



Bruxelles, den 30.6.2017
COM(2017) 600 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2016
OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

DA

DA

ÅRSRAPPORT 2016

OM NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

1. INDLEDNING

Dette er den 24. årsrapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i EU's lovgivningsarbejde. Rapporten fremlægges i henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I rapporten ses der på, hvordan de forskellige EU-institutioner og -organer har gennemført disse to principper i 2016, 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 fra nationale parlamenter 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 årsberetning om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter for 2016¹.

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF PRINCIPPERNE

2.1. Kommissionen

Det er en integreret del af Kommissionens praksis at kontrollere, om Kommissionens initiativer overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I 2016 fortsatte Kommissionen gennemførelsen af sin styrkede dagsorden for bedre regulering, der omfatter skærpede retningslinjer for, hvordan nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal vurderes i den politiske beslutningsproces, og giver borgere og interessenter nye muligheder for at give feedback. Kommissionen fortsætter også sin praksis med at evaluere de eksisterende politiske rammer, før den fremlægger lovgivningsmæssige revisioner. Disse evalueringer omfatter en vurdering af, om de eksisterende politiske løsningsmodeller stadig er velegnet til formålet, og af, i hvilken grad de overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Principperne og instrumenterne for bedre regulering, herunder vurderinger af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, finder anvendelse i forskellige faser af beslutningsprocessen og under hensyntagen til interessenternes relevante analyser og input:

1. På et tidligt tidspunkt i den politiske planlægningsproces offentliggøres køreplaner eller indledende konsekvensanalyser på Kommissionens Europa-websted² for alle nye større initiativer. Disse giver en foreløbig beskrivelse af det påtænkte initiativ og skitserer Kommissionens planer for konsekvensanalyse og høringer. Køreplanerne eller de indledende konsekvensanalyser omfatter også en indledende gennemgang af foranstaltningernes berettigelse set i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.
2. I løbet af den politiske beslutningsproces analyseres nærheds- og proportionalitetsaspekter i konsekvensanalyser, der også ledsages af en åben offentlig høring. I konsekvensanalyserne er der fokus på, hvordan nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet anvendes i den konkrete sag. Kvaliteten af denne analyse er underlagt Udvalget for Forskriftskontrols uafhængige kontrol.

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_da.htm

3. I den begrundelse, der ledsager Kommissionens forslag, opsummeres det, hvordan nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes. Efter Kommissionens vedtagelse kan interessenterne stadig give feedback på forslaget og den tilknyttede konsekvensanalyse, herunder om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Denne feedback anvendes som input til lovgivningsprocessen³.

Kommissionens websted "Let byrden – Deltag i debatten!"⁴, der blev lanceret i 2015, og platformen for målrettet og effektiv regulering (REFIT), der blev lanceret i 2016, giver også offentligheden og interessenterne mulighed for at kommunikere med Kommissionen om mulige uforholdsmæssigt store byrder eller ineffektivitet i forbindelse med eksisterende reguleringsforanstaltninger, som kan omfatte spørgsmål om nærhed eller proportionalitet. I 2016 fremsatte REFIT-platformen den første række anbefalinger til Kommissionen om, hvordan de reguleringsmæssige byrder i EU's nuværende lovgivning kan forenkles og reduceres, og Kommissionen tager hensyn hertil ved gennemførelsen af sit arbejdsprogram for 2017. Den nye interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, der blev underskrevet af formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i april 2016, viser de tre institutionernes engagement i bedre regulering. Aftalen omfatter de tre institutioners tilsagn om at overholde og gennemføre nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, herunder navnlig Kommissionens tilsagn om at redegøre for sin vurdering af disse aspekter i den begrundelse, der ledsager dens forslag.

Analyse af nærhedsprincippet

De nye retningslinjer for bedre regulering og den ledsagende "værktøjskasse"⁵, der blev vedtaget i maj 2015, pålægger Kommissionen at udføre en analyse af nærhedsprincippet, når det overvejes at gennemføre et nyt initiativ på områder, hvor Unionen 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, regionalt eller lokalt plan er tilstrækkeligt til at nå det mål, der forfølges, og for andet at vurdere, om handling på EU-plan ville give merværdi i forhold til handling i medlemsstaterne.

Ifølge de nye retningslinjer for bedre regulering og værktøjsskassen er det en central del af analysen at vurdere "relevansen for EU" af det initiativ, der overvejes. De centrale overvejelser er det geografiske anvendelsesområde, antallet af berørte aktører, antallet af berørte medlemsstater og de centrale økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger. Desuden vurderes det i analysen kvalitativt – og så vidt muligt kvantitativt – om der er tale om et væsentligt grænseoverskridende problem. Analysen bør også omfatte både fordelene og ulemperne ved handling på EU-plan i forhold til handling i medlemsstaterne.

Analyse af proportionalitetsprincippet

Ifølge proportionalitetsprincippet må indholdet og formen af Unionens handling ikke gå videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne⁶. Respekt for proportionalitetsprincippet handler om at sikre, at en politiks tilgang og graden af lovgivningsmæssige indgreb stemmer overens

³ Se også punkt 2.2 vedrørende Kommissionens opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_da.htm

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_da

⁶ Artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

med målet. Der bør henvises tydeligt til proportionalitet i konsekvensanalyser⁷, evalueringer og kvalitetskontroller.

Ifølge retningslinjerne for bedre regulering og værktøjskassen skal Kommissionen i sin analyse af proportionalitetsprincippet tage stilling til, om:

- foranstaltningerne 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)
- veletablerede nationale ordninger og særlige ordninger i enkelte medlemsstater respekteres.

Konsekvensanalyser

Konsekvensanalyser er påkrævet, når det forventes, at et initiativ har væsentlige økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger. De omfatter en vurdering af problemet, mulige politiske løsningsmodeller og deres sandsynlige virkninger, og det vurderes, hvordan de overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Udvalget for Forskriftskontrol erstattede Udvalget for Konsekvensanalyse i juli 2015. I 2016 bestod udvalget af en formand (indplaceret på samme niveau som en generaldirektør) og fem fuldtidsmedlemmer, herunder to eksterne personer. Det tredje og sidste eksterne medlem blev udpeget i 2017. Alle udvalgsmedlemmer er uafhængige og fungerer i deres personlige egenskab på basis af deres individuelle ekspertise. Udvalget kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyser og større evalueringer. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet indgår i denne kvalitetskontrol.

