grundlag af svarene på denne høring og andre relevante input analyseres via konsekvensanalyserne bl.a. subsidiariteten, og proportionaliteten i de undersøgte muligheder vurderes. Den 19. maj 2015 vedtog Kommissionen – i overensstemmelse med Kommissionsformand Jean-Claude Junckers politiske prioriteringer – en pakke med foranstaltninger til bedre regulering³ med nye integrerede retningslinjer for bedre regulering⁴, herunder en opdateret vejledning i vurdering af nærhed og proportionalitet i forbindelse med konsekvensanalyse af nye initiativer.

I 2014 blev der foretaget 25 konsekvensanalyser. Efter omhyggelig kontrol i det uafhængige kvalitetskontrolorgan, Udvalget for Konsekvensanalyse, blev otte af disse konsekvensanalyser anset for at mangle forbedringer med hensyn til nærhed eller proportionalitet eller begge dele. Denne andel på 32 % svarer til de foregående år.

F.eks. fandt Udvalget for Konsekvensanalyse, at konsekvensanalysen af et forslag til afgørelse om øget EU-samarbejde om bekæmpelse af sort arbejde⁵ burde indeholde yderligere bevis til støtte for årsagerne til, at behovsbaseret samarbejde mellem medlemsstaterne ikke skulle kunne tackle de relevante problemer. Endvidere blev det anbefalet at lade retsgrundlaget for initiativet fremgå mere klart. Der blev også efterlyst nærmere oplysninger om proportionaliteten i den foretrukne mulighed med henblik på at påvise, hvorfor tættere former for samarbejde på tværs af alle 28 medlemsstater ville være nødvendige i betragtning af, at arbejdsgivere og medlemsstater foretrak andre muligheder. Den endelige rapport blev ændret i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger. F.eks. kom retsgrundlaget til at fremstå mere klart, og proportionalitetsaspekterne blev forklaret bedre (s. 43).

I forbindelse med konsekvensanalysen af samordningen af frekvenser til trådløst PMSE-lydudstyr⁶ bad Udvalget for Konsekvensanalyse om en bedre begrundelse for proportionaliteten i initiativet ved at sammenligne anslåede udgifter med de konstaterede fordele og søgte også at tydeliggøre merværdien og nødvendigheden af foranstaltningen på EU-niveau i modsætning til medlemsstatsniveau. Efter disse kommentarer fra udvalget lagde man i analyseafsnittene mere vægt på virkningen af de forskellige brugerkategorier (mindre over for større brugere). Det blev også gjort klart i rapporten, at en stor del af omkostningerne nødvendigvis ville blive afholdt i basisscenariet, hvilket således satte sammenligningen af omkostninger og fordele ind i en tydeligere kontekst.

Gennem sine anbefalinger bidrog Udvalget for Konsekvensanalyse til at forbedre analysen af overensstemmelsen med nærheds- og proportionalitetsprincipperne og sørgede for kritisk information til Kommissionens politiske beslutningsproces. Af den begrundelse, som ledsager et lovforslag, fremgår det også, hvordan forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Nærhed og proportionalitet er også centrale overvejelser i forbindelse med retrospektive evalueringer, hvor det vurderes, hvorvidt EU-foranstaltninger reelt leverer de forventede resultater med hensyn til effektivitet, nyttevirkning, kohærens, relevans og merværdi på EU-plan. Med sådanne evalueringer undersøges det, om EU-foranstaltninger fortsat er

³ COM(2015) 215 final.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm

⁵ COM(2014) 221 final.

⁶ C(2014) 6011 final.

nødvendige, eller om målene kunne nås bedre på andre måder. Kommissionen er forpligtet til at "evaluere først" og analysere tidligere resultater, inden potentielle lovændringer overvejes. Ved at indsamle dokumentation og uddrage erfaringer, som kan indgå i beslutningsprocessen, gør EU evaluering til en integreret og permanent del af sin beslutningsproces sammen med vurderingerne af nærhed og proportionalitet.

2.2. Opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter

I 2014 modtog Kommissionen 21 **begrundede udtalelser** fra de nationale parlamenter vedrørende nærhedsprincippet,⁷ hvilket var et fald på 76 % i forhold til det antal begrundede udtalelser, der blev modtaget det foregående år (88 i 2013). De begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2014, tegnede sig for en betydeligt lavere andel (4 %) af det samlede antal udtalelser, Kommissionen modtog det samme år i forbindelse med den politiske dialog (506). I 2013 udgjorde de begrundede udtalelser 14 % af det samlede antal udtalelser, mens lidt over 10 % af udtalelserne i 2012 og 2011 var begrundede udtalelser.

Der blev ikke udløst et gult kort i 2014, mens det gule kort, som blev trukket i 2013 ved et forslag om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013) 534 final) fortsat gav anledning til drøftelser i forbindelse med den politiske dialog. Se yderligere oplysninger i rapporten om forbindelserne med de nationale parlamenter.

