



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.6.2020
COM(2020) 272 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2019
OM ANVENDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG
PROPORTIONALITETSPRINCIPPET OG OM FORBINDELSERNE MED DE
NATIONALE PARLAMENTER**

ÅRSRAPPORT 2019

OM ANVENDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET OG OM FORBINDELSERNE MED DE NATIONALE PARLAMENTER

1. INDLEDNING

Dette er den 27. rapport om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der forelægges i henhold til artikel 9 i protokol nr. 2 til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Ligesom den 26. rapport dækker denne rapport også Kommissionens forbindelser med de nationale parlamenter, som spiller en vigtig rolle i anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

I 2019 traf Kommissionen en række foranstaltninger til opfølgning af anbefalingerne fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt". 2019 var et overgangsår mellem to af Kommissionens mandatperioder med færre initiativer og lovgivningsforslag fra Kommissionens side end i de foregående år. Følgelig blev arbejdsmængden for de nationale parlamenter i forbindelse med mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet og den politiske dialog med Kommissionen midlertidigt mindre. Kommissionen modtog 159 udtalelser, hvoraf ingen var begrundede udtalelser. I to domme afsagt i 2019 præciserede Den Europæiske Unions Domstol anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

2. INSTITUTIONERNES ANVENDELSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

2.1. Kommissionen

Opfølgning på anbefalingerne fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt"

I 2019 påbegyndte Kommissionen gennemførelsen af de foranstaltninger, den havde bebudet i sin meddelelse fra oktober 2018 med titlen "Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet: Styrkelse af deres rolle i EU's politiske beslutningsproces"¹ for at følge op på de anbefalinger, der er fremsat af taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt"².

Den 7. marts 2019 foreslog Kommissionens formand Jean-Claude Juncker i et brev til Europa-Parlamentets og Rådets formænd at udelukke perioden mellem den 20. december og den 10. januar ved fastsættelsen af de nationale parlameters frist på otte uger til at indsende begrundede udtalelser med virkning fra december 2019. Den 27. maj 2019 bekræftede Europa-Parlamentet

¹ COM(2018) 703 final af 23.10.2018. Denne meddelelse er beskrevet i afsnit 2.1 i årsrapporten for 2018 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0ebd0076-a3bb-11e9-9d01-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF). Den har også foranlediget adskillige udtalelser fra nationale parlamenter, som behandles i afsnit 4 nedenfor.

² Der findes flere oplysninger om taskforcens arbejde i afsnit 2.1 i årsberetningen for 2018, og i https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_da.

og den 4. juli 2019 Rådet, at de tog denne ordning til efterretning³. Kommissionen gennemførte derefter ordningen for første gang i jule-/nytårsferien i 2019-2020.

Kommissionen afsluttede også sine forberedelser med henblik på at udarbejde samlede svar på begrundede udtalelser fra nationale parlamenter, der repræsenterer syv eller flere stemmer i henhold til mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, om et lovgivningsforslag fra Kommissionen, hvor antallet ligger under den tærskel, der kræves for at udløse et "gult kort". Den modtog dog ingen begrundede udtalelser i 2019⁴.

Kommissionen har gennemført andre opfølgende foranstaltninger som led i arbejdet vedrørende bedre regulering og statusopgørelse (se nedenfor).

Bedre regulering og statusopgørelse

I 2019 fortsatte Kommissionen med at anvende sin styrkede dagsorden for bedre regulering og indarbejde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i alle faser af den politiske beslutningsproces. Webportalen "Deltag i debatten"⁵ har vist sig at være et nyttigt fælles adgangspunkt for borgere og interesserede parter, der ønsker at deltage i Kommissionens politikforberedelse. Kommissionen fortsatte også med at evaluere eksisterende love og politiske rammer, inden den fremsendte forslag til revision heraf. Disse evalueringer omfatter en vurdering af, om de eksisterende politiske løsningsmodeller stadig er velegnede til formålet, eller om de i lyset af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet bør trækkes tilbage.

Platformen for målrettet og effektiv regulering (REFIT)⁶ gav offentligheden og interessenterne mulighed for at kommunikere med Kommissionen om mulige uforholdsmæssigt store byrder eller ineffektivitet i forbindelse med eksisterende lovgivningsmæssige foranstaltninger. I 2019 udstedte REFIT-platformen 16 udtalelser med anbefalinger til Kommissionen om, hvordan den reguleringsmæssige byrde i Unionens nuværende lovgivning kan forenkles og reduceres⁷. Kommissionen tager navnlig hensyn til disse anbefalinger ved gennemførelsen af sine arbejdsprogrammer, som omfatter REFIT-initiativer. REFIT-platformens mandat sluttede i 2019 og vil blive erstattet af en ny platform i 2020. Siden oprettelsen af REFIT-platformen i 2015 har den udstedt 105 anbefalinger.

