



Bruxelles, den 15.7.2016
COM(2016) 469 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2015
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

DA

DA

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

ÅRSRAPPORT 2015 OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

1. INDLEDNING

Dette er den 23. 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, 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 i 2015, og hvordan praksis har udviklet sig sammenlignet med de foregående år. Den indeholder også en analyse af de af Kommissionens forslag, som var genstand for begrundede udtalelser i løbet af året. 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 2015 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter.¹

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

2.1. Kommissionen

Før den tiltrådte i november 2014, forpligtede Juncker-Kommissionen sig til "*et EU, som er større og mere ambitiøst, når det handler om de store ting, og mindre og mere beskedent, når det handler om de små ting*". Den forpligtede sig også til at give overholdelsen af nærhedsprincippet en central plads i den europæiske demokratiske proces. Som følge heraf indeholdt Kommissionens arbejdsprogram for 2015 et begrænset antal nye initiativer, og det blev meddelt, at et betydeligt antal verserende forslag ville blive trukket tilbage. Dermed kunne arbejdet fokuseres på de 10 prioriteringer, der er fastlagt i de politiske retningslinjer.²

Som et af de første tiltag i bestræbelserne på at leve op til denne forpligtelse vedtog Kommissionen en ny pakke med foranstaltninger til bedre regulering i maj 2015. Målet for den nye politik er at arbejde på en mere gennemskuelig og inklusiv måde for at kunne udarbejde bedre forslag og sikre, at de eksisterende regler når målsætningerne mere effektivt. Den indeholder styrkede forpligtelser med hensyn til, hvordan Kommissionen udvikler, oplyser om, foretager høringer om, vurderer, kontrollerer kvaliteten af og evaluerer sine politiske foranstaltninger. Denne nye ramme for bedre regulering gør det også muligt for Kommissionen at anvende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet på en mere integreret og omfattende måde end tidligere.

Den nye ramme for bedre regulering bidrager til at sikre, at Kommissionen ved udvikling af nye politikker tager stilling til, om de overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Denne vurdering finder nu sted på forskellige stadier af beslutningstagningsprocessen. På et tidligt tidspunkt i den politiske planlægningsproces offentliggøres der køreplaner eller indledende konsekvensanalyser for alle større nye initiativer.³ De giver en foreløbig beskrivelse

¹ COM(2016) 471 final

² En ny start for Europa: Min dagsorden for job, vækst, retfærdighed og demokratisk forandring – politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission (http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf).

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm.

af initiativet og det eksisterende evalueringsarbejde. De skitserer også Kommissionens planer for gennemførelse af en konsekvensanalyse og høringsarbejde. Køreplanerne eller de indledende konsekvensanalyser omfatter også en indledende gennemgang af foranstaltningernes berettigelse set i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Disse aspekter udvikles derefter yderligere og analyseres inden for rammerne af fuldstændige konsekvensanalyser af de initiativer, for hvilke de udarbejdes.

I 2015 indførte Kommissionen også en ny hørings- og feedbackmekanisme for nye politiske initiativer. Disse mekanismer gælder i hele processen fra indledning over udarbejdelse til vedtagelse. Derudover blev høringer med henblik på evaluering af eksisterende politiske foranstaltninger styrket. Som følge heraf er de offentlige og andre interessenters muligheder for at følge politiske initiativer og udtale sig herom mangedoblet. Medlemsstater og interessenter – såsom regionale og lokale myndigheder, virksomheder, organisationer og borgerne – kan fremsætte deres synspunkter om, hvordan Kommissionen udarbejder specifikke forslag, og hvordan nærheds- og proportionalitetsspørgsmål håndteres på et tidligt tidspunkt. Den nye politik for bedre regulering gør det således muligt for Kommissionen at tage hensyn til de bekymringer, som interessenter måtte have vedrørende nærheds- og proportionalitetsspørgsmål på det allertidligste stadium. Desuden kan interessenter og medlemsstater umiddelbart efter Kommissionens vedtagelse af et forslag og inden lovgivningsprocessen påbegyndes endnu engang give udtryk for deres synspunkter om specifikke forslag og ledsagende konsekvensanalyser, herunder om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som input til lovgivningsprocessen.

Kommissionen lancerede endvidere i 2015 webstedet "Lighten the load – Have your say"⁴ og oprettede den nye REFIT-plattform. Det gav nye måder at kommunikere med Kommissionen på om mulige uforholdsmæssigt store byrder eller ineffektivitet i forbindelse med eksisterende foranstaltninger. Disse kan omfatte spørgsmål om nærhed eller proportionalitet.

Endelig fremgår det af den begrundelse, som ledsager hvert lovforslag, hvordan forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Analyse af nærhedsprincippet

Den nye vejledning for bedre regulering og den ledsagende "værktøjskasse" kræver, at der udføres en analyse af nærhedsprincippet, når det overvejes at gennemføre et nyt initiativ på områder, hvor EU ikke har enekompetence, og når relevansen og den europæiske merværdi af et eksisterende indgreb evalueres. Kommissionen behandler subsidiaritetsspørgsmål i forbindelse med både lovgivnings- og ikkelovgivningsinitiativer. Formålet med analysen er dobbelt: for det første at vurdere, hvorvidt handling på nationalt plan er tilstrækkeligt til at nå det relevante mål og for andet at vurdere, om handling på EU-plan ville give merværdi i forhold til handling i medlemsstaterne.

