

CONV 156/02

WG I 5

NOTE

fra:	sekretariatet
til:	Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet
Vedr.:	Sammenfattende note fra mødet den 25. juni 2002

På det tredje møde i Arbejdsgruppe I gik man videre med behandlingen af Rådets anvendelse af nærhedsprincippet med deltagelse af Jean-Claude Piris, jurist og generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste, samt med spørgsmålet om domstolskontrol med nærhedsprincippet med deltagelse af Francis Jacobs, generaladvokat ved Domstolen.

Rådets anvendelse af nærhedsprincippet

Jean-Claude Piris mindede om de tre eksisterende midler til at forebygge en lovgivningsmæssig centralisering på europæisk plan, der kan opfattes som overdreven, nemlig princippet om tildeling af kompetencer, nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Dernæst så han på en retsakts overensstemmelse med hvert af disse tre principper.

Behandlingen af det første princip, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt traktaten har givet Unionen kompetence til at handle, er et objektivt spørgsmål af juridisk karakter, der skal besvares på baggrund af de beføjelser, der er tillagt Unionen ved traktatens bestemmelser.

Nærhedsprincippet drejer sig derimod ikke om kompetence, men om udøvelse af kompetence: når Fællesskabet har en kompetence, skal den kun udøve den, når målet bedre kan gennemføres på fællesskabsplan end på medlemsstatsplan.

Derfor er nærhedsprincippet et primært politisk princip af subjektiv karakter, der kræver en værdi-dom baseret på institutionernes skønsbeføjelse.

Endelig drejer proportionalitetsprincippet sig om rækkevidden og intensiteten af institutionernes handlinger.

Jean-Claude Piris mindede derefter om, at behandlingen af nærhedsprincippet er tæt knyttet til behandlingen af substansen. Derfor behandler Rådet ofte spørgsmålet om overholdelsen af nærhedsprincippet gennem forslag, der skal ændre et udkast til retsakt og gøre det mindre detaljeret eller overlade medlemsstaterne flere valgmuligheder i forbindelse med gennemførelsen. Jean-Claude Piris bemærkede imidlertid, at for så vidt angår det indre marked lader medlemsstaterne ofte åbningen af deres grænser betinge af, at der findes et proportionelt tillidsniveau, hvilket ofte fører til ekstremt detaljerede bestemmelser, idet hver enkelt medlemsstat har tendens til at anmode om at få optaget sine nationale bestemmelser i fællesskabsretten snarere end at få fastsat et minimum af fællesskabskrav.

Under hensyn til nærhedsprincippets meget subjektive karakter mener Jean-Claude Piris, at man må undgå at politisere domstolskontrollen heraf ved at anmode Domstolen eller en anden endnu ikke eksisterende instans om at tage stilling til subsidiaritetsspørgsmål uden for den normale kontrol med gældende retsakters overensstemmelse med traktaten. Han mener under alle omstændigheder, at en eventuel kontrol med nærhedsprincippet bør finde sted i slutningen af den lovgivende myndigheds arbejde snarere end i starten, eftersom den lovgivende myndighed ofte ændrer Kommissionens forslag betragteligt.

Jean-Claude Piris henledte opmærksomheden på de vanskelige spørgsmål, som en eventuel oprettelse af et nyt kontrolorgan i forbindelse med nærhedsprincippet ville rejse: sammensætning, frist til at tage stilling til spørgsmål, beslutningsmåde, indbringelsesbetingelser, bindende karakter af udtalelserne eller beslutningerne fra et sådant organ osv.

Endelig nævnte Jean-Claude Piris den alternative mulighed af at nedsætte en ansvarlig for nærhedsprincippet under hver enkelt stats- eller regeringschef samt under formanden for Europa-Parlamentet og Rådet med den opgave at gøre dem opmærksom på eventuelle tilfælde af ikke-overholdelse af nærhedsprincippet.