Det betydeligt lavere antal begrundede udtalelser bør ses på baggrund af et fald i det samlede antal forslag, Kommissionen fremsatte hen imod slutningen af sin embedsperiode. Det skal bemærkes, at det samlede antal udtalelser, de nationale parlamenter indsendte inden for rammerne af den politiske dialog i 2013, også faldt, men i mindre grad end faldet i antallet af begrundede udtalelser.⁸

De begrundede udtalelser varierede fortsat med hensyn til form og argumenter, som de nationale parlamenter brugte til at underbygge deres konklusioner om et påstået brud på nærhedsprincippet. Som i tidligere år afgav de nationale parlamenter begrundede udtalelser om forskellige forslag, der var blevet vedtaget i 2014. De 21 begrundede udtalelser i 2014 dækkede 15⁹ forslag fra Kommissionen. De forslag, der gav anledning til de fleste begrundede udtalelser, foranledigede dog kun tre begrundede udtalelser, nemlig forslaget til et direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner¹⁰ og forslaget om en revision af affaldspolitik og -lovgivning.¹¹ To begrundede udtalelser blev udstedt vedrørende forslaget til en forordning om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter,¹² forslaget til

⁷ Se bilaget til denne rapport.

⁸ 505 sammenlignet med 621 i 2013.

⁹ Kommissionen modtog 21 begrundede udtalelser, hvoraf nogle vedrørte mere end ét dokument.

¹⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner, COM(2013) 884 final.

¹¹ Forslaget til direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr, COM(2014) 397 final.

¹² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. XXX/XXX, COM(2014) 180 final.

en forordning om nye fødevarer¹³ og forslaget til direktiv om enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar.¹⁴ Se nærmere oplysninger i bilaget til denne rapport.

Det betydelige fald i det samlede antal begrundede udtalelser udstedt i 2014, viste sig også i det betydelige fald i antallet af begrundede udtalelser udstedt af hvert kammer. Kun 15 ud af de 41 kamre udstedte begrundede udtalelser i 2014 (sammenholdt med 34 kamre i 2013). Det østrigske *Bundesrat* og det britiske *House of Commons* udstedte tre begrundede udtalelser hver (sammenholdt med henholdsvis seks og fem begrundede udtalelser i 2013). Den svenske *Riksdag* og det franske *Sénat* udstedte to begrundede udtalelser hver (til sammenligning blev der i 2013 udstedt ni begrundede udtalelser af *Riksdag* og fire af *Sénat*). De fleste kamre udstedte en eller ingen begrundede udtalelser.

Skønt de nationale parlamenter var mindre aktive med hensyn til at udstede begrundede udtalelser i 2014, opfordrede en række kamre til at styrke proceduren for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet. Mellem januar og maj 2014 indsendte det danske *Folketing*, det nederlandske *Tweede Kamer* og det britiske *House of Lords*¹⁵ rapporter med detaljerede forslag til at styrke de nationale parlamenteres rolle i beslutningsprocessen. Disse rapporter indeholdt bl.a. ideer til, hvordan anvendelsesområdet for kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet kan udvides. De foreslog, at begrundede udtalelser ikke kun skulle vedrøre overholdelsen af nærhedsprincippet, men også overholdelsen af proportionalitetsprincippet eller forslagets retsgrundlag. Rapporterne anbefalede også en forlængelse af fristen for indsendelse af begrundede udtalelser,¹⁶ og det blev foreslået, at når der udløses et gult kort, skal Kommissionen være forpligtet til at trække sit forslag tilbage eller ændre det. Drøftelserne mellem de nationale parlamenter om disse emner fortsætter i forskellige fora.

2.3. Europa-Parlamentet og Rådet

a) Europa-Parlamentet

Siden ikrafttrædelsen af TEUF og inden for rammerne af protokol nr.2 har Europa-Parlamentet truffet en række foranstaltninger til at opfylde sine retlige forpligtelser på dette område. Med særlig henvisning til de nationale parlamenteres begrundede udtalelser gælder nedenstående procedure i øjeblikket.

De nationale parlamenteres udtalelser videresendes til det korresponderende parlamentsudvalg og til Retsudvalget med henblik på fordeling til alle udvalgsmedlemmer og medtagelse i mødedokumenterne. De nationale parlamenteres udtalelser oversættes systematisk til alle EU's officielle sprog¹⁷ og nævnes i præamblen til lovgivningsmæssige beslutninger.

Principielt har det korresponderende udvalg pligt til ikke at skride til sin endelige afstemning før udløbet af den fastsatte frist på otte uger.

¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om nye fødevarer, COM(2013) 894 final.

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar, COM(2014) 212 final.

¹⁵ DK *Folketinget* "Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process", UK *House of Lords* "The role of National Parliaments in the European Union" og NL *Tweede Kamer* "Ahead in Europe".

¹⁶ Fristen er dog indskrevet i traktaten og kan derfor ikke ændres uden en traktatændring.

¹⁷ Med undtagelse af irsk og maltesisk.