I 2016 vurderede Udvalget for Forskriftskontrol 60 konsekvensanalyser. Det blev vurderet, at der var behov for en bedre analyse af nærheds- og/eller proportionalitetsprincippet i ni (15 %) af disse konsekvensanalyser. Selv om det samlede antal vurderede analyser i 2015 var lavere (29), var andelen af analyser, der rejste spørgsmål om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, højere (23 %). Følgende eksempler fra 2016 viser, hvordan udvalget vurderede nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet:

- I udtalelsen om konsekvensanalysen vedrørende forslaget om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere⁸ understregede Udvalget for Forskriftskontrol, at rapporten i højere grad burde underbygge begrundelsen for anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Udvalget anmodede om en bedre begrundelse for, hvorfor alternative løsninger ikke var blevet inkluderet i analysen. Hvad angår proportionalitetsprincippet, anmodede udvalget om at få afklaret holdningen i rapporten til problemstillingen for små og mellemstore virksomheder i forbindelse med

⁷ I forbindelse med konsekvensanalyser er proportionalitet en central overvejelse ved sammenligning af politiske muligheder.

⁸ SWD(2016) 52 final.

proceduremæssige byrder. I en revideret udgave af rapporten, som udvalget afgav en positiv udtalelse om, blev der redegjort nærmere for disse to aspekter, navnlig for forslaget overordnede begrundelse. Der blev endvidere tilføjet et afsnit om små og mellemstore virksomheder og de sandsynlige administrative byrder. Selv om det i den reviderede rapport blev bedre begrundet, hvorfor der blev set bort fra en række løsninger, ønskede udvalget stadig en bedre begrundelse i rapporten for, hvorfor det ikke blev overvejet at indføre en undtagelse for kortvarig udstationering. Der blev vedtaget en ændret rapport i marts 2016⁹.

- I konsekvensanalysen vedrørende forslaget til Rådets direktiv om indførelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt for merværdiafgift¹⁰ fandt Udvalget for Forskriftskontrol, at proportionalitetsprincippet ikke var tilstrækkeligt begrundet for de enkelte politiske løsningsmodeller, navnlig med hensyn til konsekvenser. Rapporten fik en negativ udtalelse, og den reviderede udgave blev forbedret ved at inkludere en analyse af proportionalitetsprincippet og således en grundigere analyse af løsningsmodeller og risici. Der blev f.eks. redegjort nærmere for følgevirkningerne for virksomhedernes efterlevelseseffektiviteter og for andre medlemsstater, der ikke anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt.
- I konsekvensanalysen vedrørende forslaget til Rådets forordning om geoblokering¹¹ på grundlag af princippet om bopæl og nationalitet anmodede udvalget om en bedre begrundelse for, hvordan den foretrukne løsning stod i rimeligt forhold til det konstaterede problem. Udvalget udbad sig en bedre forklaring på den forskel, initiativet forventes at gøre, idet erhvervsaktørerne ikke vil være forpligtet til at levere til en anden medlemsstat, og en mere underbyggende dokumentation for, hvorfor den grænseoverskridende handel vil stige, selv om forbrugerne skal hente varerne i et andet land. Rapporten fik en negativ udtalelse. Rapporten blev efterfølgende forbedret, og udvalget har afgivet en positiv udtalelse om en ændret udgave.
- I forbindelse med forslaget til forordning om modernisering af EU's ophavsretsregler i det digitale indre marked¹² afgav udvalget en positiv udtalelse om konsekvensanalysen, forudsat at rapporten forbedres, navnlig med hensyn til dokumentationen til støtte for behovet for EU-tiltag og de foreslåede foranstaltningers proportionalitet. Udvalget anmodede navnlig Kommissionen om at fremlægge yderligere dokumentation for anvendelsen af beskyttet indhold i indhold uploadet af brugere, et rimeligt vederlag til forfattere og optrædende og audiovisuelt indhold på video-on-demandplatforme. Udvalgets bekymringer førte til en revision af konsekvensanalysen, der ledsagede de lovforslag, som Kommissionen vedtog i september 2016.
- I forbindelse med forslaget til revision af direktivet om vedvarende energi¹³ gav Udvalget for Forskriftskontrol udtryk for bekymring over proportionaliteten af nogle af løsningsmodellerne og over, i hvilket omfang nærhedsprincippet var overholdt. Kommissionen tog behørigt hensyn til udvalgets forbehold i sit forslag. Kommissionen

⁹ Se også punkt 3 vedrørende Kommissionens opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter vedrørende udstationering af arbejdstagere.

¹⁰ SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

¹² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af regler for udøvelsen af ophavsret og beslægtede rettigheder, der finder anvendelse på visse onlinetransmissioner fra radio- og tv-foretagender og retransmissioner af radio- og tv-programmer (COM(2016) 594).

¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (COM(2016) 767 final).

havde navnlig ikke foreslået bindende forpligtelser i bestemmelserne om opvarmning og køling, men i stedet givet medlemsstaterne en række valgmuligheder og derved sikret fleksibilitet i gennemførelsen på nationalt plan. Disse mere rimelige og mindre byrdefulde bestemmelser blev kombineret med styrkede bestemmelser i forvaltningsrammen med henblik på at sikre opfyldelsen af 2030-målene.

Som disse eksempler viser, bidrog Udvalget for Forskriftskontrol i 2016 til at forbedre analysen af, hvordan forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og tilvejebragte således kritiske oplysninger, der kan indgå i Kommissionens politiske beslutningsproces.

Evalueringer og kvalitetskontroller

Nærhed og proportionalitet var også helt afgørende for de retrospektive evalueringer og kvalitetskontroller, der blev udført i 2016. Disse redskaber anvendes til at foretage en vurdering af, om EU-foranstaltningerne fører til de forventede resultater med hensyn til effektivitet, nyttevirkning, kohærens, relevans og merværdi på EU-plan. Det vurderes ligeledes, om sådanne foranstaltninger fortsat er nødvendige, eller om målene bedre kan nås på andre måder. Kommissionen er forpligtet til princippet om at "evaluere først", dvs. at analysere tidligere resultater af eksisterende politikker, inden nye foranstaltninger overvejes. Ved at indsamle dokumentation og drage 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. I 2016 offentliggjorde Kommissionen 43 evalueringer og kvalitetskontroller¹⁴. Kommissionen har afsluttet to kvalitetskontroller (evalueringer af bredere politikområder), nemlig en kontrol vedrørende planlægnings-, rapporterings- og overvågningsforpligtelser i relation til EU's regelværk på energiområdet og en kontrol vedrørende fugle- og habitatdirektiverne. Følgende eksempler fra 2016 viser de evalueringer, hvor der blev rejst spørgsmål om nærhedsprincippet, europæisk merværdi og proportionalitetsprincippet:

- I en evaluering af direktivet om grænseoverskridende retshåndhævelse i forbindelse med færdselslovsovertrædelser¹⁵ blev det konkluderet, at direktivet har skabt europæisk merværdi, fordi det indfører en ordening til udveksling af data fra køretøjsregistre, der er af afgørende betydning for retsforfølgningen i forbindelse med lovovertrædelser begået med køretøjer, der er registreret i andre medlemsstater. Det ville have været næsten umuligt at nå de samme resultater med andre midler end et direktiv på grund af: a) det antal aftaler, som medlemsstaterne ville være nødt til at underskrive for at kunne udveksle samme type data, b) den tid, det ville tage at ratificere lignende aftaler i alle medlemsstaterne, og c) de mulige resultater af sådanne aftaler samt den manglende gennemsigtighed, som nogle bilaterale eller multilaterale aftaler kan medføre.
- I en evaluering af handlingsplanen mod den voksende trussel fra antimikrobiel resistens¹⁶ blev det konkluderet, at handlingsplanen havde klar europæisk merværdi. Det har tilskyndet medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger, styrket det internationale

¹⁴ Med pakken om bedre regulering fra maj 2015 blev der indført en ny politik om, at alle evalueringer skal ledsages af et arbejdsdokument ved offentliggørelsen. 2016 var imidlertid stadig et overgangså, hvor en række evalueringer stadig blev offentliggjort uden et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. I 2016 udgjorde det samlede antal arbejdsdokumenter om evalueringer og kvalitetskontroller og eksterne evalueringsundersøgelser 111.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en

¹⁶ SWD(2016) 347 final.

samarbejde og sikret en ramme for koordinering af aktiviteter vedrørende antimikrobiel resistens på internationalt plan. Evalueringens resultater understøtter således fortsatte tiltag på EU-plan. Evalueringen viser, at der er et klart behov for at støtte og bistå medlemsstaterne i udarbejdelsen og gennemførelsen af nationale handlingsplaner for at mindske forskellene mellem brugen af antimikrobielle stoffer og forekomsten af infektioner, fremme samarbejdet på tværs af sektorer, øge borgernes viden og styrke kontrol- og overvågningssystemer ved at udvikle ekspertise inden for metoder, solide indikatorer og instrumenter. Evalueringen viste, at der fortsat er behov for koordinering af og samarbejde om forskning i og for udvikling af nye antimikrobielle stoffer, hurtige diagnostiske test, vacciner og alternative behandlinger og nye forretningsmodeller med henblik på at støtte investeringer og skabe større viden om transmission af antimikrobiel resistens.

- I forbindelse med den efterfølgende evaluering af det syvende rammeprogram for forskning¹⁷ blev det konkluderet, at tackling af paneuropæiske udfordringer gennem europæisk forskning er blandt de vigtigste områder med europæisk merværdi sammenlignet med foranstaltninger på medlemsstatsplan. EU's forskningsprogrammer omfatter en række priser vedrørende "samfundsmæssige udfordringer" med en kontant belønning til dem, der mest effektivt imødegår en defineret udfordring. De fungerer som et incitament til innovation, men fastsætter ikke, hvordan målet skal nås. I 2014 vandt den tyske producent af biologiske lægemidler Cure Vac GmbH innovationsprisen og modtog 2 mio. EUR for de fremskridt, selskabet havde gjort hen imod en ny teknologi til at holde livreddende vacciner stabile ved enhver omgivende temperatur og dermed overvinde en af de største hindringer for at anvende vacciner i udviklingslande. I 2015 gav prisen anledning til yderligere private investeringer i forskning, da Bill and Melinda Gates Foundation gav tilsagn om at investere 46 mio. EUR i Cure Vac med henblik på at fremskynde udviklingen af dets innovative vaccineteknologi og produktionen af talrige vacciner mod smitsomme sygdomme.

2.2. Opfølgning på begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter

I 2016 modtog Kommissionen 65¹⁸ **begrundede udtalelser** fra nationale parlamenter vedrørende nærhedsprincippet¹⁹. Dette var en stigning på 713 % i forhold til de otte modtagne begrundede udtalelser i 2015. Antallet af begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2016, er det tredje højeste, der er blevet modtaget i et kalenderår, siden mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet blev indført med Lissabontraktaten i 2009 (efter 84 i 2012 og 70 i 2013). De begrundede udtalelser, der blev modtaget i 2016, tegnede sig også for en større andel (10,5 %) af det samlede antal udtalelser, som Kommissionen modtog i forbindelse med den politiske dialog (620). Det skal bemærkes, at det samlede antal udtalelser, som de nationale parlamenter indsendte inden for rammerne af den politiske dialog i 2016, også steg væsentligt²⁰.

De 65 begrundede udtalelser modtaget i 2016 vedrørte 38 udtalelser om fire forslag fra Kommissionen. Det forslag, der gav anledning til de fleste begrundede udtalelser, var forslaget

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7

¹⁸ Dette tal udgør det samlede antal udtalelser fra parlamentskamre i henhold til protokol nr. 2 til traktaterne. Begrundede udtalelser, som vedrører mere end ét kommissionsdokument, tæller således kun som én begrundet udtalelse. Der findes flere oplysninger i bilaget til denne rapport.

¹⁹ Se bilaget til denne rapport.

²⁰ 620 udtalelser modtaget inden for rammerne af den politiske dialog i 2016 sammenholdt med 350 modtagne udtalelser i 2015.

til revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere²¹, der foranledigede 14 begrundede udtalelser, hvilket udløste proceduren i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 til traktaterne (det "gule kort"). Der blev afgivet otte begrundede udtalelser om forslaget til revision af Dublinforordningen²² og otte begrundede udtalelser om de to forslag om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag og et fælles selskabsskattegrundlag²³. Der blev afgivet mellem en og fire begrundede udtalelser om andre forslag. De kommissionsdokumenter, som gav anledning til flest udtalelser, er nærmere beskrevet i punkt 3.

Den betydelige stigning i det samlede antal begrundede udtalelser afgivet i 2016 viste sig også i den betydelige stigning i antallet af begrundede udtalelser afgivet af hvert kammer. 26 ud af de 41 kamre afgav begrundede udtalelser i 2016 (sammenholdt med otte kamre i 2015). De begrundede udtalelser blev afgivet af det bulgarske Narodno sabranie (3), det tjekkiske Senát (3), det tjekkiske Poslanecká sněmovna (4), det danske Folketing (2), det estiske Riigikogu (1), det irske Dáil Éireann (2), det irske Seanad Éireann (1), det franske Sénat (3), det kroatiske Hrvatski sabor (1), det italienske Senato della Repubblica (3), det lettiske Saeima (1), det litauiske Seimas (1), Luxembourgs Chambre des Députés (2), det ungarske Országgyűlés (2), det maltesiske Kamra tad-Deputati (5), det nederlandske Eerste Kamer (1), det nederlandske Tweede Kamer (3), det østrigske Bundesrat (4), det polske Senat (2), det polske Sejm (2), den portugisiske Assembleia da República (1), det rumænske Camera Deputaţilor (2), det rumænske Senat (1), det slovakiske Národná rada (2), den svenske Riksdag (12) og det britiske House of Commons (1).