Ifølge de nye retningslinjer og værktøjskassen er det en central del af analysen at vurdere "relevansen for EU" af det initiativ, der overvejes. Jo større relevans, desto mere sandsynligt er det, at tiltag på medlemsstatsniveau ikke vil være tilstrækkelige. Nogle aspekter er: det geografiske anvendelsesområde, antallet af berørte virksomheder eller andre aktører, antallet af berørte medlemsstater og de økonomiske indvirkninger. Desuden vurderes det i analysen kvalitativt – og så vidt muligt kvantitativt – om der er tale om et væsentligt grænseoverskridende problem. Eksempelvis vurderes det, hvor meget et miljømæssigt problem skyldes andre

Der udarbejdes kun indledende konsekvensanalyser for initiativer, hvor der forventes væsentlige konsekvenser, og hvor initiativet derfor ledsages af en konsekvensanalyse.

⁴ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm.

medlemsstaters aktiviteter. Relevante situationer omfatter grænseoverskridende virkninger (f.eks. forurening) eller hindringer for den frie bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital. Analysen omfatter også de fordele og ulemper, som handling fra Unionens side kan have i forhold til handling fra medlemsstaternes side.

Analyse af proportionalitetsprincippet

Ifølge proportionalitetsprincippet må indholdet og formen af Unionens handling ikke gå videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne.⁵ Respekt for proportionalitetsprincippet handler om at sikre, at en politiks tilgang og styrke stemmer overens med målet. Der henvises tydeligt til proportionalitet i konsekvensanalyser,⁶ evalueringer og kvalitetskontroller.⁷

De nye retningslinjer for bedre regulering og værktøjskassen betyder, at Kommissionens tjenestegrene skal tage stilling til, om:

- foranstaltningerne overholder proportionalitetsprincippet
- de går videre, end hvad der er nødvendigt for at løse problemet og nå målet på tilfredsstillende vis
- initiativet er begrænset til de aspekter, som medlemsstaterne ikke selv kan klare på tilfredsstillende vis, og hvor EU kan gøre det bedre
- handlingen eller valget af forskrifter er det enklest mulige og foreneligt med en tilfredsstillende opfyldelse af foranstaltningens mål og behovet for effektiv håndhævelse
- omkostningerne begrænses til et minimum og står i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.
- der er en solid begrundelse for valget af retsakt (forordning, direktiv eller alternative reguleringsmetoder)
- om veletablerede nationale ordninger og særlige ordninger i enkelte medlemsstater respekteres.

Konsekvensanalyser

Når en konsekvensanalyse er påkrævet – som det er tilfældet, når der forventes signifikante økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger – opfordres interessenter til at fremsætte bemærkninger til behovet for handling og mulige løsninger på de identificerede problemer. På grundlag af svarene på denne høring og andre relevante input analyseres via konsekvensanalyserne, hvordan de undersøgte muligheder overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Retningslinjerne for bedre regulering, der blev vedtaget i maj 2015, giver yderligere vejledning for vurdering af behovet for europæiske foranstaltninger og den merværdi, det vil betyde.

Udvalget for Konsekvensanalyse (det uafhængige udvalg, som vurderer alle Kommissionens konsekvensanalyser) blev reformeret i 2015-pakken for bedre regulering og blev erstattet af Udvalget for Forskriftskontrol den 1. juli 2015. Udvalget består af seks fuldtidsmedlemmer, herunder tre eksterne personer. Formanden udnævnes på generaldirektørniveau. Alle medlemmer er uafhængige og fungerer i deres personlige egenskab på basis af deres individuelle ekspertise.

⁵ Artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁶ I forbindelse med konsekvensanalyser er proportionalitet en central overvejelse ved sammenligning af politiske muligheder.

⁷ En kvalitetskontrol er en omfattende evaluering af et politikområde, der sædvanligvis ser på, hvordan flere beslægtede retsakter har bidraget til opfyldelsen af politiske mål (eller virket på anden måde). Kvalitetskontrol er særlig velegnet til at indkredse overlapninger, uoverensstemmelser, synergier og reguleringens samlede virkning.

Ud over konsekvensanalyser behandler Udvalget for Forskriftskontrol også større evalueringer og kvalitetskontroller.

Spørgsmål om nærhed og proportionalitet indgår i den kvalitetskontrol, som udvalget foretager af konsekvensanalyser. Mange af udvalgets udtalelser sætter spørgsmålstejn ved og fremsætter anbefalinger til den måde, hvorpå det pågældende problem er defineret. Beskrivelsen af problemet er ofte direkte eller indirekte forbundet med EU's ret til at træffe foranstaltninger og er derfor relateret til nærhedsprincippet. Derudover er drøftelsen af politiske løsningsmodeller og deres potentielle virkning tæt forbundet med anvendelsen af proportionalitetsprincippet, idet det altid er formålet at finde den mest hensigtsmæssige løsning på det politiske problem i betragtning af de opstillede mål.

I 2015 vurderede Udvalget for Konsekvensanalyse og efterfølgende Udvalget for Forskriftskontrol 30 konsekvensanalyser. Syv af disse (23 %) blev anset for at have behov for forbedringer med hensyn til enten nærhed eller proportionalitet eller begge dele. Følgende sager fra 2015 er særligt bemærkelsesværdige:

- For så vidt angår forslaget til et direktiv om tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser,⁸ udbad udvalget sig en bedre begrundelse for, hvorfor man havde valgt at se bort fra industriens muligheder for egen regulering og vedtagelse af europæiske standarder på frivillig basis. Udvalget opfordrede til fremlæggelse af mere overbevisende dokumentation – og til bedre rapportering af interessenternes synspunkter – for, hvorfor disse løsninger ikke blev anset for mulige. Udvalget var desuden af den opfattelse, at rapporten ikke indeholdt en tilstrækkelig begrundelse for den foreslåede proportionalitetsklausul. Rapporten fik en negativ udtalelse. Rapporten blev efterfølgende forbedret og en ændret udgave vedtaget af udvalget.
- For så vidt angår udkastet til Kommissionens forordning om fastsættelse af netregler om interoperabilitet og dataudveksling i gastransmissionssystemer,⁹ fandt udvalget, at der var behov for bedre dokumentation for EU's indsats. Det anbefalede, at der i konsekvensanalysen blev fremlagt mere dokumentation for de problemer, der er identificeret med hensyn til sammenkoblingsaftaler, dataudveksling, gaskvalitet, enheder og lugttilsætning og deres negative indvirkning på gashandelen og markedsintegrationen i EU. Udvalget mente, at basisscenariet bør udvikles yderligere for i højere grad at tage hensyn til virkningen af den faldende gasproduktion i EU, det øgede antal forskellige importkilder og den tredje energipakke vedrørende grænseoverskridende gashandel og gaskvalitet i EU. Der blev taget hensyn til udvalgets bemærkninger i den endelige udgave.
- For så vidt angår forslaget til en forordning om onlineindholdstjenesters grænseoverskridende portabilitet,¹⁰ opfordrede udvalget til, at der i konsekvensanalysen blev fremlagt mere dokumentation til støtte for EU's behov for handling. Det anbefalede, at der blev taget behørigt hensyn til andre initiativer vedrørende det digitale indre marked og interessenters synspunkter for så vidt angår dette emne. Udvalget udbad sig også yderligere dokumentation med hensyn til, hvorvidt markedet for onlineindholdstjenester over tid kan løse de identificerede, grænseoverskridende problemer uden lovgivning. Der blev i vidt omfang taget hensyn til udvalgets bemærkninger i den endelige udgave.

⁸ COM(2015) 615 final af 2. december 2015 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser for så vidt angår tilgængelighedskrav til produkter og tjenesteydelser,

⁹ C(2015) 2823.

¹⁰ COM(2015) 627 final af 9. december 2015 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikring af grænseoverskridende mobile onlineindholdstjenester i det indre marked.

Som disse eksempler viser, bidrog Udvalget for Konsekvensanalyse og Udvalget for Forskriftskontrol til at forbedre analysen af, hvordan forslag var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Dermed sørgede de for kritisk information til Kommissionens politiske beslutningsproces.

Evalueringer og kvalitetskontroller

Nærhed og proportionalitet var også helt afgørende for de retrospektive evalueringer og kvalitetskontroller, der blev udført i 2015. Der blev foretaget en vurdering af, om de europæiske EU-foranstaltninger leverer de forventede resultater med hensyn til effektivitet, nyttevirkning, kohærens, relevans og merværdi på EU-plan. Det blev også vurderet, om sådanne foranstaltninger fortsat er nødvendige, eller om målene bedre kan nås på andre måder. Kommissionen er forpligtet til at "evaluere først", dvs. at analysere tidligere resultater, inden potentielle ændringer af lovgivningen 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.

Kommissionen udarbejder normalt mellem 100 og 120 evalueringer hvert år (122 i 2015). Siden den første blev foretaget i 2012, har Kommissionen gennemført syv kvalitetskontroller, hvoraf to var i 2015). Følgende eksempler viser evalueringer, hvor der blev rejst spørgsmål om nærhedsprincippet, europæisk merværdi og proportionalitetsprincippet.

- **Fiscalis- og Told 2013-programmerne** – Fiscalis- og Told-programmerne understøtter IT-systemer, som gør det muligt at udveksle og stille oplysninger til rådighed mellem medlemsstaternes skatte- og toldmyndigheder på en hurtig og sikker måde. Dette fælles netværk sikrer, at den enkelte nationale myndighed kun behøver at tilkoble sig én gang for at kunne udveksle oplysninger med en hvilken som helst medlemsstat. Evalueringer i 2015 bekræftede programmernes store europæiske merværdi. Hvis dette ikke var tilfældet, ville en medlemsstat være nødt til at tilkoble sig 27 gange til de nationale systemer i hver enkelt af de andre medlemsstater. Dette ville skabe væsentligt højere administrative omkostninger.¹¹
- **Offentlige indkøb** – 2011-evalueringen af EU's regler for offentlige indkøb fandt, at besparelser som følge af EU's direktiver om offentlige indkøb langt overstiger udgifterne til offentlige indkøbere og leverandører. Evalueringen tyder imidlertid også på, at der kan være visse områder, hvor omkostningerne til regulerede procedurer ikke står i et rimeligt forhold til fordelene. Kommissionen foreslog således en række foranstaltninger for at lempe kravene og give medlemsstaterne mulighed for større fleksibilitet i forhold til at foretage offentlige indkøb mere effektivt og mere strategisk. Kommissionens forslag blev i det store og hele vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet, og den ændrede lovgivning, som trådte i kraft i april 2014, er i øjeblikket ved at blive gennemført af medlemsstaterne. I fem medlemsstater blev omkostningsbesparelserne anslået til at ligge på mellem 29 og 58 %.
- **Prospekt** – prospektdirektivet blev evalueret i 2015 i forbindelse med programmet for målrettet og effektiv regulering.¹² Dette var hovedsagelig et svar på interessenters

¹¹ SWD(2015) 124 final af 26. juni 2015 – Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om eksempler på deres merværdi for EU, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået.