I 2014 modtog Europa-Parlamentet formelt 287 skrivelser fra de nationale parlamenter. 18 af disse var begrundede udtalelser, men de øvrige 269 var bidrag (dvs. skrivelser, hvori der ikke blev rejst spørgsmål vedrørende overholdelse af nærhedsprincippet. I 2013 blev der officielt videresendt 86 begrundede udtalelser og 206 bidrag til Europa-Parlamentet.

Retsudvalget er det parlamentsudvalg, som har det overordnede ansvar for varetagelse af nærhedsprincippet. Et medlem af udvalget udpeges til "fast ordfører" for nærhed for en periode på seks måneder på grundlag af rotation mellem de politiske grupper. Ordføreren overvåger de begrundede udtalelser, som modtages, og kan tage spørgsmål op, der rejses i begrundede udtalelser, med henblik på debat i udvalget og anbefalinger til andre relevante udvalg. Retsudvalget udarbejder også jævnligt en rapport om Kommissionens årsrapport om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. På grundlag af en rapport udarbejdet Sajjad Karim (ECR/UK) vedtog Europa-Parlamentet en beslutning den 4. februar 2014 om den 19. rapport fra Kommissionen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.¹⁸

Til trods for afbrydelsen af Parlamentets aktivitet i 2014, der var valgår, udarbejdede Europa-Parlamentet 32 indledende vurderinger og to detaljerede vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser, tre supplerende konsekvensanalyser, en konsekvensanalyse af indholdsmæssige ændringsforslag fra Parlamentet og en efterfølgende konsekvensanalyse i 2014. Derudover blev der færdiggjort fem betænkninger om "omkostningerne ved fravær af EU-tiltag".

Europa-Parlamentet har også iværksat en ny, mere generel, tilgang til vurdering af merværdien af en indsats på EU-plan ved at udarbejde en betænkning om omkostningerne ved fravær af EU-tiltag,¹⁹ kortlægning af de gevinster, der kan opnås ved tiltag, Europa-Parlamentet har foreslået, og en betænkning om det økonomiske vækstpotentiale i de 10 prioriteringer, der er fastlagt i Kommissionsformand Jean-Claude Junckers politiske retningslinjer.²⁰

b) Rådet

Rådets forpligtelser i forbindelse med de nationale parlameters ret til at overvåge anvendelsen af nærhedsprincippet er fastsat i protokol nr. 1 og 2. Rådets ansvarsområder består hovedsagelig i at fremsende alle udkast til lovgivningsmæssige retsakter, som ikke hidrører fra Kommissionen, til de nationale parlamenter.

I overensstemmelse med artikel 4 i protokol 2 fremsender Rådet alle udkast til lovgivningsmæssige retsakter, som hidrører fra en gruppe af medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank (ECB) eller Den Europæiske Investeringsbank (EIB), til de nationale parlamenter. I 2014 modtog Rådet dog ikke sådanne dokumenter, og der blev derfor ikke fremsendt nogen til de nationale parlamenter.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//DA>

¹⁹ Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19, Second edition: July 2014, European Added Value Unit, July 2014 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350)

²⁰ The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt, European Added Value Unit, November 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU\(2014\)543844_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf)

Som en konsekvens af denne forpligtelse fremsender Rådet i henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 enhver udtalelse fra et nationalt parlament om et udkast til lovgivningsmæssig retsakt, som hidrører fra en gruppe af medlemsstater, til disse medlemsstater. På samme måde sender Rådet de nationale parlamenters udtalelser om udkast til lovgivningsmæssige retsakter fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank til de pågældende institutioner. Rådet modtog dog ikke sådanne dokumenter i løbet af 2014.

Udover traktatens krav holder Rådet også medlemsstaterne informeret om de nationale parlamenters udtalelser om Kommissionens lovforslag. I 2014 udsendte Rådets sekretariat derfor over 250 begrundede udtalelser og udtalelser udstedt inden for rammerne af den politiske dialog vedrørende lovforslag fra Kommissionen til delegationerne

Endelig kontrollerer Rådet som led i sit lovgivningsarbejde, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes ved gennemgang af de konsekvensanalyser, som ledsager Kommissionens forslag.

2.4. Regionsudvalget

I 2014 vedtog og gennemførte Regionsudvalget sit andet nærhedsarbejdsprogram,²¹ som indeholdt følgende tre initiativer udvalgt fra Kommissionens arbejdsprogram efter særlige kriterier: (i) pakken om en politik for ren luft, (ii) forslaget om økologisk produktion, (iii) affaldslovgivningen inden for rammerne af en cirkulær økonomipakke.²² Brugen af delegerede retsakter i de overvågede lovforslag fik særlig opmærksomhed.

Ved gennemførelsen af nærhedsarbejdsprogrammet analyserede Regionsudvalget EU's ren luft-pakke.²³ Efter høring af nærhedsekspertgruppen konkluderede Regionsudvalget i sin udtalelse,²⁴ at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og at luftforurening var et tværnationalt fænomen, som skulle imødegås på EU-niveau.