Den svenske Riksdag var det nationale parlament, som afgav langt det største antal begrundede udtalelser (12). Det maltesiske Kamra tad-Deputati afgav det næsthøjeste antal begrundede udtalelser (5), efterfulgt af det tjekkiske Poslanecká sněmovna og det østrigske Bundesrat (4 hver).

Desuden benyttede nogle regionale parlamenter lejligheden til at informere Kommissionen direkte om deres udtalelser om visse forslag fra Kommissionen, der i nogle tilfælde også havde været forelagt deres respektive nationale parlamentskamre som led i kontrollen af nærhedsprincippet i henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 til traktaterne. Kommissionen tager hensyn til disse udtalelser, når det er relevant.

2.3. Europa-Parlamentet og Rådet

a) Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har truffet en række foranstaltninger til at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaterne, for så vidt angår anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Med særlig henvisning til de nationale parlamenters begrundede udtalelser er proceduren som følger:

- Begrundede udtalelser fremsendes til Europa-Parlamentets Retsudvalg og til det korresponderende udvalg med henblik på uddeling til alle udvalgsmedlemmer. De inkluderes også i mødedokumenterne.
- Begrundede udtalelser oversættes systematisk til alle officielle EU-sprog (med undtagelse af irsk og maltesisk).

²¹ Forslag til direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (COM(2016) 128 final).

²² Forslag til forordning 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 (omarbejdning) (COM(2016) 270 endelig).

²³ Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag og forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (COM(2016) 683 final og COM(2016) 685 final).

- Der henvises til de modtagne begrundede udtalelser i betragtningerne i lovgivningsmæssige beslutninger.
- Det korresponderende udvalg sikrer, at Europa-Parlamentet ikke foretager den endelige afstemning før udløbet af den frist på otte uger for indgivelse af begrundede udtalelser, der er fastsat i protokol nr. 2 til traktaterne²⁴.

I 2016 modtog Europa-Parlamentet formelt 410 skrivelser fra de nationale parlamenter²⁵. 76²⁶ af disse var begrundede udtalelser afgivet i henhold til protokol nr. 2 til traktaterne, mens de øvrige 334 var bidrag (dvs. skrivelser, hvori der ikke blev rejst spørgsmål vedrørende mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet). Disse tal steg i forhold til 2015, hvor der officielt blev indsendt ni begrundede udtalelser og 242 bidrag til Europa-Parlamentet. Alle skrivelser fra nationale parlamenter til Europa-Parlamentet gøres tilgængelige i en intern database (CONNECT).

I henhold til bilag V i Europa-Parlamentets forretningsorden er Retsudvalget horisontalt ansvarligt for at overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet. Medlemmerne af udvalget udpeger en fast ordfører for nærhed for en periode på seks måneder på grundlag af rotation mellem de politiske grupper. Gilles Lebreton (ENF) var fast ordfører i første halvdel af 2016. Han blev efterfulgt af Kostas Chrysogonos (GUE/NGL). Ordføreren følger de modtagne begrundede udtalelser og har mulighed for at tage spørgsmål op, der rejses i begrundede udtalelser, med henblik på drøftelse i udvalget og eventuelle henstillinger til det korresponderende udvalg.

Retsudvalget udarbejder også regelmæssigt en betænkning om Kommissionens årsrapport om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Sajjad Karim (ECR) blev udpeget som ordfører for betænkningen om årsrapporten 2014 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Mady Delvaux (S&D) blev udpeget som ordfører for betænkningen om årsrapporten 2015. Udvalget bidrager også til de årlige rapporter udarbejdet af Konferencen af de Europæiske Parlameters Europaudvalg (COSAC) vedrørende spørgsmål om overholdelse af nærhedsprincippet.

Den 24. maj 2016 drøftede Retsudvalget de modtagne begrundede udtalelser i henhold til proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2, det "gule kort", om forslaget om en målrettet revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere (se også nedenfor i punkt 3 i denne rapport). Den 12. oktober 2016 indbød Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender repræsentanter for nationale parlamenter til en drøftelse af forslaget.

Retsudvalget er også ansvarligt for at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet, hvilket udvalget tager hensyn til i forbindelse med varetagelsen af sin opgave med at kontrollere retsgrundlaget for forslag og udøvelsen af sit ansvar for bedre regulering.

Europa-Parlamentets Forskningstjeneste hjalp desuden fortsat Europa-Parlamentet med at tage hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i dets arbejde:

²⁴ Denne frist kan dog fraviges i tilfælde af en sags hastende karakter som omhandlet i afsnit I, artikel 4, i protokol nr. 1 til traktaterne om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union.

²⁵ Europa-Parlamentet modtog ligeledes en række skrivelser fra nationale parlamenter vedrørende Europa-Parlamentets forslag om reform af valgloven i Den Europæiske Union. Der redegøres nærmere herfor i Europa-Parlamentets årsberetning 2014-2015 om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i medfør af Lissabontraktaten: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>

²⁶ Der er en uoverensstemmelse med hensyn til antallet af begrundede udtalelser registreret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, da det ikke er alle institutioner, som har modtaget alle begrundede udtalelser, eller da institutionerne tæller antallet af modtagne begrundede udtalelser på forskellig vis.

- ved systematisk at kontrollere nærheds- og proportionalitetsaspekterne af Kommissionens konsekvensanalyser og rette opmærksomheden mod betænkeligheder på dette område, 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 kontrollere nærheds- og proportionalitetsaspekterne i forbindelse med udarbejdelse af konsekvensanalyser med fokus på merværdi for EU i stedet for nationale udgifter eller foranstaltninger.

I 2016 udarbejdede Europa-Parlamentet 36 indledende vurderinger, en konsekvensanalyse af indholdsmæssige ændringsforslag og 14 efterfølgende konsekvensanalyser. Derudover blev der udarbejdet syv betænkninger om "omkostningerne ved fravær af EU-tiltag" og fire evalueringer af den europæiske merværdi. Europa-Parlamentets Forskningstjeneste kontrollerer ligeledes gennemførelsen og effektiviteten af eksisterende EU-lovgivning, når Europa-Kommissionen bebuder, at lovgivningen vil blive ændret, i sit arbejdsprogram. I 2016 blev der foretaget 28 "gennemførelsevalueringer" af denne karakter.

Hvert år gentager Europa-Parlamentet sin opfordring til de nationale parlamenter om at fremsende oplysninger, som de måtte finde relevante i denne sammenhæng.

b) Rådet

Rådets forpligtelser i forbindelse med de nationale parlamenters overvågning af nærhedsprincippet er fastsat i protokol nr. 1 og 2 til traktaterne. 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 nr. 2 til traktaterne sender 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. Som en konsekvens af denne forpligtelse sender 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 lovgivningsforslag fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank til de pågældende institutioner. I 2016 blev der ikke modtaget sådanne forslag til retsakter eller udtalelser²⁷.