¹² COM(2014) 368 final af 18. juni 2014 – Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om programmet for målrettet og effektiv regulering (REFIT). Status og udsigter for fremtiden.

bekymringer i forhold til de høje omkostninger til udarbejdelse af prospekter. Der blev også foretaget en vurdering af den proportionale oplysningspligt, der blev indført i 2011 for at lette byrden for små og mellemstore virksomheder. Resultatet af evalueringen var, at ordningen for små og mellemstore virksomheder ikke var blevet anvendt i det forventede omfang, idet oplysningspligten var alt for byrdefuld. Som en reaktion herpå vedtog Kommissionen ved udgangen af 2015 – på grundlag af evalueringen og en konsekvensanalyse – et revideret forslag for at lempe direktivets krav. Det reviderede forslag reducerer den administrative byrde for virksomheder (navnlig små og mellemstore virksomheder) og gør prospektet til et mere værdifuldt oplysningsredskab for potentielle investorer. De potentielle besparelser for små og mellemstore virksomheder skønnes at ligge i størrelsesordenen 45-67 mio. EUR pr. år.

2.2. Opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter

I 2015 modtog Kommissionen **otte begrundede udtalelser** fra nationale parlamenter vedrørende nærhedsprincippet.¹³ Dette var et fald på 62 % sammenlignet med de 21, der blev modtaget i 2014. De begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2015, tegnede sig for en betydeligt lavere andel (2 %) af det samlede antal udtalelser, Kommissionen modtog det år som led i den politiske dialog (350).

Antallet af begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2015, er det laveste antal, der er blevet modtaget i et kalenderår, siden mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet blev indført med Lissabontraktaten i 2009. Det skal også bemærkes, at det samlede antal udtalelser, som de nationale parlamenter indsendte inden for rammerne af den politiske dialog i 2015, faldt væsentligt.¹⁴

Som i tidligere år varierede de begrundede udtalelser med hensyn til form. De argumenter, som de nationale parlamenter fremførte for at underbygge deres konklusioner om en angivelig tilsidesættelse af nærhedsprincippet, var også forskellige. De otte begrundede udtalelser i 2015 vedrørte tre forslag fra Kommissionen. Det forslag, der gav anledning til de fleste begrundede udtalelser, nemlig forslaget til en forordning om indførelse af en flytningsordning i krisituationer,¹⁵ foranledigede fem begrundede udtalelser. To begrundede udtalelser blev afgivet vedrørende forslaget til en ændring af forordning (EF) nr. 1829/2003 for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område,¹⁶ og en enkelt begrundet udtalelse blev afgivet vedrørende forslaget om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet.¹⁷ Se nærmere oplysninger i afsnit 3 nedenfor og i bilaget til denne rapport.

¹³ Se bilaget til denne rapport.

¹⁴ 350 sammenlignet med 506 i 2014.

¹⁵ COM(2015) 450 final af 9. september 2015 – Forslag til forordning om indførelse af en flytningsordning i krisituationer og om ændring af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

¹⁶ COM(2015) 177 final af 22. april 2015 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1829/2003 for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område.

¹⁷ COM(2015) 135 final af 18. marts 2015 – Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet.

Det betydelige fald i det samlede antal begrundede udtalelser udstedt i 2015, viste sig også i det betydelige fald i antallet af begrundede udtalelser, der blev afgivet af hvert kammer. Kun otte ud af de 41 kamre afgav begrundede udtalelser i 2015 (sammenholdt med 15 kamre i 2014). De begrundede udtalelser blev udstedt af det tjekkiske *Senát*, det tjekkiske *Poslanecká sněmovna*, de to spanske kamre *Congreso de los Diputados / Senado*, det ungarske *Országgyűlés*, det nederlandske *Tweede Kamer*, det rumænske *Camera Deputaţilor*, den svenske *Riksdag* og det slovakiske *Národná Rada*. Intet kammer udstedte mere end én begrundet udtalelse.

Til trods for det lave antal begrundede udtalelser i 2015 fortsatte en række kamre med at opfordre til at styrke mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet. I januar arrangerede det nederlandske *Tweede Kamer* et uformelt møde i Bruxelles om de nationale parlamenters rolle, hvor der også blev drøftet måder, hvorpå mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet kunne forbedres. I maj og oktober mødtes en uformel arbejdsgruppe af nationale parlamenter i hhv. Warszawa og Luxembourg for at drøfte mulige forbedringer af kontrollen. På baggrund af drøftelserne i denne arbejdsgruppe opfordrede COSAC Kommissionen til at overveje ikke at medregne jul-/nytårspausen samt pauserne i EU-institutionerne i fristen på otte uger inden for hvilken de nationale parlamenter kan afgive en begrundet udtalelse. COSAC opfordrede det kommende formandskab til at fremlægge en opfølgning på dette spørgsmål for COSAC. Den opfordrede også Kommissionen til at øge indsatsen for at sikre bedre kvalitet og mere rettidige svar på de nationale parlamenters begrundede udtalelser. Endelig noterede COSAC sig den brede opbakning til en bedre form for politisk dialog – også kendt som et "grønt kort" – ved hjælp af hvilken en gruppe af nationale parlamenter ville kunne opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag til ny eller ændret lovgivning.

2.3. Europa-Parlamentet og Rådet

a) Europa-Parlamentet

I 2015 modtog Europa-Parlamentet formelt 254 skrivelser fra de nationale parlamenter. Otte af disse var begrundede udtalelser, mens de øvrige 246 var bidrag (dvs. skrivelser, hvori der ikke blev rejst spørgsmål vedrørende overholdelse af nærhedsprincippet). Disse tal viser et mindre fald i forhold til 2014, hvor der officielt blev indsendt 18 begrundede udtalelser og 269 bidrag til Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets Retsudvalg (JURI-udvalget) er ansvarligt for at overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet. JURI-udvalget udpeger en "fast ordfører" for nærhed for en periode på seks måneder på grundlag af rotation mellem de politiske grupper. Laura Ferrara (EFDD/IT) var fast ordfører i første halvdel af 2015. Hun blev efterfulgt af Sajjad Karim (ECR/UK) i anden halvdel af året. Ordføreren gennemgår de modtagne begrundede udtalelser. Rejste spørgsmål kan drøftes i JURI-udvalget og kan munde ud i eventuelle henstillinger til det for det pågældende sagsområde kompetente udvalg.

