

**CONV 286/02****WG I 15****RAPPORT**

---

fra: formanden for Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet

til: medlemmerne af konventet

---

Vedr.: Konklusioner fra Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet

---

På grundlag af mandatet for Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet (dok. CONV 71/02), har gruppen på flere møder drøftet de spørgsmål, der var omhandlet heri, ud fra et ønske om effektivitet, gennemsigtighed og demokrati. På møderne er en række eksperter blevet hørt om dette emne<sup>1</sup>.

Drøftelserne i gruppen har ført til konsensus om visse retningslinjer og principper (del I).

Gruppen er på dette grundlag nået til enighed om en række forslag, der skal forbedre anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet (del II).

Gruppen mener, at visse foranstaltninger af generel karakter, som dog ikke kan behandles i detaljer inden for mandatets rammer, kan lette anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet (del III).

---

<sup>1</sup> Se listen over høringer i bilag I.

## **I. Principper og retningslinjer for anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet**

- 1) Det har vist sig, at nærhedsprincippet allerede nu drøftes i de institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, især på grundlag af de kriterier, der er fastsat i traktaten og navnlig i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.  
Nærhedsprincippet er også underlagt en efterfølgende judiciel kontrol ved Domstolen.  
Gruppen mener dog, at det kan forbedres yderligere både for så vidt angår anvendelsen heraf og kontrollen hermed.
- 2) Disse forbedringer bør dog hverken gøre beslutningstagningen i institutionerne mere træg eller langvarig endsige blokere den. Derfor mener gruppen, at tanken om oprettelse af et "ad hoc"-organ, der skal varetage kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet, bør forkastes.
- 3) Gruppen mener, at visse af disse forbedringer kræver ændringer af traktaten og navnlig af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.
- 4) Gruppen har ønsket at sikre, at de forbedringer, den foreslår, kan være effektive uafhængigt af den specifikke institutionelle arkitektur i den enkelte medlemsstat. Den har samtidig bestræbt sig på at undgå, at de på uheldig måde griber ind i eventuelle nationale institutionelle drøftelser.
- 5) Gruppen mener, at eftersom nærhedsprincippet er et princip, der i hovedsagen er af politisk karakter, og hvis gennemførelse indebærer en omfattende skønsmargen for institutionerne (de skal vurdere, om gennemførelsen af de fælles målsætninger "bedst" sker på europæisk plan eller på et andet plan), bør kontrollen med overholdelsen heraf i hovedsagen være politisk og finde sted inden den pågældende retsakts ikrafttræden.

- 6) Gruppen mener også, at den forudgående politiske kontrol med nærhedsprincippet i første omgang bør inddrage de nationale parlamenter. Derfor mener gruppen, at man bør styrke de nationale parlameters kontrol med deres regeringer for så vidt angår fastlæggelsen af deres holdning til EU-spørgsmål. Der synes at være bred enighed om denne retningslinje i konventets Arbejdsgruppe vedrørende Nationale Parlamenter, hvis formand er Gisela Stuart, og som Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet har holdt et møde sammen med; Arbejdsgruppen vedrørende Nationale Parlamenter påtænker at udarbejde en adfærdskodeks på området.

Gruppens medlemmer mener imidlertid, at der skal indføres en "ad hoc"-mekanisme, der gør det muligt for de nationale parlamenter i højere grad at deltage i kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet, idet en sådan mekanisme skal være smidig og ikke må medføre, at lovgivningsprocessen trækkes i langdrag eller blokeres, eller føre til nyt bureaukrati.

- 7) Der er enighed i gruppen om, at den efterfølgende kontrol med nærhedsprincippet til gengæld bør være judiciel. I den forbindelse skal betingelserne for at indbringe sager for Domstolen udvides.

Det er på dette grundlag, at gruppen har udarbejdet forslagene i det følgende med henblik på at forbedre anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet.

## **II. Gruppens forslag til konventet**

Gruppens medlemmer er nået til bred enighed om at forelægge konventet forslag, der drejer om tre akser:

- a) de institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen, (dvs. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen) skal i højere grad tage hensyn til og anvende nærhedsprincippet i den fase, hvor forslaget til retsakt udarbejdes og behandles;

- b) der skal indføres en mekanisme for hurtig varsling ("early warning system") af politisk karakter, som skal styrke de nationale parlamenters kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet;
  - c) mulighederne for at forelægge Domstolen sager om ikke-overholdelse af nærhedsprincippet skal udvides.
- a) **de institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen, skal i højere grad anvende nærhedsprincippet i den fase, hvor en retsakt udarbejdes og foreslås**

Gruppen mener, at nærhedsprincippet finder bedre anvendelse, hvis der bliver taget hensyn hertil tidligt i lovgivningsprocessen.