I april 2019 afsluttede Kommissionen sit arbejde med at gøre status over sin politik for bedre regulering. Dette omfattede omfattende høring af interessenter, andre EU-institutioner og -organer og af offentligheden. Resultaterne blev sammenfattet i meddelelsen "Bedre regulering: Vi gør status og fastholder engagementet" og i et ledsagende arbejdsdokument fra

³ Læs mere om Rådets svar i afsnit 2.3 nedenfor.

⁴ Se afsnit 3 nedenfor.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_da.

⁶ Yderligere oplysninger om kvalitetskontrol findes på REFIT-platformens websted: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_da.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_da.htm.

Kommissionens tjenestegrene⁸. Førstenæstformand Frans Timmermans fremlagde resultaterne og drøftede dem med interessenterne på en konference den 29. april⁹.

Følgende konklusioner er relevante for anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet:

- Efterfølgeren til REFIT-platformen bør sætte større fokus på spørgsmål som nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og lovgivningsmæssig tæthed ud over det eksisterende fokus på forenkling. Med henblik herpå bør det undersøges, hvordan ekspertisen i Udvalget for Forskriftskontrol kan øges, og hvordan de lokale og regionale myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af en stor del af EU-lovgivningen, i højere grad kan inddrages¹⁰.
- For at forbedre sin vurdering af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har Kommissionen forpligtet sig til at indarbejde det fælles "skema", som taskforcen har foreslået i sin vejledning om bedre regulering, og anvende det til at vurdere nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i konsekvensanalyser og begrundelser, der ledsager forslag.

Analyse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Retningslinjerne for bedre regulering og den ledsagende "værktøjskasse"¹¹ pålægger Kommissionen at udføre en analyse af nærhedsprincippet, når relevansen og den europæiske merværdi af eksisterende foranstaltninger evalueres, og når det overvejes at gennemføre nye initiativer på områder, hvor EU ikke har enekompetence. Kommissionen foretager en sådan analyse af nærhedsprincippet i forbindelse med både lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer.

Formålet med analysen er dobbelt:

1. at vurdere, hvorvidt handling på nationalt, regionalt eller lokalt plan ville være tilstrækkeligt til at nå de mål, der forfølges, og
2. at vurdere, om handling på EU-plan ville give merværdi i forhold til handling på nationalt plan.

Ifølge proportionalitetsprincippet må indholdet og formen af EU's handling ikke gå videre end nødvendigt for at nå målene. Respekt for proportionalitetsprincippet handler om at sikre, at den valgte tilgang og graden af lovgivningsmæssige indgreb stemmer overens med målene. Alle konsekvensanalyser, evalueringer og kvalitetskontroller bør omfatte en sådan analyse.

Konsekvensanalyser

⁸ COM(2019) 178 final og SWD(2019) 156 final af 15.4.2019.

⁹ Yderligere oplysninger kan findes på: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en.

¹⁰ Det Fælles Forskningscenter har været involveret i en lang række initiativer til forbedring af kvaliteten af den lokale og regionale politiske beslutningstagning, f.eks. gennem pilotprojektet "Science meets Regions", som fremmer evidensbaseret politikudformning i hele EU.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_da.

Kommissionen analyserer nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i alle konsekvensanalyser, der udarbejdes i forbindelse med politiske forslag. For at sikre, at vurderingerne er af god kvalitet, underkastes de en uafhængig kvalitetskontrol, som Udvalget for Forskriftskontrol foretager¹².

I det sidste år af Juncker-Kommissionens mandatperiode fokuserede den sit arbejde på at sikre, at de forslag, den allerede havde fremsat, blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet, og der blev vedtaget få nye lovgivningsforslag. I 2019 afgav udvalget derfor en udtalelse om én enkelt konsekvensanalyse, som vedrørte omarbejdningen af Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi og udarbejdelsen af en strategisk innovationsdagsorden for instituttet¹³. Denne konsekvensanalyse konkluderede, at instituttet giver en klar EU-merværdi med hensyn til stordriftsfordele, omfang og hastighed af investeringer i forskning og innovation i forhold til nationale og regionale initiativer og løsninger.

Evalueringer og kvalitetskontroller

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er væsentlige aspekter af evalueringer og kvalitetskontroller, som vurderer, om en indsats på EU-plan har givet de forventede resultater med hensyn til effektivitet, virkning, sammenhæng, relevans og europæisk merværdi. I 2019 afsluttede Kommissionen ca. 70 evalueringer, herunder fire kvalitetskontroller (evalueringer af bredere politikområder), vedrørende vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet, luftkvalitet, tilsynsrapportering og offentlig rapportering fra virksomheder.

Udvalget for Forskriftskontrol vurderede 18 større evalueringer og kvalitetskontroller i 2019. Disse vurderinger omfattede mange aspekter, hvoraf nogle var særligt relevante med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet:

- Evaluering af direktivet om rensning af byspildevand¹⁴

I overensstemmelse med nærhedsprincippet er det medlemsstaternes ansvar at sikre, at borgerne kan tilslutte sig det relevante spildevandsindsamlingssystem. Det er imidlertid nødvendigt med en indsats på EU-plan, da grænseoverskridende vandløbsoplande dækker 60 % af EU's territorium. Hvis der ikke findes et EU-direktiv om spildevand, der pålægger alle medlemsstaterne en ensartet procedure for etableringen af infrastrukturer til opsamling og rensning af spildevand, kan manglende handling fra medlemsstaternes side opstrøms af en grænseoverskridende flod underminere den indsats, som udføres af de medlemsstater, der ligger nedstrøms.