JURI-udvalget udarbejder også regelmæssigt en rapport vedrørende Kommissionens årlige rapport om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den 13. oktober 2015 vedtog udvalget en rapport udarbejdet af Sajjad Karim vedrørende Kommissionens årlige rapporter for 2012 og 2013. Udvalget bidrager også til COSACs årlige rapporter i forbindelse med spørgsmål om overholdelsen af nærhedsprincippet. Som det udvalg, der har til opgave at kontrollere forslags retsgrundlag samt for bedre regulering og REFIT, er JURI-udvalget også særligt opmærksomt på at overholde proportionalitetsprincippet.

Desuden fortsatte Europa-Parlamentets Forskningsstjeneste med at hjælpe Europa-Parlamentet med at tage hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i dets arbejde:

- ved systematisk at granske nærheds- og proportionalitetsaspekterne af Kommissionens konsekvensanalyser og rette opmærksomheden mod betænkeligheder, som navnlig de nationale parlamenter og Regionsudvalget måtte have givet udtryk for
- ved at sikre, at disse principper fuldt ud respekteres i Europa-Parlamentets eget arbejde, f.eks. ved udarbejdelse af konsekvensanalyser af dets egne indholdsmæssige ændringer eller ved analyser af merværdien af Parlamentets forslag til ny lovgivning på grundlag af artikel 225 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og omkostningerne, hvis der ikke gøres en indsats på EU-niveau
- ved at granske nærheds- og proportionalitetsaspekterne i forbindelse med udarbejdelse af konsekvensanalyser med fokus på merværdi for EU i stedet for nationale udgifter eller foranstaltninger.

I 2015 udarbejdede Europa-Parlamentet 13 indledende vurderinger, en konsekvensanalyse af indholdsmæssige ændringsforslag og seks efterfølgende konsekvensanalyser. Derudover udarbejdede det fire betænkninger om "omkostningerne ved fravær af EU-tiltag" og to evalueringer af den europæiske merværdi.

Europa-Parlamentet har også iværksat en ny, mere generel, tilgang til vurdering af merværdien af handling på EU-plan ved at udarbejde en "betænkning om omkostningerne ved fravær af EU-tiltag"¹⁸, som kortlægger de gevinster for EU, der kan opnås ved tiltag, som Europa-Parlamentet har foreslået.

b) Rådet

Rådets forpligtelser i relation til de nationale parlaments kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet består hovedsagelig i at fremsende udkast til lovgivningsmæssige retsakter til de nationale parlamenter, som ikke hidrører fra Kommissionen eller Europa-Parlamentet. Rådet fremsender således alle udkast til lovgivningsmæssige retsakter, som hidrører fra en gruppe af medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank (ECB) eller Den Europæiske Investeringsbank (EIB).¹⁹

Den 4. december 2015 fremsendte Rådet til de nationale parlamenter Domstolens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning vedrørende overførslen til Den Europæiske Unions Ret af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Unionen og dens ansatte.²⁰

Som en konsekvens af denne forpligtelse fremsender Rådet 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 parlaments udtalelser om udkast til lovgivningsmæssige retsakter fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank til de pågældende institutioner. Rådet modtog ikke nogen udtalelser fra de nationale parlamenter i 2015 vedrørende det ovennævnte forslag fra Domstolen.

Desuden holder Rådet medlemsstaterne orienteret om udtalelser fra de nationale parlamenter vedrørende forslag til ny lovgivning fra Kommissionen. I 2015 udsendte Rådets sekretariat

¹⁸ Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19, Third edition: April 2015, European Added Value Unit http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf.

¹⁹ Artikel 6 i protokol nr. 2.

²⁰ Dok. 14306/15.

således ni begrundede udtalelser²¹ og 86 udtalelser afgivet inden for rammerne af den politiske dialog vedrørende lovforslag fra Kommissionen til delegationerne.

Endelig kontrollerer Rådet i forbindelse med sit lovgivningsarbejde overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ved gennemgangen af de konsekvensanalyser, som ledsager Kommissionens forslag.

2.4. Regionsudvalget

I 2015 vedtog og gennemførte Regionsudvalget sit tredje nærhedsarbejdsprogram.²² Udvalget valgte en række prioriterede initiativer fra Kommissionens 2015-arbejdsprogram, som skulle overvåges ud fra nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ved hjælp af følgende kriterier:

- 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.

Blandt de valgte prioriterede initiativer var forslaget om ændring af forordning (EF) nr. 1829/2003 for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område.²³ I forbindelse med dette forslag konsulterede Regionsudvalget ekspertgruppen vedrørende nærhedsprincippet, som består af 13 lokale og regionale fagfolk. Gruppen konkluderede, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, selv om nogle eksperter satte spørgsmålstejn ved, om forslaget faktisk ville give medlemsstaterne mulighed for lovligt at indføre nationale forbud og restriktive foranstaltninger i forhold til genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer. Udvalget gav udtryk for denne bekymring i lyset af dets udtalelse om, at "*en forbudsmulighed er forbundet med uforholdsmæssigt store hindringer, som en medlemsstat først må overvinde, før den kan gøre brug af muligheden på nationalt plan og kan indføre et forbud. Dette giver anledning til bekymring for nærhedsprincippets overholdelse og betyder, at proportionalitetsprincippet uden tvivl tilsidesættes med dette forslag*".²⁴

Regionsudvalget vedtog også fire udtalelser i overensstemmelse med sin forretningsorden,²⁵ hvori lovforslags overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet vurderes:

I sin udtalelse vedrørende forslaget om indførelse af et program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere²⁶ fandt Regionsudvalget, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Udvalget påpegede imidlertid, "*at reel inddragelse af medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder i ISA2 bliver af afgørende betydning for fuld opfyldelse af målsætningerne og for at sikre, at nærhedsprincippet til stadighed overholdes under gennemførelsen af programmet*".²⁷

²¹ Herunder én modtaget efter 8-ugers fristen.