Vedrørende forslaget til forordning om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter fandt der en høring sted med nærhedsekspertgruppen og nærhedsovervågningsnetværket i den otteugers periode, de nationale parlamenter har til at kontrollere anvendelsen af nærhedsprincippet.²⁵ De fleste respondenter var imod at fjerne medlemsstaternes mulighed for at dispensere fra reglerne om økologisk produktion og udtrykte bekymring ud fra en nærhedssynsvinkel. Med hensyn til proportionalitet fandt de, at forslaget var for vidtgående, da de fastsatte mål kunne nås på andre og mindre restriktive måder. Disse bekymringer blev afspejlet i Regionsudvalgets udtalelse.²⁶

Forslaget til direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer

²¹ CdR 7657/2013.

²² a) Initiativerne skal være af klar politisk interesse for de lokale og regionale myndigheder.

b) Initiativerne skal falde ind under de lokale og regionale myndigheders kompetenceområder.

c) Initiativerne skal have en potentiel nærhedsdimension.

²³ COM(2013) 918 final (meddelelse), COM(2013) 919 final og COM(2013) 920 final.

²⁴ CdR 1217/2014.

²⁵ COM(2014) 180 og den dermed forbundne meddelelse COM(2014) 179.

²⁶ CdR 4832/2014.

og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr²⁷ var af særlig interesse for Regionsudvalget, eftersom det i de fleste medlemsstater er lokale og regionale myndigheder, der er ansvarlige for at gennemføre EU's affaldslovgivning. Høringen med nærhedsekspertgruppen og nærhedsovervågningsnetværket fandt sted i den otteugers periode, de nationale parlamenter har til at kontrollere anvendelsen af nærhedsprincippet. Den viste, at de fleste respondenter ikke mente, at de nye EU-affaldsmål gav problemer med nærhedsprincippet. Dog udtrykte flere respondenter bekymringer om proportionaliteten og satte spørgsmålstejn ved, om de nye affaldsmål var gennemførlige, og fremhævede de forskellige tilgange til de aktuelle affaldsmål i hele EU. Regionsudvalget afholdt en workshop om territoriale konsekvensanalyser²⁸, som viste, at visse regioner står over for begrænsninger med hensyn til at nå de mål, der foreslås i direktivet. De vigtigste resultater af høringen og workshoppen om territoriale konsekvensanalyser fremgår af Regionsudvalgets udtalelse.²⁹ I flere supplerende udtalelser fra Regionsudvalget i 2014 blev der givet udtryk for bekymringer om, hvorvidt Kommissionens forslag overholdt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, f.eks. udtalelsen om forslaget til forordning om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed,³⁰ udtalelsen om forslaget til afgørelse om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet om bekæmpelse af sort arbejde³¹, og udtalelsen om forslaget til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 og forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår støtteordningen for uddeling af frugt og grøntsager, herunder bananer, samt mælk i uddannelsesinstitutioner.³²

I juli 2014 afholdt Regionsudvalget en workshop om anvendelse af nærhedsprincippet³³ for interessenter fra EU og fra nationale og regionale myndigheder. Workshoppens formål var at gøre status over den sjette konference om nærhedsprincippet 2013³⁴ og udforske nye tilgange og løsninger til effektiv overvågning af anvendelsen af nærhedsprincippet. Desuden sigtede en konference om "de regionale parlameters rolle i EU-anliggender", som blev afholdt i fællesskab af Regionsudvalget og universitetet i Tübingen (Tyskland),³⁵ mod at øge bevidstheden om den rolle, de regionale parlamenter spiller, og de udfordringer, de står over for, i forbindelse med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet. Endelig var konklusionen på et møde for partnere i REGPEX³⁶ og et møde mellem Regionsudvalgets andre interne platforme, begge i december, at det var nødvendigt at øge regionale parlameters kendskab til spørgsmål om nærhedsprincippet og støtte dem med værktøjer til informationsudveksling. Der henvises også til årsrapporten 2014 om nærhedsprincippet, som udsendes af Regionsudvalget i juni 2015.³⁷

²⁷ COM(2014) 397 final.

²⁸ På denne workshop iværksatte Regionsudvalget den territoriale konsekvensanalyse ved hjælp af Quick Scan-metoden, som er udviklet af det europæiske observationsnetværk for territorial udvikling og samhörighed (ESPON).

²⁹ CdR 04083/2014.

³⁰ CdR 6520/2013.

³¹ CdR 03236/2014.

³² CdR 1287/2014.

³³ "Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?" efter "world café"-metoden.

³⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

³⁵ Referater findes på <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

³⁶ REGPEX (Regional Parliaments Information Exchange), som Regionsudvalget lancerede i 2012, er en underafdeling af nærhedsovervågningsnetværkets websted, som består af en database, der har til formål at bistå regioner med lovgivende magt med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³⁷ Vil blive offentliggjort på <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>

2.5. Domstolen

I 2014 afsagde Domstolen ingen domme, der i væsentlig grad berørte nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

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

*Forslag til direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner*³⁸

Kommissionen offentliggjorde et forslag den 13. december 2013 til fastsættelse af handlinger, der skulle betragtes som overtrædelser af Unionens toldforskrifter, og om en ramme for pålæggelse af sanktioner af sådanne handlinger. Forslaget sigter mod at harmonisere følgerne af at overtræde de fælles regler, som varierer i toldunionen, da de afhænger af de 28 forskellige lovgivninger og medlemsstaternes administrative og retlige traditioner. Det sigter således mod at skabe mere ensartethed i den måde, hvorpå brud på EU's toldlovgivning behandles i medlemsstaterne.

De nationale parlamenter afgav tre begrundede udtalelser³⁹ om forslaget, som repræsenterer seks stemmer⁴⁰. Tre andre nationale parlamenter⁴¹ afgav udtalelser vedrørende dette forslag i forbindelse med den politiske dialog.

I deres begrundede udtalelser hævdede de nationale parlamenter, at det var tvivlsomt, om Kommissionens forslag var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og udtrykte tvivl om, hvorvidt de foreslåede foranstaltninger ville blive reguleret bedre på EU-niveau end på medlemsstatsniveau. Den svenske *Riksdag* var ikke overbevist om, at der burde indgå en fælles formulering i direktivet om sanktioner og niveauerne heraf. Riksdagen udtalte videre, at visse elementer i forslaget, som man normalt finder i retsakter baseret på artikel 83 i TEUF (mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger og straffene herfor), bedre kunne reguleres på medlemsstatsniveau, og at Kommissionen ikke havde påvist, at reguleringen af en fælles graduering af sanktioner er nødvendig for at nå et styrket toldsamarbejde. Det danske *Folketing* betragtede forslaget om harmonisering af reglerne om overtrædelser af EU-toldlovgivningen og sanktioner i den forbindelse som mere omfattende end nødvendigt. Det litauiske *Seimas* gjorde gældende, at formålet med forslaget (dvs. at opnå en effektiv gennemførelse og korrekt og ensartet håndhævelse af Unionens toldlovgivning) ikke ville blive opfyldt, fordi det i det foreslåede direktiv ikke ville blive fastsat, om medlemsstaterne skulle anvende forvaltnings- eller strafferetlige sanktioner mod de pågældende toldovertrædelser. I sine svar på de begrundede udtalelser lagde Kommissionen vægt på, at den harmoniserede toldlovgivning ikke kunne håndhæves effektivt på grund af de store aktuelle forskelle i reglerne om toldovertrædelser og -sanktioner i medlemsstaterne. Efter Kommissionens mening kan denne forskel afhjælpes ved at skabe en fælles liste over toldovertrædelser og tilnærme de relevante sanktioner. Sådanne foranstaltninger kunne ikke træffes af de enkelte medlemsstater, og derfor var en indsats på EU-niveau mere hensigtsmæssig på dette område. Kommissionen anførte videre, at en tilnærmelse af toldovertrædelser og -sanktioner ville gøre samarbejdet mellem toldmyndighederne mere

³⁸ COM(2013) 884 final.

³⁹ DK *Folketinget* (2 stemmer), LT *Seimas* (2 stemmer), SE *Riksdag* (2 stemmer).

⁴⁰ Hvert nationalt parlament har to stemmer. Hvis et nationalt parlament har to kamre, tildeles hvert kammer én stemme. Hvert kammer har ret til uafhængigt at afgive begrundede udtalelser.

⁴¹ CZ *Senát*, MT *Kamra tad-Deputati* og PT *Assembleia da República*.

effektivt, og understregede det forhold, at opstillingen af en fælles liste over toldovertrædelser og tilnærmelsen af toldsanktioner ville skabe mere sammenlignelige toldsanktionssystemer. Forslaget behandles stadig af medlovgiverne.

*Forslaget til direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr*⁴²

Kommissionen offentliggjorde et forslag den 2. juli 2014 som led i en pakke om at skabe en mere cirkulær økonomi med det formål at gøre Europa mere konkurrencedygtig og nedbringe efterspørgslen efter dyre, sparsomme ressourcer. Forslaget går ud på at genanvende 70 % af det kommunale affald og 80 % af emballageaffaldet inden 2030 og omfatter også et forbud mod at deponere genanvendeligt affald fra 2025. I forslaget fastsættes ambitiøse mål og vigtige bestemmelser om de instrumenter, der er nødvendige for nå og overvåge dem.

De nationale parlamenter afgav tre begrundede udtalelser⁴³ om forslaget, som repræsenterer fire stemmer⁴⁴. Ti andre nationale parlamenter⁴⁵ afgav udtalelser vedrørende dette forslag i forbindelse med den politiske dialog.