Under udarbejdelsen af forslaget til retsakt bærer Kommissionen ansvaret for overholdelsen af nærhedsprincippet. Den skal så tidligt som muligt høre samtlige aktører (bl.a. medlemsstaterne, erhvervslivet, lokale og territoriale myndigheder, arbejdsmarkedets parter), der kan blive direkte eller indirekte berørt af den retsakt, der påtænkes, eller som er ved at blive udarbejdet. I affattelsen af forslaget til retsakt bør Kommissionen tage hensyn til øgede, særlige forpligtelser i forbindelse med begrundelsen for anvendelsen af nærhedsprincippet. Ethvert forslag til retsakt bør indeholde en "nærhedsprincipanalyse", der omfatter de detaljerede elementer, som gør det muligt at formulere en vurdering med hensyn til overholdelsen af nærhedsprincippet. Denne analyse skal omfatte en vurdering af forslagets finansielle virkninger og, når der er tale om et direktiv, dets følger i henseende til de regler, som medlemsstaterne skal iværksætte (på nationalt plan eller på et andet plan).

For at konkretisere disse forslag bør protokollen om nærhedsprincippet, der i øjeblikket er knyttet til traktaten, ændres.

Forelæggelsen af Kommissionens årlige lovgivningsprogram forekommer at være et gunstigt tidspunkt til at indlede en første drøftelse af nærhedsprincippet. Gruppen foreslår derfor, at et sådant program bliver drøftet i Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

*Gruppen har også drøftet muligheden af i Kommissionen at udnævne en "hr. eller fr. nærhedsprincip" eller en næstformand, der specifikt har til opgave at overvåge Kommissionens overholdelse af nærhedsprincippet. Han eller hun skulle automatisk få forelagt ethvert forslag til lovgivning. Han (eller hun) vil være ekstern i forhold til de tjenester, der har udarbejdet forslaget. Denne næstformand kunne eventuelt høres af de nationale parlamenter. Trods visse fordele (navnlig styrkelsen af Kommissionens anvendelse af nærhedsprincippet og det forhold, at de nationale parlamenter har én enkelt kendt samtalepartner i Kommissionen, der kan høres i hovedstæderne) har dette forslag ikke fået tilstrækkelig støtte i gruppen til at blive vedtaget. Det er navnlig blevet understreget, at hver kommissær bør være ansvarlig for overholdelsen af nærhedsprincippet på sine kompetenceområder, og at det tilkommer Kommissionen at fastlægge sin interne organisation.*

**b) der skal indføres en mekanisme for hurtig varsling ("early warning system"), som giver de nationale parlamenter mulighed for at deltage direkte i kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet**

Gruppen foreslår, at der oprettes en ny mekanisme til forudgående politisk kontrol, der inddrager de nationale parlamenter. Man må understrege den nyskabende og dristige karakter af dette forslag, der for første gang i den europæiske konstruktions historie knytter de nationale parlamenter til den europæiske lovgivningsproces.

En sådan mekanisme gør det muligt for de nationale parlamenter gennem en direkte forbindelse til EU-institutionerne at sørge for, at de institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen, anvender nærhedsprincippet korrekt. Konkret foreslår gruppen, at det i traktaten fastsættes, at

- Kommissionen sender sine lovgivningsmæssige forslag samtidigt direkte til hvert nationalt parlament<sup>2</sup> og til fællesskabslovgiveren (Rådet og Europa-Parlamentet) (i øjeblikket pålægger protokollen om de nationale parlamenter regeringerne denne opgave);

---

<sup>2</sup> Ved "hvert nationalt parlament" forstås hvert kammer i samme parlament, når parlamentet består af to kamre. Det er i øvrigt tilfældet i langt de fleste af de nuværende medlemsstater eller kandidatlandene.

- de nationale parlamenter har inden for seks uger fra fremsendelsesdatoen og inden den egentlige lovgivningsprocedure indledes mulighed for at afgive en begrundet udtalelse vedrørende overholdelsen af nærhedsprincippet i det pågældende forslag. Denne udtalelse bør være udtryk for et flertals holdning og forpligte hele det pågældende parlament efter nogle nærmere regler, som det fastsætter. Denne begrundede udtalelse stiles til formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Den skal udelukkende omhandle spørgsmålet om overholdelse af nærhedsprincippet (og ikke substansen i det pågældende forslag) og kan have generel karakter eller kun vedrøre en særlig bestemmelse i det pågældende forslag. Den kan også advare fællesskabslovgiveren om muligheden for en krænkelse af nærhedsprincippet, hvis en given bestemmelse ændres på den ene eller anden måde i løbet af lovgivningsprocessen.

