

Beretning afgivet af Europaudvalget den 24. december 2010

Udkast

Beretning

om

Folketingets behandling af EU-sager i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet i EU

Indledning

Lissabontraktaten gør de nationale parlamenter til nærhedsprincippets vogtere med ansvar for at overvåge, at EU's institutioner ikke vedtager lovgivning på områder, som bedre kan reguleres af EU-landene selv.

Denne beretning sigter på at tilpasse Folketingets procedurer for behandling af EU-sager, så Folketinget kan medvirke til at sikre, at EU's institutioner overholder nærhedsprincippet.

Kontrollen med nærhedsprincippet

EUF-traktatens artikel 5, stk. 3 og art. 12b tildeler EU-landenes nationale parlamenter en mulighed for at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner tidligt i lovgivningsprocessen.

Ifølge protokol nr. 2 til traktaten kan ethvert nationalt parlament inden for en frist på 8 uger efter et lovgivningsforslags er fremlagt på EU's officielle sprog, sende en begrundet udtalelse til EU's institutioner, hvis det vurderer, at forslaget strider mod nærhedsprincippet. Klagen fremsendes til formændene for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

Såfremt flere parlamenter klager over et forslag, kan det ifølge traktaten føre til, at EU-institutionerne enten forpligtes til at tage forslaget op til *fornyet overvejelse* eller i særlige tilfælde helt *standser behandlingen* af et lovgivningsforslag.

Sagerne kan, afhængig af antallet af klagende parlamenter og et forslags retsgrundlag, behandles efter to forskellige procedurer.

Hvis mindst 1/3 af parlamenterne klager over et forslag (gult kort), er forslagsstiller forpligtet til at *genoverveje* forslaget, mens klager fra 1/2 af parlamenterne (orange kort) kan føre til, at Kommissionen helt må trække sit forslag tilbage. Sidstnævnte mulighed gælder kun for forslag, som behandles under den almindelige lovgivningsprocedure.

Endelig giver traktaten også de nationale parlamenter en indirekte mulighed for at (artikel 8 i protokol nr. 2) indbringe en overtrædelse af nærhedsprincippet for EU-Domstolen. Hvis et nationalt parlament finder et EU-lovforslag i strid med nærhedsprincippet, kan en sag anlægges i henhold til TEUF artikel 263 af et medlemsland, eller ved at et medlemsland forelægger sagen i overensstemmelse med dets interne retssystem på vegne af dets nationale parlament.

De relevante traktatbestemmelser er optrykt i bilag 3 til denne beretning.

Folketingets kontrol med nærhedsprincippet

Formålet med Folketingets overvågning af nærhedsprincippet er således at gøre Folketinget i stand til inden for 8 uger at udøve en effektiv kontrol med et EU-forslags overholdelse af nærhedsprincippet samt gøre Folketinget i stand til at vedtage en begrundet udtalelse om forslaget, hvis det findes i strid med nærhedsprincippet.

Samarbejde mellem Europaudvalg og fagudvalg

Folketingets kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet bygger på et tæt samarbejde mellem Europaudvalget og Folketingets fagudvalg, jf. Europaudvalgets beretning af 10. december 2004.

Kontrollen sker efter det grundlæggende princip om, at fagudvalgene har ansvar for den første behandling af et lovgivningsforslag, mens Europaudvalget vedtager den endelige indstilling til EU's institutioner.

Europaudvalget sender straks alle relevante forslag til retsakter til det eller de relevante fagudvalg. Fagudvalgene har derefter 5 uger til at afgive en foreløbig indstilling til Europaudvalget, hvis de vurderer, at nærhedsprincippet ikke er respekteret. Europaudvalget vedtager på denne baggrund den endelige begrundede udtalelse senest 8 uger efter forslagets fremsættelse. Den begrundede udtalelse sendes straks til formændene for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

I tilfælde af uoverensstemmelser mellem et fagudvalgs indstilling og Europaudvalgets holdning indkaldes til et fælles møde.

Bilag 1 til denne beretning indeholder en detaljeret beskrivelse af, hvordan Europaudvalget og fagudvalgene samarbejder om kontrollen med nærhedsprincippets overholdelse.

