

CONV 71/02

NOTE

fra: Íñigo Méndez de Vigo

til: medlemmerne af konventet

Vedr.: **Mandat for Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet**

Vedlagt følger en note vedrørende ovennævnte emne til brug for drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet.

GRUPPE I: Nærhedsprincippet

Formand: Íñigo Méndez de Vigo

Hvordan kan der mest effektivt sikres kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet?

Bør der indføres en kontrolmekanisme eller en kontrolprocedure?

Skal denne procedure være af politisk og/eller retlig karakter?

I. Indledning

Formålet med denne note er at præcisere mandatet for arbejdsgruppen vedrørende nærhedsprincippet. Dette mandat skal ses som led i behandlingen af spørgsmålet om afgrænsning af kompetencen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne som omhandlet i erklæringerne fra Nice og Laeken om Den Europæiske Unions fremtid. Subsidiaritetsprincippet er et filosofisk princip, der blev overført fra den katolske kirke til den tyske forbundsstat i 1949 og til fællesskabsretten i 1992; princippet går ud på, at det, som den mindste enhed kan foretage sig på tilfredsstillende måde, ikke skal gennemføres af en større enhed, med mindre den kan gøre det bedre. Dette princip skal således forstås som et instrument til fastlæggelse af, hvornår EU skal handle på de områder, der ikke er omfattet af dens enekompetence (dvs. størstedelen af EU's aktivitetsområder).

II. Nærhedsprincippet i traktaterne

Det var med Maastricht-traktaten, at nærhedsprincippet blev indført i EF-traktaten som et generelt princip, der finder anvendelse på alle de områder, der ikke er omfattet af enekompetence (jf. artikel 3 B, den nuværende artikel 5 i TEF)¹.

I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Birmingham den 16. oktober 1992 udarbejdede Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11.-12. december 1992 et generelt oplæg til anvendelse af nærhedsprincippet. Dette generelle oplæg indgår for en stor dels vedkommende i den protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der med Amsterdam-traktaten blev knyttet som bilag til EF-traktaten, og som bl.a. indeholder detaljerede

¹ Tidligere var subsidiaritetsprincippet kun eksplicit omhandlet i traktaten på miljøområdet (artikel 130 R, stk. 4, der blev ophævet med ikrafttrædelsen af TEU).

kriterier for anvendelse af nærhedsprincippet af de fællesskabsinstitutioner, der deltager i lovgivningsproceduren.

Denne protokol pålægger også institutionerne pligter, først og fremmest Kommissionen, der skal begrunde sine lovgivningsmæssige forslag i henseende til nærhedsprincippet. Denne begrundelse skal behandles af fællesskabslovgiveren, der skal tage hensyn til nærhedsprincippet under hele lovgivningsproceduren. Kommissionen skal desuden hvert år forelægge en rapport for Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af traktatens artikel 5.

Det skal hertil siges, at nogle ikke mener, at indførelsen af nærhedsprincippet i traktaten og vedtagelsen af protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet har givet de forventede resultater, og at politiske hensyn eller hastespørgsmål ofte har ført til en tilsidesættelse af nærhedsprincippet.

III. Spørgsmål, der skal behandles i arbejdsgruppen

De spørgsmål, som arbejdsgruppen navnlig skal behandle, vedrører såvel anvendelsen som kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet.

1. Anvendelsen af nærhedsprincippet

Protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet fastsætter kriterier for anvendelsen af nærhedsprincippet, der afhænger af handlingens indhold og form samt af arten og omfanget af Fællesskabets handling.

Gruppen skal undersøge, i hvilket omfang de kriterier, der er fastlagt i ovennævnte protokol, er tilstrækkelige, om der bør redegøres mere detaljeret for dem, eller om der bør tilføjes nye kriterier.

2. Kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet

Kontrollen med, om nærhedsprincippet overholdes, er det vigtigste af de spørgsmål, som gruppen skal behandle. På plenarmødet den 15.-16. april udtalte det store flertal af talerne sig til fordel for iværksættelsen af mere effektive kontrolmekanismer i forbindelse med principperne om kompetenceafgrænsning og nærhed. Da disse kontroller kan være af politisk såvel som af retlig art, bør gruppen undersøge effektiviteten af de nuværende kontroller samt midlerne til en styrkelse heraf. Det bør også undersøges, om der eventuelt skal nedsættes et ad hoc-organ til gennemførelse af en sådan kontrol.

a) Den politiske kontrol med nærhedsprincippet

I øjeblikket udøves den politiske kontrol med nærhedsprincippet for en stor dels vedkommende af de institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, da protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet pålægger dem pligter i så henseende. De nationale parlamenter udøver denne kontrol i det omfang, de har mulighed for at kontrollere, hvilken holdning deres regering indtager i Rådet.