I deres begrundede udtalelser fremsatte de nationale parlamenter forskellige argumenter for, hvorfor forslaget ikke overholdt nærhedsprincippet. Det østrigske *Bundesrat* fremførte, at der ikke var noget tværnationalt aspekt, der skulle reguleres på EU-niveau, og at Kommissionen ikke behørigt havde forklaret, hvorfor de aktuelle mål ikke var tilstrækkelige, eller hvorfor ikke alle medlemsstater nåede dem. Det tjekkiske *Senát* anførte, at forslaget ikke underbyggede den antagelse, at de foreslåede mål realistisk kunne nås med rimelige omkostninger for medlemsstater og kommuner, og derfor havde Kommissionen heller ikke begrundet den reelle merværdi af den foreslåede foranstaltning på EU-niveau. Endelig anførte det kroatisk *Hrvatski Sabor*, at spørgsmålet om fastsættelse af supplerende mål på affaldsforvaltningsområdet skulle ligge inden for medlemsstaternes kompetence alt efter deres økonomiske forhold.

Den 16. december 2014 vedtog Kommissionen sit arbejdsprogram for 2015, i hvilket den foreslog at tilbagetrække eller ændre 80 af de 450 forslag, som afventede Europa-Parlamentets og Rådets beslutning.⁴⁶ Kommissionen anførte, at den havde til hensigt at trække det foreslåede direktiv tilbage, men meddelte samtidig, at den ville erstatte det i slutningen af 2015 med et nyt mere ambitiøst forslag om at fremme den cirkulære økonomi. Kommissionen bekræftede også sit tilsagn om at fremme overgangen mod en ressourceeffektiv cirkulær økonomi i EU, som ville have en stor og positiv effekt på

⁴² COM(2014) 397 final.

⁴³ AT *Bundesrat* (1 stemme), CZ *Senát* (1 stemme), HR *Hrvatski Sabor* (2 stemmer).

⁴⁴ Hvert nationalt parlament har to stemmer. Hvis et nationalt parlament har to kamre, tildeles hvert kammer én stemme. Hvert kammer har ret til uafhængigt at afgive begrundede udtalelser.

⁴⁵ CZ *Poslanecká sněmovna*, DE *Bundesrat*, DK *Folketinget*, ES *Congreso de los Diputados* and *Senado* (begge kamre), FR *Sénat*, IT *Senato della Repubblica*, MT *Kamra tad-Deputati*, PL *Senat*, PT *Assembleia da República* og UK *House of Lords*. Med hensyn til argumenter anført af nationale parlamenter, som ikke vedrørte nærhedsprincippet, henvises til årsrapporten 2014 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter.

⁴⁶ Nogle initiativer blev foreslået tilbagetrukket, fordi de ikke svarede til den nye Kommissions prioriteringer, mens Kommissionen i andre tilfælde var stærkt engageret i de forfulgte mål, men forslagene kunne (på grund af langvarige forhandlinger i Europa-Parlamentet og Rådet) ikke længere opfylde deres oprindelige formål. I sidstnævnte tilfælde har Kommissionen til hensigt at foreslå nye bedre måder til at nå de ønskede mål.

jobskabelse, vækst, konkurrenceevne og innovation. Efter høringer med Europa-Parlamentet og Rådet bekræftede Kommissionen tilbagetrækningen af forslaget den 25. februar 2015.⁴⁷

*Forslag til forordning om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. XXX/XXX [forordningen om offentlig kontrol] og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007*⁴⁸

Kommissionen offentliggjorde et forslag den 25. marts 2014, der har til formål at sikre, at offentlighedens efterspørgsel efter miljø og kvalitet opfyldes. Forslaget har tre hovedformål: opretholde forbrugernes tillid, opretholde producenternes tillid og gøre det lettere for landbrugere at skifte til økologisk produktion. Kommissionen foreslog navnlig (i) at styrke og harmonisere regler både i EU og for importerede produkter ved at fjerne mange af de nuværende undtagelser for produktion og kontrol, (ii) at indføre et risikobaseret kontrolsystem, (iii) at gøre det lettere for mindre landbrugere at gå over til økologisk landbrug ved at indføre muligheden for, at de kan tilslutte sig en gruppecertificeringsordning, (iv) at gøre det nemmere at håndtere den internationale dimension af handelen med økologiske produkter med tilføjelse af nye bestemmelser om eksport og (v) at forenkle lovgivningen med henblik på at reducere de administrative omkostninger for landbrugere og øge gennemsigtigheden.

De nationale parlamenter afgav to begrundede udtalelser⁴⁹ om forslaget, som repræsenterer tre stemmer⁵⁰. Ni parlamenter afgav udtalelser i forbindelse med den politiske dialog.⁵¹ I deres begrundede udtalelser anførte de nationale parlamenter, at forslaget ikke gav tilstrækkeligt spillerum for regional eller national lovgivning, som kunne tage fat på særlige regionale eller nationale forhold. Ifølge det østrigske *Bundesrat* gav forslaget ikke mulighed for at vurdere, om de foranstaltninger, Kommissionen foreslog, var effektive nok til at nå det ønskede mål, og heller ikke gjorde det muligt at vurdere, om det var nødvendigt at træffe sådanne foranstaltninger på EU-niveau. Forslaget blev kritiseret for ikke at sætte tal på værdien af sine virkninger og af den deraf følgende finansielle og administrative byrde for medlemsstaterne.