Domstolskontrol med nærhedsprincippet

Generaladvokat Francis Jacobs mindede om, at nærhedsprincippet ikke ofte har været behandlet ved Domstolen. Mens Domstolen har annulleret retsakter på grund af overtrædelse af princippet om tildeling af kompetencer eller af proportionalitetsprincippet, har der ikke været nogen annulleringer på grund af en overtrædelse af nærhedsprincippet.

Domstolens rolle i behandlingen af spørgsmålet om overholdelse af nærhedsprincippet tager primært sigte på at belyse, om institutionerne har opfyldt deres pligt til bare implicit at tage stilling til nærhedsprincippet. Til gengæld vedrører Domstolens behandling ikke substansen bortset fra i de tilfælde, hvor der er en åbenbar overtrædelse.

For så vidt angår en eventuel oprettelse af en mekanisme til domstolskontrol med nærhedsprincippet inden en retsakts ikrafttræden gav generaladvokaten nogle meget foreløbige retningslinjer, da Domstolen ikke har haft en indgående drøftelse af spørgsmålet.

For det første gjorde generaladvokaten opmærksom på, at enhver kontrol af nærhedsprincippet fra Domstolens side inden en retsakts ikrafttræden kan ses som Domstolens deltagelse i lovgivningsprocessen, hvilket Domstolen ikke ønsker. Derfor stiller Domstolen sig ikke særlig positivt til en sådan kontrol. Traktaten indeholder kun bestemmelser om Domstolens kontrol inden en retsakts ikrafttræden, når der er tale om internationale aftaler. Der er tale om et meget specielt tilfælde, eftersom det i sådanne situationer er vanskeligt at udøve domstolskontrol, når aftalen er trådt i kraft.

For det andet nævnte generaladvokaten det problem, der er forbundet med etablering af domstolskontrol inden en retsakts ikrafttræden, nemlig vanskeligheden med at tage stilling til overholdelsen af nærhedsprincippet, princippet om tildeling af kompetencer og proportionalitetsprincippet på forskellige stadier som følge af den forbindelse, der er mellem dem.

Endelig mente generaladvokaten, at hvis domstolskontrollen med nærhedsprincippet blev varetaget af to forskellige retsinstanser, den ene inden retsaktens ikrafttræden og den anden efter, ville der også være vanskeligheder på grund af risikoen for konflikter mellem disse to instanser.

Det franske Forfatningsråd udøver således kontrol med, at en retsakt er i overensstemmelse med forfatningen, inden dens ikrafttræden, men der findes ikke en sådan kontrol, når retsakten er trådt i kraft.

Generaladvokaten havde ingen indvendinger imod indførelsen i traktaten af en politisk kontrol med nærhedsprincippet inden en retsakts ikrafttræden. Oprettelsen af en sådan kontrolmekanisme udelukker ikke domstolskontrol, når retsakten er trådt i kraft.

Generaladvokaten foreslog også muligheden af at lade enhver retsakt ledsage af et memorandum eller en redegørelse vedrørende nærhedsprincippet, der skulle gøre det muligt mere indgående end i præamblen at forklare årsagerne til, at den lovgivende myndighed vedtager retsakten. Dette memorandum kunne offentliggøres samtidig med retsakten.

Generaladvokaten præciserede også, at Domstolen ikke i øjeblikket finder det nødvendigt at have et særligt kammer til spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet (men hvis behovet skulle opstå, vil de nødvendige organisatoriske foranstaltninger blive truffet).

Méndez de Vigo konkluderede, at spørgsmålet om kontrollen med nærhedsprincippet er meget politisk, og at det ikke må forveksles med spørgsmålet om domstolskontrol. For så vidt angår oprettelsen af en eventuel politisk kontrolmekanisme fortjener dette spørgsmål en tilbundsgående gennemgang, eftersom der er tale om en politisk mekanisme, der vil skulle kontrollere den lovgivende myndigheds handlinger.

Endelig mindede Méndez de Vigo gruppens medlemmer om, at de har mulighed for at indsende skriftlige bidrag. Han oplyste, at der inden sommerferien vil blive omdelt et første udkast til rapport om dette spørgsmål.