Konsekvenserne af sådanne udtalelser for den videre lovgivningsproces kan gradueres efter antallet og indholdet af de modtagne begrundede udtalelser:

- hvis fællesskabslovgiveren inden for den fastsatte frist på seks uger kun modtager et begrænset antal udtalelser, skal han yderligere og i særlig grad begrunde retsaken med hensyn til nærhedsprincippet,
- hvis lovgiveren inden for den fastsatte frist på seks uger modtager "et signifikant antal" udtalelser fra en tredjedel af de nationale parlamenter, skal Kommissionen genbehandle sit forslag. Denne genbehandling kan føre til, at Kommissionen opretholder sit forslag, ændrer det eller trækker det tilbage.

Denne bestemmelse om "hurtig varsling" stiller alle de nationale parlamenter lige. Den ville gøre det muligt at fremme de nationale parlamenters behandling af Kommissionens lovgivningsmæssige forslag med hensyn til nærhedsprincippet og sikre, at fællesskabslovgiveren (Rådet og Europa-Parlamentet) i højere grad tager hensyn til de betænkeligheder, som de eventuelt giver udtryk for efter denne behandling. Samtidig undgår man at oprette et nyt organ, og der bliver taget hensyn til de advarsler, der kommer fra arbejdsgruppen mod risikoen for, at den institutionelle arkitektur og lovgivningsprocessen bliver for tung, eller at der udvikles et trægt bureaukrati.

Flere af arbejdsgruppens medlemmer mener, at indkaldelsen af Forligsudvalget (artikel 251 i TEF) også kunne udgøre et passende tidspunkt til på ny at knytte de nationale parlamenter til kontrollen med nærhedsprincippet. Gruppen foreslår derfor, at Kommissionen, så snart Forligsudvalget bliver indkaldt, sender de nationale parlamenter Rådets fælles holdning samt Europa-Parlamentets ændringer.

De nationale parlamenter kan således gøre deres regering bekendt med deres vurdering med hensyn til nærhedsprincippet, men også, hvis de ønsker det, på de vilkår, der er nævnt ovenfor, og inden for den frist, der er fastsat for forligsproceduren (seks uger), fremsætte en begrundet udtalelse til formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om anvendelsen af nærhedsprincippet.

*Der er bred enighed i gruppen om alle ovennævnte forslag, selv om nogle af medlemmerne oprindeligt har støttet oprettelsen af et "ad hoc"-organ til at tage sig af kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet.*

**c) retten til at indbringe sager om grundlaget for ikke-overholdelse af nærhedsprincippet for Domstolen skal udvides**

Gruppen er enig om, at Domstolens efterfølgende judicielle kontrol med overholdelse af nærhedsprincippet kan styrkes. For at tage hensyn til den primært politiske karakter af kontrollen med nærhedsprincippet er det vigtigt at knytte muligheden for at klage over krænkelse af nærhedsprincippet sammen med de nationale parlamenter iværksættelse af den ovenfor foreslåede procedure med hurtig varsling. Anvendelsen af en judicial procedure skal kun ske i begrænsede og formentlig ekstraordinære tilfælde, når mulighederne i den politiske fase er udtømt, uden at der har kunnet findes en tilfredsstillende løsning for det eller de nationale parlamenter.

Derfor foreslår gruppen at gøre det muligt for et nationalt parlament (eller et af dets kamre i tilfælde af et parlament med to kamre), der har fremsat en begrundet udtalelse inden for rammerne af den ovenfor beskrevne ordning med hurtig varsling ("early warning system")<sup>3</sup>, at indbringe sager om krænkelse af nærhedsprincippet for Domstolen.

Gruppen foreslår i øvrigt en fornyelse, nemlig ved at give Regionsudvalget, der er et rådgivende organ, som på europæisk plan er bemyndiget til at repræsentere samtlige regionale og lokale myndigheder i Unionen, mulighed for at indbringe sager om krænkelse af nærhedsprincippet for Domstolen. Sådanne sager skulle vedrøre forslag, som er blevet forelagt Regionsudvalget til udtalelse, og som Regionsudvalget i udtalelsen har fremsat indvendinger imod for så vidt angår overholdelsen af nærhedsprincippet.