I sine svar understregede Kommissionen, at den aktuelle mulighed for at indrømme undtagelser til de eksisterende regler havde ført til illoyal konkurrence blandt EU's økologiske erhvervsdrivende og i forhold til importerede økologiske produkter. Nogle af de deraf følgende negative faktorer omfattede en risiko for svækkelse af forbrugernes tillid, kompleks lovgivning, handelsproblemer (vanskeligheder med håndhævelse af reglernes overholdelse) og tunge administrative byrder. Endvidere understregede Kommissionen, at forslaget gav muligheder for tilpasning af produktionsprocessen, hvor det var nødvendigt. Med hensyn til delegerede retsakter understregede Kommissionen, at beføjelsen til at vedtage retsakter i overensstemmelse med artikel 290 i TEUF var anset for nødvendig med henblik på at gøre forordningen fuldt operationel. Den i forslaget indeholdte delegation af beføjelser fastsatte klare og præcise kriterier, som gav Kommissionen begrænsede skønsmålinger. Endelig

⁴⁷ EUT C 80 af 7.3.2015, s. 17.

⁴⁸ COM(2014) 180 final.

⁴⁹ AT *Bundesrat* (1 stemme), LU *Chambre des Députés* (2 stemmer).

⁵⁰ Hvert nationalt parlament har to stemmer. Hvis et nationalt parlament har to kamre, tildeles hvert kammer én stemme. Hvert kammer har ret til uafhængigt at afgive begrundede udtalelser.

⁵¹ AT *Bundesrat*, CZ *Senát*, ES *Congreso de los Diputados* og *Senado* (begge kamre), IT *Senato della Repubblica*, LT *Seimas*, LU *Chambre des Députés*, NL *Tweede Kamer* og PT *Assembleia da República*. Med hensyn til argumenter anført af nationale parlamenter, som ikke vedrørte nærhedsprincippet, henvises til årsrapporten 2014 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter.

understregede Kommissionen, at medlemsstaterne ville blive inddraget i forberedelsen af disse retsakter.

På baggrund af den lange forhandlingsproces i Europa-Parlamentet og Rådet meddelte Kommissionen i sit arbejdsprogram i december 2014, at den havde til hensigt at trække forordningsforslaget tilbage og erstatte det af et nyt initiativ, medmindre der kunne nås en aftale inden for seks måneder.

4. KONKLUSIONER

I 2014 skete der et betydeligt fald i antallet af begrundede udtalelser sammenlignet med de foregående år. De begrundede udtalelser, der blev afgivet i 2014, udgjorde også en væsentligt lavere andel af det samlede antal udtalelser, som blev afgivet i forbindelse med den politiske dialog. Der blev ikke udløst et gult kort. Det mindre antal begrundede udtalelser skal dog ses i lyset af faldet i det antal lovforslag, Kommissionen stillede hen imod slutningen af sin embedsperiode, og ikke som et tegn på en faldende interesse hos de nationale parlamenter i spørgsmål om nærhedsprincippet. Denne konklusion bekræftes af den igangværende debat blandt de nationale parlamenter om mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet.

I 2014 var alle institutioner, som var involveret i lovgivningsprocessen, aktive med hensyn til at sikre kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet. Kommissionen overvågede, at dens forslag overholdt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ved at foretage forskellige vurderinger (køreplaner, konsekvensanalyser) før vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter og ved at undersøge og give omfattende svar på de begrundede udtalelser, den modtog fra nationale parlamenter, som gav udtryk for bekymring om nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentet fortsatte med at behandle spørgsmål om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i forbindelse med sit arbejde med lovforslag under hensyntagen til de begrundede udtalelser, det modtog fra de nationale parlamenter. Det iværksatte også en ny og mere generel tilgang til at vurdere merværdien for EU ved at udarbejde en betænkning om omkostningerne ved fravær af EU-tiltag og udarbejdede mange vurderinger af Kommissionens konsekvensanalyser. Endelig fortsatte Regionsudvalget sit arbejde med spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet, især ved at vedtage og gennemføre sit andet nærhedsarbejdsprogram og afholde en række workshops og konferencer, der omhandlede nærhedsprincippet og spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet.



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.7.2015
COM(2015) 315 final

ANNEX 1

BILAG

til

KOMMISSIONENS BERETNING

**Årsrapport 2014
om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

Bilag

Liste over kommissionsdokumenter, om hvilke Kommissionen modtog begrundede udtalelser¹ i 2014 fra de nationale parlamenter, hvad angår overholdelsen af nærhedsprincippet

	Kommissionsdokument	Titel	Antal begrundede udtalelser (protokol nr. 2)	Antal stemmer (protokol nr. 2) ²	Nationale parlamenter, der har indsendt begrundede udtalelser
1	COM(2013) 884	Forslag til direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner	3	6	LT <i>Seimas</i> (2 stemmer) DK <i>Folketinget</i> (2 stemmer) SE <i>Riksdagen</i> (2 stemmer)
2	COM(2014) 397	Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr	3	4	HR <i>Hrvatski Sabor</i> (2 stemmer) CZ <i>Senát</i> (1 stemme) AU <i>Bundesrat</i> (1 stemme)
3	COM(2014) 180	Forslag til forordning om økologisk	2	3	LU <i>Chambre des Députés</i> (2 stemmer)

¹ For at blive betragtet som en begrundet udtalelse i henhold til definitionen i protokol nr. 2 skal det i en udtalelse tydeligt angives, at nærhedsprincippet er blevet tilsidesat i forbindelse med et lovforslag, og begrundelsen skal indsendes til Kommissionen inden otte uger, efter at forslaget er sendt til de nationale parlamenter.