Grund- og nærhedsnotater fra regeringen

Til støtte for Folketingets kontrol med nærhedsprincippet udarbejder Europaudvalgets sekretariat en oversigt over prioriterede nye forslag for det kommende år. Oversigten vil omfatte i størrelsesordenen 5-10 forslag. Oversigten sendes til Europaudvalgets medlemmer, fagudvalgene og regeringen i begyndelsen af hvert år og tjener som udgangspunkt for Folketingets kontrol med nærhedsprincippets overholdelse. De eksisterende halvårsoversigter fra regeringen afskaffes samtidig.

Fsva. de forslag, der er sat på oversigten over prioriterede nye forslag, fremsender regeringen et grund- og nærhedsnotat til Europaudvalget og til det relevante fagudvalg hurtigst muligt og senest 3 uger efter, at det er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion. Når det gælder Kommissionsforslag, medregnes august måned ikke ved fastsættelsen af fristen.

Dette tre-ugers grund- og nærhedsnotat skal indeholde en beskrivelse af baggrunden for forslaget, forslagets hjemmelsgrundlag, formål og indhold, høringsparter og høringsfrist samt Europa-Parlamentet inddragelse. Notatet skal endvidere gengive forslagsstillers egen vurdering af, hvorfor nærhedsprincippet er overholdt. Regeringen skal i den forbindelse på det foreløbige grundlag foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt. Notatet skal endvidere indeholde en foreløbig tilkendegivelse af, om forslaget ventes at have konsekvenser for dansk ret, statsfinanserne, samfundsøkonomien eller beskyttelsesniveauet og regeringens foreløbige generelle holdning til forslaget. Regeringen eftersender snarest muligt et færdigt grund- og nærhedsnotat.

Regeringen udarbejder for alle øvrige direktivforslag samt andre væsentlige forslag til retsakter og kommissionsbeslutninger et grund- og nærhedsnotat. Regeringen fremsender grund- og nærhedsnotatet til Europaudvalget og til det relevante fagudvalg hurtigst muligt, og senest 4 uger efter, at det

er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion. Når det gælder Kommissionsforslag medregnes august måned ikke ved fastsættelsen af fristen.

Grund – og nærhedsnotatet skal opfylde de betingelser, som er fastlagt i de tidligere beretninger. Grund- og nærhedsnotatet erstatter således de eksisterende grundnotater og nærhedsnotater.

Anlæggelse af sager ved EU-Domstolen

Ifølge artikel 8 i protokol nr. 2 kan en sag om overtrædelse af nærhedsprincippet anlægges i henhold til TEUF artikel 263 af et medlemsland, eller ved at et medlemsland forelægger sagen i overensstemmelse med dets interne retssystem på vegne af dets nationale parlament.

I de situationer, hvor et flertal i Folketinget, efter indstilling fra Europaudvalget, vedtager en beslutning om at anlægge sag ved EU-Domstolen i henhold til TEUF artikel 263 om en lovgivningsmæssig retsakts overtrædelse af nærhedsprincippet, forelægger regeringen sagen på vegne af Folketinget.

Sagen føres som udgangspunkt i overensstemmelse med regeringens sædvanlige procedurer for førelse af retssager ved EU-Domstolen. Der nedsættes i den forbindelse en procesdelegation med deltagelse af Folketinget, berørte ministerier samt Udenrigsministeriet (formand).

Samarbejde med andre EU-landes parlamenter

Endelig finder Europaudvalget det afgørende for effektiviteten af kontrollen med nærhedsprincippet, at der udvikles et tæt samarbejde mellem EU-landenes nationale parlamenter om dette spørgsmål.

Europaudvalget vil derfor arbejde aktivt for at styrke samarbejdet mellem de nationale parlamenter i EU om kontrollen med nærhedsprincippet.

Ikrafttræden

Denne beretning træder i kraft den 1. xxx 2010.

P.u.v.

ANNE-MARIE MELDGAARD

Formand

Bilag 1

Folketingets og fagudvalgenes inddragelse i kontrollen med nærhedsprincippet

Nedenfor angives i skemaform, hvordan den almindelige procedure for fagudvalgenes og Europaudvalgets kontrol af nærhedsprincippet vil se ud, inden for 8-ugers-fristen i traktatens Protokol 2.