²² CdR 01517/2015, vedtaget af Regionsudvalgets præsidium den 15. april 2015.

²³ COM(2015) 177 final af 22. april 2015.

²⁴ CdR 03636/2015.

²⁵ Artikel 55, stk. 2.

²⁶ COM(2014) 367 final af 26. juni 2014 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om indførelse af et program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (ISA2): Interoperabilitet som et middel til at modernisere den offentlige sektor.

²⁷ CdR 05514/2014.

Regionsudvalgets udtalelse vedrørende Kommissionens forslag om en europæisk fond for strategiske investeringer²⁸ fandt også, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Med hensyn hertil bemærkede udvalget: "*Da det vigtigste mål er at bidrage til en relancering af investeringerne på europæisk plan med tydelige tværnationale aspekter mener Regionsudvalget, at forslaget til forordning er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Under henvisning til proportionalitetsprincippet, er Regionsudvalget af den opfattelse, at et udkast til forordning er den mest hensigtsmæssige retsakt, da dets finansielle bestemmelser skal finde direkte anvendelse i alle medlemsstater*".²⁹

I sin udtalelse³⁰ vedrørende forslaget til Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker³¹ bemærkede Regionsudvalget, at "*selv om retningslinjerne for beskæftigelsen er rettet til medlemsstaterne, skal Europa 2020-strategien gennemføres i et partnerskab med de lokale og regionale myndigheder, idet de med deres kompetencer og kapacitet på de omhandlede områder og i overensstemmelse med nærhedsprincippet nødvendigvis må inddrages i udarbejdelsen og gennemførelsen af de nationale reformprogrammer og den overordnede formidling af strategien*".³²

Endelig var udvalget i sin udtalelse³³ vedrørende pakken om gennemsigtighed på skatteområdet³⁴ overbevist af den "*helt og aldeles overbevisende forklaring om merværdien af lovgivningsmæssige tiltag på EU-niveau*" i den begrundelse, som ledsager lovforslaget, og konkluderede, at forslaget overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Et større arrangement i 2015, som omhandlede nærhedsprincippet, var den syvende interinstitutionelle konference om nærhedsprincippet, som var arrangeret i fællesskab af Regionsudvalget og det flamske parlament. Konferencen fandt sted den 17. november 2015 i det flamske parlament i Bruxelles. Med mere end 200 deltagere fra forskellige nationale og europæiske institutioner repræsenterede den alle relevante forvaltningsniveauer. Konferencen, som afholdes hvert andet år og søger at styrke EU's interinstitutionelle dialog om kontrol af anvendelsen af nærhedsprincippet, muliggjorde en egentlig udveksling af synspunkter mellem alle aktører, der er involveret i tilsynet med overholdelsen af nærhedsprincippet. Konferencen gav ydermere en mulighed for at drøfte, hvordan forslagene i Kommissionens pakke for bedre regulering fra maj 2015 skal gennemføres i praksis. Konferencen samlede vigtige institutionelle aktører, herunder første næstformand Frans Timmermans, den luxembourgske minister Nicolas Schmit, som repræsenterer formandskabet for Rådet, og formanden for Europa-Parlamentets JURI-udvalg Pavel Svoboda (EPP/CZ). Debatten gjorde det klart, at bedre regulering og den praktiske anvendelse heraf ikke alene er af primær interesse for EU's institutioner og medlemsstater, men også for lokale og regionale myndigheder, som giver en enestående merværdi for den europæiske politiske udvikling og lovgivningsprocessen. Det blev også vurderet, at overholdelse af principperne om nærhed og proportionalitet er en forudsætning for at opnå bedre regulering. Endvidere udløste konferencen en udveksling af erfaringer mellem

²⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske fond for strategiske investeringer og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013, (COM(2015) 10. final.

²⁹ CdR 00943/2015.

³⁰ CdR 01419/2015.

³¹ COM(2015) 98 final af 2. marts 2015 – Forslag til Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker.

³² Regionsudvalgets resolution "*om bedre redskaber til gennemførelse af Europa 2020-strategien: integrerede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politik og beskæftigelsespolitik*" (CoR 175/2010 fin).

³³ CdR 02697/2015.

³⁴ COM(2015) 129 final af 18. marts 2015 – Forslag til Rådets direktiv om ophævelse af Rådets direktiv 2003/48/EF og COM(2015) 135 final af 18. marts 2015.

aktører på diverse forvaltningsniveauer og gav anledning til at forbinde det luxembourgske formandskabs aktiviteter og det kommende nederlandske formandskabs vision.³⁵

Der gives en mere detaljeret beskrivelse af nærhedsrelaterede aktiviteter i årsrapporten fra 2015 om anvendelse af nærhedsprincippet, der er udarbejdet af Regionsudvalget.³⁶

2.5. Den Europæiske Unions Domstol

Den vigtigste dom i 2015 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet blev afsagt af EU-Domstolen den 18. juni 2015 i sag C-508/13, *Estland mod Parlamentet og Rådet*³⁷ I denne sag havde Estland nedlagt påstand om annullation af visse bestemmelser i direktiv 2013/34/EU³⁸ under henvisning til en tilsidesættelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt begrundelsespligten.