² I henhold til protokol nr. 2 har hvert nationalt parlament to stemmer. I parlamenter med tokammersystem har hvert kammer én stemme. Såfremt de begrundede udtalelser om, at et udkast til lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, repræsenterer mindst en tredjedel af samtlige stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter, er tærsklen for et gult kort nået, hvilket betyder, at udkastet skal tages op til fornyet overvejelse.

		produktion og mærkning af økologiske produkter, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. XXX/XXX			AU <i>Bundesrat</i> (1 stemme)
4	COM(2013) 894	Forslag til forordning om nye fødevarer	2	2	FR <i>Assemblée nationale</i> (1 stemme) FR <i>Sénat</i> (1 stemme)
5	COM(2014) 212	Forslag til et direktiv om om enkeltmandsselskaber med begrænset ansvar	2	2	AT <i>Nationalrat</i> (1 stemme) AU <i>Bundesrat</i> (1 stemme)
6	COM(2013) 796	Forslag til forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne	1 ³	2	ES <i>Congreso de los Diputados</i> og <i>Senado</i> (begge kamre – 2 stemmer)
7	COM(2013) 814	Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater	1	2	SE <i>Riksdagen</i> (2 stemmer)
8	COM(2013) 821	Forslag til direktiv om styrkelse af visse	1	1	UK <i>House of Commons</i>

³ Denne begrundede udtalelse kom samlet fra de to ES-kamre *Congreso de los Diputados* og *Senado* – opregnet som én begrundet udtalelse fra to kamre.

		aspekter af uskyldsformodningen og af retten til at være stede i retten i straffesager			(1 stemme)
9	COM(2013) 822	Forslag til direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager	1	1	NL <i>Tweede Kamer</i> (1 stemme)
10	COM(2013) 893	Forslag til Rådets direktiv om markedsføring af fødevarer fra dyrekloner	1	1	UK House of Commons (1 stemme)
11	COM(2014) 4 ⁴	Forslag til direktiv om ændring af direktiv 89/608/EØF, 90/425/EØF og 91/496/EØF for så vidt angår henvisninger til zooteknisk lovgivning	1	1	IT <i>Senato della Repubblica</i> (1 stemme) ⁵
12	COM(2014) 5 ⁶	Forslag til forordning om zootekniske og genealogiske betingelser for handel med og import til Unionen af avlsdyr og reproduktionsmateriale herfra	1	1	IT <i>Senato della Repubblica</i> (1 stemme) ⁷
13	COM(2014) 43	Forslag til forordning om strukturelle foranstaltninger til forbedring af modstandsdygtigheden i kreditinstitutter i EU	1	1	FR <i>Sénat</i> (1 stemme)
14	COM(2014) 167	Forslag til direktiv om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet	1	1	NL <i>Tweede Kamer</i> (1 stemme)

⁴ Den begrundede udtalelse vedrørende dette kommissionsdokument vedrørte også COM(2014) 5.

⁵ Denne begrundede udtalelse fra IT *Senato della Repubblica* vedrørte COM(2014) 4 og COM(2014) 5.

⁶ De begrundede udtalelser vedrørende dette kommissionsdokument vedrørte også COM(2014) 4.

⁷ Som anført ovenfor vedrørte denne begrundede udtalelse fra IT *Senato della Repubblica* også COM(2014) 4 og COM(2014) 5.

		hermed (omarbejdning)			
15	COM(2014) 221	Forslag til afgåelse om oprettelse af en europæisk platform for forbedring af samarbejdet om bekæmpelse af sort arbejde	1	1	UK House of Commons (1 stemme)
Antallet af begrundede udtalelser vedrørende dokumenter opregnet enkeltvist		22			
Antallet af begrundede udtalelser, som vedrører mere end ét dokument ⁸		1 ⁹			
SAMLET antal modtagne begrundede udtalelser		21			

⁸ Da nogle udtalelser vedrører forslagspakker, viser tabellen antallet af begrundede udtalelser i forbindelse med hvert forslag. For at vise, hvor mange begrundede udtalelser Kommissionen modtog, er antallet af begrundede udtalelser, der omhandler mere end ét forslag, fratrasket.

⁹ Henviser som anført ovenfor til en begrundet udtalelse fra IT *Senato della Repubblica* vedrørende COM(2014) 4 og COM(2014) 5.