Det skal hertil bemærkes, at Kommissionens formand, i et brev af 1. december 2009 til de nationale parlamenter, har tilkendegivet, at Kommissionen af hensyn til parlamenternes sommerferie ikke vil medregne augustmåned i forbindelse med fastsættelsen af 8-ugersfristen.

Dette vil i praksis betyde, at parlamenterne kan få op til 12 uger til behandlingen af et forslag, der fremsættes lige inden ferien i juni eller juli måned.

Det er aftalt mellem Europaudvalget og fagudvalgene, at med mindre andet aftales mellem udvalgene, går hele den ekstra måned til fagudvalgenes indledende behandling af et forslag, hvis 1. august ligger inden for de første fem uger efter dets fremsættelse.

Til gengæld vil hele den ekstra måned gå til Europaudvalgets behandling i de tilfælde, hvor 1. august falder senere end 5 uger efter et forslags fremsættelse.

Trin	Procedure	
(1)	Kommissionen eller en gruppe af medlemsstater fremsætter lovgivningsforslag.	
(2)	Senest 3 uger efter forslagens fremsættelse	<p>Europaudvalget behandler lovforslaget og sender straks relevante forslag i høring i det/de pågældende fagudvalg.</p> <p>Fsva. de forslag, der er sat på oversigten over prioriterede nye forslag, fremsender regeringen et foreløbigt grund- og nærhedsnotat til de relevante fagudvalg og Europaudvalget inden for 3 uger efter, at forslaget er fremsendt til Rådet i en dansk sprogversion.</p> <p>. Regeringens vurdering af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt, er indarbejdet i grund- og nærhedsnotatet.</p> <p>EU-sekretariatet lægger grund- og nærhedsnotatet og tilhørende forslag til elektronisk høring på EU-Oplysningens hjemmeside.</p> <p>Det/de relevante fagudvalg orienteres om eventuelle elektroniske høringssvar.</p>
(3)	Senest 5 uger efter forslagens fremsættelse	<p>Det eller de relevante fagudvalg har behandlet forslaget og har eventuelt udarbejdet og fremsendt en udtalelse til Europaudvalget.</p> <p>Fagudvalgets udtalelse lægges på IPEX hurtigst muligt og COSAC orienteres, såfremt fagudvalget vurderer, at der er problemer i forhold til nærhedsprincippet.</p>

(4)	Senest 8 uger efter forslaget fremsættelse	<p>Europaudvalget behandler forslaget på grundlag af udtalelsen fra fagudvalget, regeringens grund- og nærhedsnotat, eventuelle elektroniske høringssvar og eventuelle bemærkninger fra andre parlamenter/COSAC.</p> <p>I tilfælde af uoverensstemmelse mellem fagudvalgets udtalelse og Europaudvalgets holdning indkaldes til et fælles møde.</p> <p>Europaudvalgets begrundede udtalelse undertegnes af Europaudvalgets formand. Den fremsendes herefter til regeringen, Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet samt til de øvrige nationale parlamenter i EU.</p>
------------	---	--

Det gule og det orange kort

Når mindst 1/3 af parlamenterne klager (gule kort)

Med det gule kort får de nationale parlamenter mulighed for at sende en advarsel til EU-institutionerne tidligt i lovgivningsprocessen, hvis mindst 1/3 af parlamenterne finder, at et EU-forslag strider mod nærhedsprincippet.¹

Proceduren indebærer, at forslagsstiller² forpligtes til at tage sit forslag op til *fornyset overvejelse*. Forslagsstiller kan dog vælge at *opretholde* sit forslag, men kan også beslutte enten at *revidere* forslaget eller *helt trække det tilbage*.

Forslagsstiller er forpligtet til at begrunde sin afgørelse.

Når mindst 1/2 af parlamenterne klager (Det orange kort)

Med det *orange kort* fastsættes en skærpet procedure, som i sidste ende kan føre til, at al videre behandling af et forslag standses.