Gruppen bør i første instans undersøge, om, og i hvilket omfang de pligter, der er omhandlet i ovennævnte protokoller, er blevet overholdt, og, hvis de ikke er blevet overholdt, hvordan de fællesskabsinstitutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, kan bringes til at udøve selvdisciplin, således at de i højere grad anvender nærhedsprincippet. Der er mulighed for at gå flere forskellige veje: bør der udpeges en person med særligt ansvar for nærhedsprincippet for hvert medlem af Det Europæiske Råd og for Europa-Parlamentet, som skal have til opgave at føre tilsyn og i god tid afgive intern udtalelse om, hvorvidt forslag til retsakter er i overensstemmelse med nærhedsprincippet? Bør Kommissionen anmodes om at føje en "nærhedsoversigt" til alle forslag til retsakter? Bør der gennemføres andre foranstaltninger?

Gruppen bør også undersøge, om der bør ske en styrkelse af de nationale parlameters kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, enten gennem deltagelse i lovgivningsproceduren (nogle har i den forbindelse nævnt muligheden af at lade repræsentanter for de nationale parlamenter deltage i rådsmedlemmernes delegationer), eller gennem en styrkelse af deres kontrol med den holdning, deres regering skal indtage i Rådet. Det kan desuden undersøges, om COSAC's rolle i denne kontrol bør styrkes.

Endelig bør gruppen drøfte, om der er behov for at nedsætte et ad hoc-organ til at kontrollere, om nærhedsprincippet overholdes, og hvis dette er tilfældet, fremsætte forslag om sammensætningen af dette udvalg (nationale parlamenter? Et paritetisk udvalg bestående af repræsentanter for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter? Andet?) samt om de beføjelser og den rolle, der skal tildeles et sådant organ: rådgivende eller besluttende myndighed? Forhåndskontrol inden Rådets behandling af et forslag eller løbende kontrol under lovgivningsproceduren? Beføjelser til efterfølgende at anmode om en fornyet forhandling i Rådet, hvis det mener, at nærhedsprincippet er blevet krænket? Samstemmende udtalelse i forbindelse med artikel 308, hvis anvendelsesområde begrænses? Andet?

b) Judiciel kontrol

I øjeblikket udøves den judicielle kontrol af Domstolen og af de nationale domstole. I betragtning af at nærhedsprincippet hovedsagelig er af politisk karakter og den brede skønsmargen, lovgiveren råder over i forbindelse med anvendelsen af dette princip, begrænser Domstolen sig, når den får forelagt spørgsmål om manglende overholdelse af dette princip, i det væsentligste til at fastslå, om overholdelsen af nærhedsprincippet er nævnt i begrundelsen.

Et af de første spørgsmål, som arbejdsgruppen bør undersøge, er, om den judicielle kontrol med nærhedsprincippet bør styrkes, og i givet fald hvordan og på hvilket stadium. For så vidt angår midlerne har nogle henvist til muligheden for at oprette en afdeling for nærhedsprincippet under Domstolen eller etablere en samarbejds mekanisme mellem Domstolen og de nationale forfatningsdomstole. Andre går ind for at lade retsakter i henhold til afsnit V og VI i TEU være omfattet af Domstolens judicielle kontrol. Det vil også kunne undersøges, om der eventuelt skal indføres en judiciel eller halvjudiciel forudgående kontrol efter den model, der eksisterer i visse medlemsstater.

For det andet bør gruppen drøfte, om det er nødvendigt eventuelt at udvide beføjelserne til at indbringe sager for Domstolen i forbindelse med forelæggelse af annulationssøgsmål som følge af krænkelse af principperne om nærhed og kompetenceafgrænsning. I øjeblikket er det kun personer, der er direkte og individuelt berørt, medlemsstaterne, Rådet eller Kommissionen (samt Europa-Parlamentet

efter Nice-traktatens ikrafttræden), som er materielt berettiget til at indbringe spørgsmål for Domstolen som led i et sådant søgsmål. Det kunne overvejes at udvide adgangen til disse retsmidler til også at omfatte de nationale parlamenter (eller et ad hoc-organ bestående af medlemmer af de nationale parlamenter, hvis et sådant oprettes) i forbindelse med krænkelse af principperne om kompetenceafgrænsning. Nogle har også nævnt muligheden af at overdrage en sådan ret til Regionsudvalget eller forfatningsmæssige enheder, hvis lovgivningsmæssige kompetence vil blive berørt.

Den løsning, der findes på spørgsmålet om anvendelse af og kontrol med nærhedsprincippet, bliver nøglen til sikring af en bedre fordeling og fastlæggelse af beføjelserne i overensstemmelse med erklæringerne fra Nice og Laeken om Den Europæiske Unions fremtid.