Ud over traktatens krav holder Rådet også medlemsstaterne informeret om de nationale parlamenters udtalelser om Kommissionens lovforslag. I 2016 fremsendte Rådets sekretariat 69²⁸ begrundede udtalelser modtaget i henhold til protokol nr. 2 og 280 udtalelser modtaget inden for rammerne af den politiske dialog²⁹ til delegationerne.

²⁷ Det bemærkes i denne forbindelse, at Rådet ved udgangen af 2015 fremsendte 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 (dok. 14306/15) til de nationale parlamenter.

²⁸ Der er en uoverensstemmelse med hensyn til antallet af begrundede udtalelser registreret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, da det ikke er alle institutioner, som har modtaget alle begrundede udtalelser, eller da institutionerne tæller antallet af modtagne begrundede udtalelser på forskellig vis.

²⁹ Rådets sekretariat modtager ikke systematisk alle udtalelser fra de nationale parlamenter.

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 overensstemmelse med henvisningen til lokale og regionale niveauer i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union overvågede Regionsudvalget i 2016 anvendelsen af nærhedsprincippet ved brug af sine forskellige instrumenter. Udvalget havde særlig fokus på fire initiativer³⁰ i Kommissionens arbejdsprogram for 2016 inden for rammerne af nærhedsarbejdsprogrammet. Regionsudvalget vurderede desuden inden for rammerne af sin egen forretningsorden³¹, om alle de lovgivningsforslag, som udvalget afgav udtalelser om, overholdt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I 2016 blev der afgivet 13 udtalelser om lovgivningsforslag, hvoraf ni udtalelser indebar overvågning af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, ud over dem, der var indeholdt i nærhedsarbejdsprogrammet. Regionsudvalget fandt, at de fleste af forslagene var i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I to tilfælde og i forskelligt omfang gav Regionsudvalget udtryk for bekymring over anvendelsen af proportionalitetsprincippet, navnlig i forbindelse med pakken om cirkulær økonomi³² og revisionen af direktivet om audiovisuelle medietjenester³³. For så vidt angår oprettelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning³⁴, fandt Regionsudvalget, at begrundelsen var mangelfuld, og anmodede Kommissionen om at forelægge en mere udførlig begrundelse for at muliggøre en informeret vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Høringer af nærhedsekspertergruppen

Der blev foretaget en høring af nærhedsekspertergruppen³⁵ om de enkelte initiativer i nærhedsarbejdsprogrammet. Nærhedsekspertergruppen blev først hørt om forslagene til direktiver i den nye pakke om cirkulær økonomi. De fleste eksperter mente ikke, at målene for affaldshåndtering gav anledning til betænkeligheder med hensyn til nærhedsprincippet. For så vidt angår proportionalitetsprincippet, mente nogle, at målene i lovgivningsforslaget fra 2014 var uforholdsmæssige. Følgende blev konkluderet i udtalelsen³⁶: "Det Europæiske Regionsudvalg mener ikke, at Kommissionens forslag giver anledning til betænkeligheder med hensyn til nærhedsprincippet, men dog nogle bekymringer vedrørende proportionaliteten".

Den anden høring i 2016 vedrørte revisionen af direktivet om udstationering af arbejdstagere. Respondenterne understregede, at forslaget indeholdt væsentlige nye elementer, og at de foreslåede foranstaltninger ikke var begrundet på passende og udførlig vis. Med hensyn til nærhedsprincippets væsentlige aspekter rejste udvalget ingen indsigelser i sin udtalelse³⁷ og medgav "at formålet med den foreslåede revision af direktivet, nemlig en fælles definition af de regler, der skal anvendes for udstationering af arbejdstagere, bedst kan opfyldes på EU-niveau".

Hvad angår forslaget til revision af direktivet om audiovisuelle medietjenester, konkluderede eksperterne, at forslaget syntes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, men at

³⁰ [COR-2016-00911-09-00-NB](#), vedtaget af Regionsudvalgets præsidium den 4. april 2016.

³¹ Forretningsordenens artikel 55, stk. 2 (EUT L 65/41 af 5.3.2014), http://www.toad.cor.europa.eu/pdf/rop_en.pdf

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final og COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

³⁵ Nærhedsekspertergruppen, der hører under Regionsudvalgets nærhedsovervågningsnetværk, og som i øjeblikket består af 12 eksperter, der yder teknisk støtte, og Regionsudvalgets kontaktpunkter for overvågning af nærhedsprincippet i medlemsstaterne.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

meget detaljerede regler vedrørende nationale tilsynsmyndigheder ikke gav meget spillerum i de nationale beslutningsprocesser, og at forslaget derfor rejste tvivl om, hvorvidt nærhedsprincippet er blevet overholdt³⁸.

Den sidste høring af nærhedsekspertergruppen i 2016 vedrørte et forslag til direktiv om ophavsret på det digitale indre marked. Der blev ikke rejst spørgsmål om anvendelsen af nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet. Regionsudvalgets udtalelse blev vedtaget den 8. februar 2017³⁹.

REGPEX – platformen for regioner med lovgivningsbeføjelser

I 2016 opgraderede og videreudviklede Regionsudvalget REGPEX, der er et undernetværk i nærhedsovervågningsnetværket, som er åbent for regionale parlamenter og myndigheder med lovgivningsbeføjelser, og som ved udgangen af 2016 talte 76 partnere (47 regionale forsamlinger og 29 regionale myndigheder). REGPEX-søgemaskinen er et redskab til udvælgelse af prioriteter med henblik på overvågning af anvendelsen af nærhedsprincippet og udveksling af oplysninger mellem partnerne og giver direkte adgang til oplysninger med henblik på analyse af nærhedsprincippet. REGPEX er fortsat et vigtigt redskab til overvågning af nærhedsprincippet. Det fremmer udvekslingen af god praksis og en mere fælles tilgang til overvågning af nærhedsprincippet.

Der blev uploadet i alt 28 bidrag fra REGPEX-partnere i 2016. Delstatsparlamentet i Oberösterreich, den lovgivende forsamling i regionen Emilia Romagna og Bayerns delstatsparlament var blandt de mest aktive partnere. I 2016 foranledigede forslaget til direktiv om udstationering af arbejdstagere bidrag fra tre regionale parlamenter. Bayerns delstatsparlament anførte, at enhver harmonisering af udstationeringen af arbejdstagere var uantagelig, da EU ikke har nogen kompetence på lønområdet. Den regionale forsamling i Friuli-Venezia Giulia glædede sig over anvendelsen af værtslandets lønsystem på udstationerede arbejdstagere. Den regionale forsamling i Marche mente, at det er mest hensigtsmæssigt at regulere arbejdsmarkedsrelationer, herunder kollektive overenskomster, på nationalt plan på grund af de særlige nationale kollektive forhandlingsystemer. Disse holdninger blev afspejlet i Regionsudvalgets høringsrapport på baggrund af udvalgets udtalelse om forslaget om udstationering af arbejdstagere.