Proceduren iværksættes, hvis mindst *halvdelen* af de nationale parlamenter finder et forslag i strid med nærhedsprincippet og fremsender en »begrundet udtalelse«.

Proceduren gælder kun forslag fra Kommissionen, som vedtages i fællesskab af Rådet og Europa-Parlamentet under den almindelige lovgivningsprocedure.

Ligesom det *gule kort* giver også det *orange kort* Kommissionen mulighed for at beslutte at *opretholde* sit forslag, men den kan også vælge enten at *revidere* forslaget eller *trække det tilbage*.

Hvis Kommissionen beslutter at opretholde sit forslag, kan det dog først ske efter, at både Rådet og Europa-Parlamentet har behandlet sagen. Kommissionen er derfor forpligtet til at underbygge et sådant ønske i en begrundet udtalelse til Europa-Parlamentet og Rådet, som så kan udtale sig om sagen i løbet af deres førstebehandling af forslaget.

Behandlingen i Rådet og Europa-Parlamentet kan i sidste ende føre til, at Kommissionen bliver nødt til at tage sit forslag af bordet. Det sker, hvis de nationale parlamenter får medhold hos blot én af de to EU-institutioner. Ministerrådet kan træffe en sådan beslutning med støtte fra 55 pct. af Rådets medlemmer (15 medlemsstater af 27), mens Europa-Parlamentet kan gøre det med et flertal af de afgivne stemmer.

Nærhedsprincippet i EU's traktatgrundlag**TEUF artikel 5, stk. 3 og 4****om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet***Artikel 5*

3. I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Unionens institutioner anvender nærhedsprincippet i overensstemmelse med protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De nationale parlamenter sikrer, at dette princip overholdes efter proceduren i denne protokol.

4. I medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne.

Unionens institutioner anvender proportionalitetsprincippet i overensstemmelse med protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Protokol nr. 2**Om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM ØNSKER, at beslutningerne træffes så tæt på borgerne som muligt,

SOM ER BESLUTTET PÅ at fastsætte betingelser for anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet som defineret i artikel 3b i traktaten om Den Europæiske Union samt på at indføre et system for kontrol med anvendelsen af disse principper,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

Artikel 1

Hver enkelt institution sikrer til stadighed, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet som defineret i artikel 3b i traktaten om Den Europæiske Union overholdes.

Artikel 2

Inden Kommissionen fremsætter forslag til en lovgivningsmæssig retsakt, foretager den omfattende konsultationer. Disse konsultationer skal, når det er relevant, tage hensyn til de planlagte foranstaltningers regionale og lokale dimension. I ekstraordinært hastende tilfælde foretager Kommissionen ikke sådanne konsultationer. Den begrundes sin beslutning i forslaget.

Artikel 3

I denne protokol forstås ved udtrykket »udkast til lovgivningsmæssig retsakt« forslag fra Kommissionen, initiativer fra en gruppe medlemsstater, initiativer fra Europa-Parlamentet, anmodninger fra Domstolen, henstillinger fra Den Europæiske Centralbank og anmodninger fra Den Europæiske Investeringsbank, der tager sigte på vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt.

Artikel 4

Kommissionen sender sine udkast til lovgivningsmæssige retsakter samt sine ændrede udkast til medlemsstaternes nationale parlamenter samtidig med fremsendelsen til EU-lovgiveren.

Europa-Parlamentet sender sine udkast til lovgivningsmæssige retsakter samt sine ændrede udkast til de nationale parlamenter.

Rådet sender de udkast til lovgivningsmæssige retsakter, der hidrører fra en gruppe medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, samt ændrede udkast til de nationale parlamenter.

Så snart Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutninger og Rådets holdninger er vedtaget, sendes de til de nationale parlamenter.

Artikel 5

Udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt bør indeholde en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Analysen bør omfatte oplysninger, der gør det muligt at vurdere de finansielle virkninger og, når der er tale om et direktiv, følgerne for den lovgivning, som medlemsstaterne skal iværksætte, herunder eventuelt regional lovgivning. Begrundelsen for at fastslå, at et af Unionens mål bedre kan nås på EU-plan, underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer. Der skal i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter tages hensyn til, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Unionen, nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.