Domstolen fastslog i sin dom, at efterprøvelsen af nærhedsprincippets overholdelse skal foretages for direktivet som helhed og ikke for hver af dets bestemmelser (præmis 51). For det andet præciserede Domstolen, at nærhedsprincippet ikke har til formål at begrænse EU's kompetence ud fra situationen for en given individuelt bedømt medlemsstat. Det stiller alene krav om, at den påtænkte handling på grund af sit omfang eller sine virkninger bedre kan gennemføres på EU-niveau (præmis 53). Hvad angår begrundelsespligten, bemærkede Domstolen for det tredje, at det er tilstrækkeligt at angive det formål, der i det væsentlige forfølges af institutionen. Det vil være overflødig at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet (præmis 60). Desuden kunne Estland som deltager i den lovgivningsmæssige procedure, der førte til vedtagelsen af direktivet, ikke med føje påberåbe sig, at det ikke havde fået mulighed for at få kendskab til begrundelsen for valget af foranstaltninger (præmis 61).

For så vidt angår proportionalitetsprincippet, henviste Domstolen til sin faste praksis, hvorefter der må indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for et område, som indebærer, at denne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger. Det betyder, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (præmis 29). Domstolen forkastede Estlands anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og fandt, at Estland ikke havde godtgjort, at de forskellige valg, der er truffet af EU-lovgiver, åbenbart har overskredet grænserne for dennes skønsbeføjelser (præmis 32-38). Domstolen afviste navnlig argumentet om, at proportionalitetsprincippet var blevet tilsidesat, eftersom EU-lovgiver ikke havde taget hensyn til Estlands særlige situation som medlemsstat med en fremskudt stilling på området for elektronisk forvaltning. Den bemærkede, at det anfægtede direktiv har en indvirkning i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser. For Domstolen kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der ikke tager hensyn til én enkelt medlemsstats særlige situation, men situationen for samtlige EU's medlemsstater, ikke anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet (præmis 39).

³⁵ Rapporten om konferencens centrale budskaber findes på:
<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³⁶ Tilgængelig efter vedtagelse i Regionsudvalgets præsidium i juni 2016 på:
<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³⁷ EU:C:2015:403.

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer – EUT 2013 L 182, s. 19.

Endelig afsagde Domstolen den 26. november dom i sag T-461/13, *Spanien mod Kommissionen*³⁹, som bekræftede, at nærhedsprincippet ikke finder anvendelse på revision på statsstøtteområdet (præmis 182).

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

- *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en flytningsordning i krisituationer og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne*⁴⁰.

Som en reaktion på flygtningekrisen og i overensstemmelse med sin europæiske dagsorden for migration⁴¹ vedtog Kommissionen den 9. september 2015 et forslag⁴² til en flytningsordning i krisituationer med det formål at indføre en struktureret solidaritetsmekanisme. Kommissionen vil kunne udløse denne mekanisme til enhver tid for at hjælpe en medlemsstat, som oplever en krisituation og et ekstremt pres på sit asylsystem som følge af en uforholdsmæssigt stor tilstrømning af ikke-EU-statsborgere. Sådanne fremtidige nødsituationer fastlægges af Kommissionen på basis af objektive og verificerbare kriterier. Dette er en del af en pakke med forslag, som omfatter nødflytning af 120 000 flygtninge fra Grækenland, Ungarn og Italien⁴³, en fælles europæisk liste over sikre oprindelseslande⁴⁴ og en mere effektiv tilbagesendelsespolitik⁴⁵.

De nationale parlamenter fremsatte fem begrundede udtalelser⁴⁶ om forslaget, som repræsenterer syv stemmer. I deres begrundede udtalelser fremførte de nationale parlamenter: at den foreslåede mekanisme udgjorde en uacceptabel indblanding i medlemsstaternes asylsystemer; at begrundelsen var utilstrækkelig; og at forslagene tilsidesatte nærhedsprincippet ved at indføre en permanent obligatorisk fordelingsnøgle i stedet for foreløbige foranstaltninger. Begrundelsen for valget af artikel 78, stk. 2, litra e), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som retsgrundlag blev også anfægtet.

I sine svar anførte Kommissionen, at flygtningekrisen havde lagt et ekstremt pres på medlemsstaternes asylsystemer, hvilket kunne gøre det vanskeligt at anvende Dublinreglerne. I den henseende giver det nuværende system ikke mulighed for at fravige kriterierne for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylsagerne og skaber dermed ubalancer og forværrer i visse tilfælde krisen.

Kommissionen anførte desuden, at en ordning for flytning af asylansøgere ville gøre det muligt for EU at reagere i hastetilfælde og hjælpe medlemsstater, der står i en nødsituation, uden at Rådet hver gang skal igennem en lang vedtagelsesprocedure. Kommissionen understregede, at tiltag iværksat af enkelte medlemsstater ikke i tilstrækkelig grad vil kunne håndtere disse situationer. Med gennemførelsen af ukoordinerede løsninger ville der hverken kunne opnås en samlet reaktion på den uforholdsmæssigt store tilstrømning af mennesker eller en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

³⁹ EU:T:2015:891.

⁴⁰ COM(2015) 450 final af 9. september 2015.

⁴¹ COM(2015) 240 final af 13. maj 2015.

⁴² COM(2015) 450 final af 9. september 2015.

⁴³ Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22.9.2015.

⁴⁴ COM(2015) 452 final af 9. september 2015.

⁴⁵ COM(2015) 453 final og C(2015) 6250 final.

⁴⁶ Det tjekkiske *Poslanecká sněmovna*, det tjekkiske *Senát*, det ungarske *Országgyűlés*, det rumænske *Camera Deputaţilor* og det slovakiske *Národná Rada*.