Konference om nærhedsprincippet, bedre regulering og politisk dialog

Konferencen om nærhedsprincippet, bedre regulering og politisk dialog arrangeret af den italienske sammenslutning af regionale parlamenter sammen med det italienske Senato della Repubblica og Regionsudvalget blev afholdt i Rom den 19. februar 2016. Dette pilotprojekt vedrørende oplysning om nærhedsprincippet og uddannelsesarrangement blev udviklet inden for rammerne af et nyt koncept, der opfylder de lokale og regionale myndigheders behov i forbindelse med den planlagte reform af det italienske Senato della Repubblica. Arrangementet samlede 150 deltagere og satte fokus på de regionale parlameters rolle i EU's beslutningsproces og på overvågning af nærhedsprincippet som en konstruktiv foranstaltning.

Der gives en mere detaljeret beskrivelse af nærhedsrelaterede aktiviteter i årsrapporten 2016 om nærhedsprincippet, der er udarbejdet af Regionsudvalget⁴⁰.

2.5. Den Europæiske Unions Domstol

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

⁴⁰ Tilgængelig efter vedtagelse i Regionsudvalgets præsidium på:
<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

Domstolen vigtigste retsafgørelser i 2016 om nærhedsprincippet var Domstolens domme af 4. maj 2016⁴¹ vedrørende lovligheden af tobaksvaredirektivet⁴². Retten fandt, at EU-lovgiveren havde overholdt nærhedsprincippet.

For at nå frem til denne konklusion skelnede Domstolen mellem forudgående kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet udøvet "på politisk niveau af de nationale parlamenter i henhold til procedurer, der er fastsat til dette formål ved denne protokol [nr. 2]" og den efterfølgende retlige prøvelse, hvor Domstolen "skal efterprøve såvel overholdelsen af de materielle betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, som overholdelsen af de proceduremæssige garantier, der er foreskrevet ved denne protokol"⁴³.

Med hensyn til de materielle betingelser anvendte Domstolen en simpel test, hvor den skulle "efterprøve, om EU-lovgiver på grundlag af en detaljeret analyse kunne konkludere, at det mål, der blev forfulgt ved den påtænkte handling, bedre kunne nås på EU-plan". Domstolen mindede om, at direktivet forfulgte et dobbelt formål bestående i at fremme "den rette funktion af det indre marked [...] samtidig med, at et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, sikres". Selv hvis det antages, at det andet formål bedre kunne nås af medlemsstaterne, forholder det sig således, at "forfølgelsen af dette formål på et sådant plan ville kunne tænkes at forstærke, om ikke afføde, situationer, hvor visse medlemsstater ville give tilladelse til markedsføring af tobaksvarer med visse kendetegnende aromaer, mens andre ville forbyde dem, hvilket således ville være i direkte modstrid med direktivets hovedformål, nemlig at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter". Domstolen fastslog, at "[d]et følger af den indbyrdes afhængighed mellem de to [...] mål, at EU-lovgiver med rimelighed kunne skønne, at dens handling skulle omfatte indførelsen af en ordning for markedsføring i Unionen af tobaksvarer med en kendetegnende aroma, og at dette dobbelte mål på grund af denne indbyrdes afhængighed bedre kunne opnås på EU-plan". Domstolen bemærkede endvidere, at nærhedsprincippet "ikke har til formål at begrænse EU's kompetence ud fra situationen for en given individuelt bedømt medlemsstat"⁴⁴.

Hvad angår overholdelsen af de proceduremæssige garantier og navnlig begrundelsespligten for så vidt angår nærhedsprincippet, mindede Domstolen om, at spørgsmålet om, hvorvidt denne pligt er overholdt, "ikke blot [skal] vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og sagens omstændigheder". Domstolen undersøger navnlig, om Kommissionens forslag og dens konsekvensanalyse indeholder "tilstrækkelige elementer, der på klar og utvetydig vis redegør for de fordele, der er forbundet med en handling på EU-plan i stedet for på medlemsstatsplan". Dette "har givet såvel EU-lovgiver som de nationale parlamenter mulighed for at vurdere, om dette forslag var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, samtidig med, at de havde en sådan karakter, at borgerne kunne få kendskab til begrundelserne vedrørende dette princip, og at Domstolen kunne udøve sin kontrol"⁴⁵.

Domstolen afviste ligeledes anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i forskellige bestemmelser i tobaksvaredirektivet. Domstolen bekræftede proportionaliteten af de

⁴¹ Sag C-358/14, Polen mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2016:323, C-477/14, Pillbox 38, EU:C:2016:324 og C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325.

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT L 127 af 29.4.2014, s. 1-38).

⁴³ Polen mod Parlamentet og Rådet, præmis 112 og 113, Pillbox 38, præmis 145 og 146, og Philip Morris, præmis 216 og 217.

⁴⁴ Polen mod Parlamentet og Rådet, præmis 115-121, Philip Morris, præmis 219-224, hvor der henvises til sag C-508/13, og Estland mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2015:403, præmis 48 og 53.

⁴⁵ Polen mod Parlamentet og Rådet, præmis 122-125, og Philip Morris, præmis 225-227.

valg, der er truffet af lovgiveren, som har et vidt skøn inden for de områder, hvor lovgiver skal foretage komplekse politiske, økonomiske og sociale vurderinger, f.eks. om reguleringen af markedet for tobaksvarer. Domstolen fandt ikke, at de vedtagne foranstaltninger var åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til det forfulgte mål, og mindre indgribende foranstaltninger syntes ikke at være lige så egnede til at nå dette mål⁴⁶.

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

- Forslag til revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere

Som opfølgning på tilsagnet i Kommissionens politiske retningslinjer om at fremme princippet om, at det samme arbejde på samme sted bør aflønnes på samme måde, vedtog Kommissionen den 8. marts 2016 et forslag⁴⁷ om en målrettet revision af direktivet fra 1996 om udstationering af arbejdstagere⁴⁸. Formålet med revisionen er i det væsentlige at sikre, at gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser i EU finder sted på lige vilkår for virksomheder og respekterer arbejdstagernes rettigheder. I denne forbindelse indfører forslaget ændringer på tre hovedområder: i) aflønning af udstationerede arbejdstagere, også i situationer med underkontrahenter, ii) regler om vikaransatte og iii) længerevarende udstationeringer. Det fastslås navnlig i forslaget, at alle obligatoriske regler om aflønning i værtslandet skal gælde for udstationerede arbejdstagere i den pågældende medlemsstat.