Artikel 6

Ethvert nationalt parlament eller ethvert kammer i et af disse parlamenter kan senest otte uger efter fremsendelsen af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt på Unionens officielle sprog sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse, der forklarer, hvorfor det mener, at det pågældende udkast ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. De nationale parlamenter eller kamrene i de nationale parlamenter skal, når det er relevant, konsultere de regionale parlamenter, der har lovgivningskompetence.

Hvis udkastet til lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra en gruppe medlemsstater, sender Rådets formand udtalelsen til disse medlemsstaters regeringer.

Hvis udkastet til lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, sender Rådets formand udtalelsen til den pågældende institution eller det pågældende organ.

Artikel 7

1. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen samt i givet fald gruppen af medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, hvis udkastet til

lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra dem, tager hensyn til de begrundede udtalelser, der fremsættes af de nationale parlamenter eller af et kammer i et af disse parlamenter.

Hvert nationalt parlament råder over to stemmer fordelt alt efter det nationale parlamentariske system. I et nationalt parlamentarisk tokammersystem råder hvert af de to kamre over én stemme.

2. Såfremt de begrundede udtalelser om, at et udkast til lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, repræsenterer mindst en tredjedel af samtlige de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter i overensstemmelse med stk. 1, andet afsnit, skal udkastet tages op til fornyet overvejelse. Denne tærskel er en fjerdedel, når der er tale om et udkast til lovgivningsmæssig retsakt, der forelægges med hjemmel i artikel 61 I i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Efter denne fornyede overvejelse kan Kommissionen eller eventuelt gruppen af medlemsstater, Europa-Parlamentet, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, hvis udkastet til lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra dem, beslutte at opretholde udkastet, ændre det eller trække det tilbage. Beslutningen skal begrundes.

3. Under den almindelige lovgivningsprocedure gælder det endvidere, at såfremt begrundede udtalelser om, at et udkast til lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, repræsenterer mindst et simpelt flertal af de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter i overensstemmelse med stk. 1, andet afsnit, skal udkastet tages op til fornyet overvejelse. Efter denne fornyede overvejelse kan Kommissionen beslutte at opretholde udkastet, ændre det eller trække det tilbage.

Hvis Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, skal den i en begrundet udtalelse underbygge sin opfattelse af, at det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Denne begrundede udtalelse såvel som de begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter skal sendes til EU-lovgiveren til overvejelse i proceduren:

- inden afslutningen af førstebehandlingen overvejer lovgiveren (Europa-Parlamentet og Rådet) lovgivningsforslagets overensstemmelse med nærhedsprincippet under særlig hensyntagen til de begrundelser, som flertallet af de nationale parlamenter har givet udtryk for og deler, samt Kommissionens begrundede udtalelse
- hvis lovgiveren med et flertal på 55 pct. af Rådets medlemmer eller et flertal af de stemmer, der er afgivet i Europa-Parlamentet, er af den opfattelse, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, behandles lovgivningsforslaget ikke yderligere.

Artikel 8

Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at træffe afgørelse i sager vedrørende lovgivningsmæssige retsakters overtrædelse af nærhedsprincippet, der anlægges i henhold til de nærmere bestemmelser i artikel 230 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde af en medlemsstat eller forelægges af denne i overensstemmelse med dens interne retssystem på vegne af dens nationale parlament eller et kammer i dette parlament.

I overensstemmelse med nævnte artikel kan Regionsudvalget også anlægge sådanne sager vedrørende lovgivningsmæssige retsakter, hvis vedtagelse det ifølge traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal høres om.

Artikel 9

Kommissionen forelægger hvert år Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter en rapport om anvendelsen af artikel 3b i traktaten om Den Europæiske Union. Årsrapporten sendes også til Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

¹ Tærsklen sænkes til $\frac{1}{4}$ af parlamenterne, hvis det drejer sig om et forslag vedrørende EU's retlige samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde.

² Forslagsstiller kan jf. artikel 3 i protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet enten være Kommissionen, »en gruppe af medlemsstater«, Europa-Parlamentet, Domstolen, den Europæiske Centralbank eller den Europæiske Investeringsbank.