*De fleste af gruppens medlemmer mener til gengæld, at det kun er i national kontekst, at graden af og bestemmelserne for de regionale og lokale myndigheders tilknytning til Fællesskabets lovgivningsarbejde, fastlægges. De mener således ikke, at den mekanisme, der foreslås i dette dokument, i påkommende tilfælde forhindrer høring på nationalt plan af de regionale eller lokale forsamlinger. Enhver anden fremgangsmåde ville i øvrigt påvirke den balance, der er fastlagt på europæisk plan mellem medlemsstaterne. Derfor har gruppen ikke holdt fast ved forslaget om at give de regioner, der inden for rammerne af den nationale institutionelle organisation har lovgivningsmæssige beføjelser, ret til at indbringe sager om krænkelse af nærhedsprincippet for Domstolen.*

*Gruppen har ligeledes behandlet muligheden for i Domstolens regi at oprette et ad hoc-kammer med ansvar for spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet. Den mener dog, at det tilkommer Domstolen selv at træffe de nødvendige organisatoriske foranstaltninger.*

---

<sup>3</sup> Der kan således være tale om en begrundet udtalelse enten i starten af proceduren eller i forbindelse med et møde i Forligsudvalget.



*Gruppen har endelig undersøgt muligheden for at indføre en forudgående judiciel mekanisme (mellem vedtagelsen af fællesskabsretsakten og dens ikrafttræden), som skulle tage udgangspunkt i nogle af medlemsstaternes bestemmelser om kontrol med lovenes overensstemmelse med forfatningen. Den er dog endt med at gå bort fra tanken, da indførelse af en judiciel kontrol i lovgivningsfasen vil betyde, at kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet vil miste sin især politiske karakter. Gruppen mener desuden, at det ville være vanskeligt at foretage en judiciel kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet på et andet tidspunkt end kontrollen med overholdelsen af andre principper som f.eks. princippet om kompetencetildeling eller proportionalitetsprincippet.*

### **III. Retningslinjer**

Gruppen er enig om, at nedenstående forslag ikke dækker hele problematikken i forbindelse med nærhedsprincippet.

Den minder særlig om, at eftersom nærhedsprincippet er bestemmende for kompetenceudøvelsen, vil en bedre fordeling heraf, der er klarere og mere læselig for borgeren, være et afgørende element, der fremmer en bedre anvendelse af nærhedsprincippet. På denne baggrund bliver det arbejde, der udføres i den gruppe, som Henning Christophersen er formand for, af særlig stor vigtighed.<sup>4</sup>

Gruppen minder ligeledes om, at protokollen om de nationale parlamenters rolle bør styrkes for at fremme de nationale parlamenters kontrol med deres regeringer for så vidt angår kontrollen med nærhedsprincippet. Gruppen opfordrer derfor de nationale parlamenter til at udøve deres ansvar på området fuldt ud.

---

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 16. maj 2002 ("Lamassoure-beslutningen") udgør i den forbindelse et særligt velkomment udgangspunkt for drøftelserne.

Gruppen mener også, at en forenkling af de retsakter, som Unionen råder over, samt en klarlægning af deres virkninger vil fremme anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet, bl.a. fordi det vil gøre det lettere at afgøre, om det er Fællesskabet eller medlemsstaterne, der skal gennemføre disse retsakter. I den forbindelse vil en skelnen i traktaten mellem retsakter af lovgivningsmæssig art og gennemførelsesretsakter være ønskelig. Gruppen mener også, at en sådan forenkling vil fremme anvendelsen af proportionalitetsprincippet, idet den vil gøre det muligt i højere grad at gøre brug af retsakter, der er tilpasset til den krævede handlings intensitet.

Endelig mener gruppen, at sager for Domstolen vedrørende spørgsmål om kompetencefordelingen eller nærhedsprincippet bør afgøres hurtigst muligt.

---

**Høringer**

Gruppen har hørt en række eksperter om spørgsmål vedrørende anvendelsen af og kontrollen med nærhedsprincippet

- Michel Petite, generaldirektør i Kommissionens Juridiske Tjeneste, om Kommissionens anvendelse af nærhedsprincippet.
- Dietmar Nickel, generaldirektør i Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Udvalg og Delegationer om Europa-Parlamentets anvendelse af nærhedsprincippet.
- Jos Chabert, minister og tidligere formand for og medlem af Regionsudvalget, Henrich Hoffschulte, første næstformand for CEMR (Europæiske Kommuner og Regioners Råd) og Jeremy Smith, generalsekretær for CEMR, om anvendelsen af nærhedsprincippet i forbindelserne mellem de decentraliserede enheder og delstaterne.
- Jean-Claude Piris, jurist og generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste, om nærhedsprincippet.
- Francis Jacobs, generaladvokat ved Domstolen, om Domstolens kontrol med nærhedsprincippet.
- Jacques Arrighi de Casanova, medlem af Conseil d'Etat, om kontrol i le Conseil d'Etat og le Conseil Constitutionnel med overholdelsen i Frankrig af princippet om lovgivningsoverensstemmelse med forfatningen.
- Andreas Maurer, adjungeret professor ved universitetet i Köln, om de nationale parlamenters praksis i forbindelse med nærhedsprincippet.

Efter hver høring har gruppen drøftet de forskellige spørgsmål, som talerne har behandlet.