- *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1829/2003 for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres områder*⁴⁷

Da Jean-Claude Juncker anmodede om Europa-Parlamentets godkendelse som formand for Kommissionen, tilkendegav han sin hensigt om at revidere lovgivningen om godkendelse af genetisk modificerede organismer. Inden for rammerne af den nugældende ordning har medlemsstaterne ikke kunnet samle kvalificeret flertal for eller imod godkendelse, hvorved det uvægerligt overlades til Kommissionen at træffe den endelige afgørelse om godkendelse. Den 22. april 2015 vedtog Kommissionen et forslag til revision af den eksisterende lovgivning, som vil gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe afgørelser på nationalt plan, der begrænser eller forbyder anvendelse af genetisk modificerede fødevarer eller foderstoffer, efter de er blevet godkendt på EU-plan. Sådanne afgørelser ville kun blive truffet på betingelse af, at de nationale fravalg (opt-outs) er forenelige med EU-retten og ikke på grundlag af sundheds- og miljøhensyn. Disse evalueres af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA).

Kommissionen modtog to begrundede udtalelser, hvori det på den ene side hævdedes, at forslaget ikke gav medlemsstaterne tilstrækkelig handlefrihed til at indføre nationale forbud mod genetisk modificerede organismer, idet det er et sensitivt offentligt spørgsmål⁴⁸, og på den anden side, at det var uforeneligt med nærhedsprincippet at overføre afgørelsen om at begrænse eller forbyde anvendelse af genetisk modificerede organismer til medlemsstaterne, da medlemsstaterne ikke altid kan træffe sådanne beslutninger på en måde, som ikke skader det indre markedes funktionsmåde.⁴⁹

I sine svar fremførte Kommissionen, at forslaget ikke overfører hele kompetencen til at træffe afgørelser vedrørende godkendelse af genetisk modificerede organismer til medlemsstaterne, men kun giver mulighed for at træffe foranstaltninger, der begrænser eller forbyder anvendelsen af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer på deres område, efter at EU har godkendt disse. Derfor påvirker forslaget efter Kommissionens opfattelse ikke aspekterne af godkendelsen af genetisk modificerede organismer, som løses bedre på europæisk plan.

- *Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet*

Den 18. marts 2015 fremlagde Kommissionen en pakke om gennemsigtighed på skatteområdet som en del af sine bestræbelser på at imødegå selskabsskatteunddragelse og skadelig skattekonkurrence inden for EU. Dette omfattede et forslag om at indføre automatisk udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om deres skatteaftaler.⁵⁰ Ifølge forslaget skal de nationale skattemyndigheder regelmæssigt rapportere til andre medlemsstater om skatteafgørelser i grænseoverskridende sager. Medlemsstaterne ville herefter have mulighed for at udbede sig mere detaljerede oplysninger om en given afgørelse. Den automatiske udveksling af oplysninger om skatteaftaler ville efterfølgende gøre det muligt for medlemsstaterne at afsløre tilfælde af selskabers skatteunddragelse og træffe de nødvendige foranstaltninger som reaktion herpå. Derudover sigter forslaget mod at fremme en sundere skattekonkurrence, fordi skattemyndighederne ville være mindre tilbøjelige til at give selskaberne selektiv skattebehandling, når deres kolleger i andre medlemsstater har mulighed for at se med.

⁴⁷ COM(2015) 177 final af 22. april 2015.

⁴⁸ Det nederlandske *Tweede Kamer*.

⁴⁹ De spanske Congreso de los Diputados og Senado

⁵⁰ COM(2015) 135 final af 18. marts 2015.

Kommissionen modtog én begrundet udtalelse.⁵¹ Heri blev det fremført, at visse dele af forslaget, herunder den brede formulering af forpligtelsen til at informere om bilateral og multilateral prisfastsættelse som en del af gensidige aftaler mellem de berørte stater, gik videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de ønskede mål, og at forslaget ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

I sit svar anførte Kommissionen, at bekæmpelsen af skadelig skattepraksis, som underminerer det indre markeds funktion, var årsagen til, at Kommissionen havde foretaget et bredt skøn over, hvilken type oplysninger, forslaget bør omfatte. Derved minimeres skønsmargenen for, hvornår aftaler kan være skadelige, og hvornår der bør udveksles oplysninger herom. Dette ville også sikre, at direktivet vil have en virkning i praksis.

Kommissionens forslag blev vedtaget af Rådet den 8. december 2015.⁵²

4. KONKLUSION

2015 var det første hele år under den nye Kommission, som havde forpligtet sig til, at nærhedsprincippet skal have en central plads i den europæiske demokratiske proces. I 2015 kunne der også konstateres det laveste antal modtagne begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter, siden mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet blev indført med Lissabontraktaten i 2009.

I 2015 var der imidlertid en øget interesse fra de nationale parlamenter i at drøfte ændringer i forbindelse med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet. Dagsordenen for bedre lovgivning, der blev vedtaget i maj, gav også nye retningslinjer for at sikre, at nye forslag fuldt ud overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Europa-Parlamentet fortsatte med at behandle spørgsmål om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i forbindelse med sit arbejde med lovforslag og fortsatte sin generelle tilgang til at vurdere merværdien for EU ved at udarbejde "en betænkning om omkostningerne ved fravær af EU-tiltag". Endelig fortsatte Regionsudvalget sit arbejde med spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet, især ved at vedtage og gennemføre sit tredje nærhedsarbejdsprogram og afholde den syvende konference om nærhedsprincippet.

⁵¹ Svenske Riksdag

⁵² Rådets direktiv (EU) 2015/2376 af 8. december 2015 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 332 af 18.12.2015, s. 1-10).