Kommissionens forslag var genstand for 14 begrundede udtalelser⁴⁹ fra nationale parlamenter i 11 medlemsstater. Disse begrundede udtalelser repræsenterer 22 af de i alt 56 stemmer og udløste således proceduren i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 til traktaterne (det "gule kort")⁵⁰. I deres begrundede udtalelser anførte de pågældende nationale parlamenter navnlig i) at de gældende regler er tilstrækkelige og hensigtsmæssige, ii) at EU-niveau ikke er et passende niveau for foranstaltningerne, iii) at forslaget ikke udtrykkeligt anerkender medlemsstaternes kompetencer vedrørende aflønning og ansættelses- og arbejdsvilkår, og iv) at begrundelsen i forslaget vedrørende nærhedsprincippet er for kortfattet.

I overensstemmelse med Kommissionens tilsagn om at forbedre interaktionen med de nationale parlamenter indledte Kommissionen direkte drøftelser med de nationale. På Konferencen af de Europæiske Parlamenter Europaudvalg (COSAC) den 13. juni 2016 blev der afholdt en foreløbig drøftelse med første næstformand Timmermans af de proceduremæssige aspekter, og den 11. juli 2016 blev der afholdt en indgående drøftelse med kommissær Marianne Thyssen som led i en mere omfattende debat om EU's sociale dimension.

Efter en nøje analyse af de begrundede udtalelser vedtog Kommissionen en meddelelse den 20. juli 2016, hvori det konkluderes, at forslaget overholder nærhedsprincippet, og at forslaget bør bevares uændret⁵¹. I sin meddelelse mindede Kommissionen om, at forslaget er baseret på et retsgrundlag vedrørende det indre marked, og at udstationering i sagens natur har en

⁴⁶ Polen mod Parlamentet og Rådet, præmis 78-104, Philip Morris, præmis 164-212, og Pillbox 38, præmis 48-141.

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

⁴⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

⁴⁹ Det bulgarske Narodno sabranie, det tjekkiske Poslanecká sněmovna, det tjekkiske Senát, det danske Folketing, det estiske Riigikogu, det kroatiske Hrvatski sabor, det lettiske Saeima, det litauiske Seimas, det ungarske Országgyűlés, det polske Sejm, det polske Senat (begrundet udtalelse og udtalelse), det rumænske Camera Deputaţilor (begrundet udtalelse og udtalelse), det rumænske Senat og det slovakiske Národná rada.

⁵⁰ Kommissionen modtog også ni udtalelser inden for rammerne af den politiske dialog. De modtagne udtalelser er behandlet i årsberetningen 2016 om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter (COM(2017) 601 final).

⁵¹ COM(2016) 505 final.

grænseoverskridende karakter. Kommissionen understreger, at målet med forslaget er at fremme fri udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at der skabes mere lige vilkår for nationale og grænseoverskridende tjenesteydere, og sikre, at arbejdstagere, der udfører arbejde på det samme sted, beskyttes af de samme obligatoriske regler, uanset om de er lokale arbejdstagere eller udstationerede arbejdstagere. Det forklares ligeledes, hvorfor de gældende regler ikke er tilstrækkelige og hensigtsmæssige i forhold til at opfylde dette mål. Kommissionen bekræfter endvidere, at forslaget utvetydigt og til fulde overholder medlemsstaternes kompetence til at fastsætte bestemmelser om aflønning samt arbejds- og ansættelsesvilkår i henhold til medlemsstaternes nationale lov eller praksis. Det samme gælder for deres kompetence til at fastsætte de arbejds- og ansættelsesvilkår, der finder anvendelse på vikaransatte. Endelig kom Kommissionen ind på spørgsmålet om begrundelsen for, at forslaget overholder nærhedsprincippet, og henviste i denne forbindelse til Domstolens retspraksis og begrundelsen til forslaget og konsekvensanalysen.

- Forslag til revision af Dublinforordningen

Den første pakke af lovgivningsmæssige foranstaltninger⁵², som tager sigte på at gøre det fælles europæiske asylsystem⁵³ mere retfærdigt og bæredygtigt, omfatter et forslag til revision af Dublinforordningen⁵⁴. Forslaget, som blev vedtaget den 4. maj 2016, er et led i Kommissionens samlede svar på den omfattende, ukontrollerede tilstrømning af migranter og asylansøgere i 2015 som afdækkede strukturelle svagheder i udformningen og gennemførelsen af det eksisterende Dublinsystem. Forslaget har til formål at sikre en fair ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne ved at indføre en ny "korrigerende fordelingsmekanisme", som modvirker misbrug af det fælles europæiske asylsystem og forhindrer sekundære bevægelser.

De nationale parlamenter afgav otte begrundede udtalelser⁵⁵ om forslaget, idet de navnlig gjorde gældende, at det ikke overholder nærhedsprincippet, da den korrigerende fordelingsmekanisme er for vidtgående, og at beslutninger om omfordeling fortsat bør henhøre under medlemsstaternes enekompetence.

Som svar herpå anførte Kommissionen, at forslaget var nødvendigt og rimeligt for at sikre et bæredygtigt og retfærdigt fælles europæisk asylsystem. Kommissionen understregede også, at sikring af, at Dublinsystemet anvendes korrekt i kriseperioder, og løsning af det problem, at tredjelandstatsborgere rejser videre til andre medlemsstater, var grænseoverskridende spørgsmål, som ikke kunne løses ved hjælp af individuelle eller bilaterale foranstaltninger i medlemsstaterne. Kommissionen mente derfor, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen forklarede også, at forslaget ville sikre et mere retfærdigt, effektivt og bæredygtigt system til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, samtidig med at man opretholder princippet om, at asylansøgere, medmindre de har familie andetsteds, skal ansøge om asyl i det første indrejseland. Den nye fair mekanisme vil sikre solidaritet og en retfærdig ansvarsfordeling i Unionen og fjerne det uforholdsmæssigt store pres på asylsystemerne i frontlinjemedlemsstater.

- Forslag om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final og COM(2016) 272 final.

⁵³ Meddelelse om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa (COM(2016) 197 final).

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ Det tjekkiske Poslanecká sněmovna, det tjekkiske Senát, det italienske Senato della Repubblica, det ungarske Országgyűlés, det polske Sejm, det polske Senat, det rumænske Camera Deputaţilor og det slovakiske Národná rada.

Formålet med at oprette et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag er at give virksomhederne ét regelsæt til beregning af deres skattepligtige overskud i hele EU. Det første forslag til direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag⁵⁶, der blev fremlagt i 2011, havde til formål at styrke det indre marked for virksomheder. Selv om medlemsstaterne gjorde fremskridt i Rådet med hensyn til mange aspekter af forslaget, var de ikke i stand til at nå frem til en endelig aftale. I sit arbejdsprogram for 2016 meddelte Kommissionen, at den ville trække forslaget tilbage og iværksætte arbejdet igen med en ny trinvis tilgang⁵⁷.

Den 25. oktober 2016 relancerede Kommissionen sit initiativ om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag med vedtagelsen af to nye lovgivningsforslag⁵⁸. Med disse forslag agter Kommissionen at styrke de erhvervsvenlige elementer i forslaget fra 2011 for at hjælpe grænseoverskridende virksomheder med at reducere omkostningerne og bureaukratiet og for at støtte innovation. Samtidig ønsker Kommissionen at styrke det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlags potentiale som et redskab til bekæmpelse af skatteundgåelse. Forslagene nævner intet om skattesatser, da det fortsat er et rent nationalt anliggende.

Kommissionen modtog otte begrundede udtalelser⁵⁹ i forbindelse med de to nye forslag⁶⁰. I de begrundede udtalelser blev der navnlig givet udtryk for bekymring over, at medlemsstaterne ville miste kontrollen over deres selskabsskattesystemer. De nationale parlamenter fremførte, at forslagene var unødvendige, og at de endda muligvis ville vise sig at være ineffektive i bekæmpelsen af skatteundgåelse, og at det eksisterende direktiv om bekæmpelse af skatteundgåelse⁶¹ kombineret med vedtagne foranstaltninger inden for rammerne af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) var tilstrækkeligt i denne sammenhæng.

I sine svar til de nationale parlamenter understregede Kommissionen, at forslagene ikke vedrører fastsættelsen af skattesatser på nationalt plan, men en harmonisering af selskabsskattegrundlaget, som er en forudsætning for at korrigere de konstaterede forvriddinger på det indre marked. I denne forbindelse vil direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse kunne anvendes umiddelbart til at tackle presserende behov. Der indføres valgmuligheder i form af en minimumsstandard, som kan udfylde huller i de eksisterende 28 nationale skattesystemer. Det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag vil være et fuldt udbygget selskabsskattesystem med en grænseoverskridende dimension og mål, der ikke er begrænset til foranstaltninger til bekæmpelse af skatteundgåelse. Kommissionen mindede også om, at OECD ikke tager hensyn til de særlige aspekter, som er relevante for et indre marked, f.eks. EU's indre marked. Kommissionen gjorde det klart, at den fortsat har beføjelse til at foreslå lovgivning – inden for grænserne af sin traktatbaserede kompetence – med henblik på at sikre et mere velfungerende indre marked. Kommissionen bekræftede ikke desto mindre, at de principper for interne afregningspriser, der er vedtaget i OECD, fortsat vil finde anvendelse på transaktioner med associerede virksomheder uden for den skattekonsoliderede koncern i EU og i tredjelande.

⁵⁶ COM(2011) 121 final.

⁵⁷ Bilag 4 til Kommissionens arbejdsprogram 2016 (COM(2015) 610 final).

⁵⁸ COM(2016) 683 final og COM(2016) 685 final.

⁵⁹ Det danske Folketing, det irske Dáil Éireann, det irske Seanad Éireann, Luxembourgs Chambre des Députés, det maltesiske Kamra tad-Deputati, det nederlandske Eerste Kamer, det nederlandske Tweede Kamer og den svenske Riksdag. Kommissionen modtog også en udtalelse fra det britiske House of Commons, hvor der blev givet udtryk for betænkeligheder vedrørende overholdelsen af nærhedsprincippet. Denne udtalelse blev imidlertid først modtaget efter udløbet af fristen på otte uger for indgivelse af begrundede udtalelser.

⁶⁰ Kommissionen modtog desuden fire udtalelser inden for rammerne af den politiske dialog, nemlig fra det tyske Bundesrat, det spanske Cortes Generales, det østrigske Bundesrat (modtaget i 2017) og den portugisiske Assembleia da República.

⁶¹ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (EUT L 193 af 19.7.2016, s. 1).

4. KONKLUSION

Som bekræftet ved undertegnelsen af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning i 2016 har Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i fællesskab forpligtet til at sikre, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet fortsat er et centralt element i EU's beslutningsproces, og at disse principper respekteres fuldt ud under hele lovgivningsprocessen.

I Europa-Parlamentet fortsatte de kompetente parlamentsudvalg samt Retsudvalget, der er horisontalt ansvarligt for at overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet, i 2016 deres arbejde med at kontrollere, om lovgivningsforslagene overholdt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Regionsudvalget overvågede også fortsat overholdelsen af nærhedsprincippet, især gennem vedtagelsen og gennemførelsen af sit nærhedsarbejdsprogram for 2016, der omfattede høringer af nærhedsekspertgruppen. Regionsudvalget tog i sine udtalelser hensyn til de betæneligheder vedrørende overholdelsen af nærhedsprincippet, som parlamenter og myndigheder med lovgivningsbeføjelser havde givet udtryk for. I 2016 afholdt Regionsudvalget en konference i Rom om nærhedsprincippet, bedre regulering og politisk dialog i samarbejde med regionale parlamenter og det italienske Senato della Repubblica.

I 2016 fortsatte Kommissionen gennemførelsen af sin styrkede dagsorden for bedre regulering fra 2015, der omfatter skærpede retningslinjer for, hvordan nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal vurderes i den politiske beslutningsproces. I 2016 gennemgik Udvalget for Forskriftskontrol 60 konsekvensanalyser og stillede i en række tilfælde krav om en bedre begrundelse for anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

De nationale parlamenter udtrykte øget interesse for den europæiske beslutningsproces i 2016, navnlig for mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, og antallet af begrundede udtalelser steg således fra otte i 2015 til 65 i 2016. 14 af disse begrundede udtalelser vedrørte forslaget om en målrettet revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere, der for tredje gang udløste proceduren i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 til traktaterne. I overensstemmelse med Juncker-Kommissionens tilsagn om at gå ind i en dialog med de nationale parlamenter i tilfælde af udløsning af ovennævnte procedure blev de nationale parlaments argumenter drøftet indgående, herunder på møder i Konferencen af de Europæiske Parlameters Europaudvalg (COSAC) og i Europa-Parlamentets Retsudvalg og Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender. Selv om Kommissionen efter disse drøftelser og en grundig gennemgang af alle de modtagne udtalelser i sidste ende besluttede at fastholde sit oprindelige forslag, anerkender den, at en række nationale parlamenter fortsat ikke er overbevist om forslagets kvaliteter. Forslaget drøftes fortsat i Europa-Parlamentet og Rådet. Både Europa-Parlamentet og Rådet er i lighed med Kommissionen forpligtet til at tage hensyn til bemærkningerne fra de nationale parlamenter under hele lovgivningsprocessen.

I dag, hvor EU er i gang med at definere en vision for sin fremtid, bekræfter Romerklæringen, der blev underskrevet af lederne af de 27 medlemsstater, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 25. marts 2017 for at markere 60-årsdagen for Romtraktatens tilblivelse, på ny, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet fortsat vil underbygge og forme den europæiske beslutningsproces i de kommende år.