- Kvalitetskontrol af vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet¹⁵

¹² Udvalget for Forskriftskontrol består af en formand (indplaceret på samme niveau som en generaldirektør) og seks fuldtidsmedlemmer, herunder tre personer, som er rekrutteret uden for Kommissionen. Alle udvalgsmedlemmer er uafhængige og arbejder i deres personlige egenskab på basis af deres individuelle ekspertise. Udvalget kontrollerer kvaliteten af konsekvensanalyser, kvalitetskontroller og større evalueringer. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet indgår i denne kvalitetskontrol. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_da.

¹³ SWD(2019) 330 final af 11.7.2019.

¹⁴ SWD(2019) 700 final af 13.12.2019. Evaluering af direktivet om rensning af byspildevand (91/271/EØF).

De to direktiver skabte en fleksibel ramme, der fremmer en integreret tilgang til håndtering af forskellige former for pres på vand fra forskellige politikområder. Dette giver medlemsstaterne et betydeligt råderum til at fastsætte lokalitetsspecifikke mål, metoder og foranstaltninger, samtidig med at der sikres harmonisering og lige konkurrencevilkår. Evalueringen fandt én ulempe ved denne tilgang, nemlig at der for visse spørgsmål var store forskelle i, hvordan medlemsstaterne havde gennemført direktiverne, hvor en mere ensartet tilgang ville have været ønskelig. Der er f.eks. ingen klar begrundelse for at have meget forskellige standarder for vandområdespecifikke forurenende stoffer i de medlemsstater, der deler det samme vandområde. Disse variationer kan i nogle tilfælde skyldes lokale forskelle, men kan i mange tilfælde kun forklares ved andre faktorer, f.eks. politisk vilje (omkostningsdækning), modstand mod forandring eller mangel på teknisk kapacitet (overvågning).

2.2. Europa-Parlamentet

I 2019 modtog Europa-Parlamentet formelt 62 skrivelser fra de nationale parlamenter i henhold til protokol nr. 2 om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet¹⁶. Ingen af disse skrivelser var begrundede udtalelser i henhold til protokollen, hvori der blev rejst spørgsmål vedrørende overholdelse af nærhedsprincippet. Til sammenligning modtog Europa-Parlamentet formelt 46 begrundede udtalelser og 427 andre skrivelser i 2018. Disse tal viser, at de nationale parlamenter ikke ser mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet som et middel til at forhindre EU's lovgivningsproces, men snarere som en måde at give udtryk for deres synspunkter og bekymringer på. Alle skrivelser fra nationale parlamenter er tilgængelige i Connect, som er Europa-Parlamentets database over nationale parlamentariske dokumenter¹⁷.

I henhold til bilag VI i Europa-Parlamentets forretningsorden har Retsudvalget (JURI) et tværgående ansvar for at overvåge overholdelsen af nærhedsprincippet. Medlemmerne af JURI-udvalget udpeger en fast ordfører for nærhedsprincippet for en periode på seks måneder på grundlag af rotation mellem de politiske grupper. Angel Dzhambazki, MEP, (De Europæiske Konservative og Reformister) var den faste ordfører i første halvdel af 2019, efterfulgt af Nacho Sanchez Amor, MEP, (S&D-Gruppen) i anden halvdel af året.

JURI-udvalget bidrager også til COSAC's¹⁸ halvårslige rapporter vedrørende spørgsmål om overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

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

- ved systematisk at kontrollere nærheds- og proportionalitetsaspekterne af Kommissionens konsekvensanalyser og ved at rette opmærksomheden mod betænkeligheder på dette område, som navnlig de nationale parlamenter og Regionsudvalget måtte have givet udtryk for

¹⁵ SWD(2019) 439 final af 10.12.2019. Kvalitetskontrol af vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet, direktivet om miljøkvalitetskrav og oversvømmelsesdirektivet.

¹⁶ Proceduren for, hvordan Europa-Parlamentet håndterer de nationale parlamenteres begrundede udtalelser, er beskrevet i punkt 2.3 i årsrapport 2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁸ Yderligere oplysninger om COSAC findes i afsnit 5 nedenfor.

- ved at sikre, at Europa-Parlamentets eget arbejde følger disse principper fuldt ud, 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 TEUF 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.

2.3. Rådet

Den 1. juli 2019 noterede Rådet sig de nye ordninger, som Kommissionen havde foreslået Rådet og Europa-Parlamentet, i henhold til hvilke perioden mellem den 20. december og den 10. januar, undtagen i hastesager, hvor der er givet behørig begrundelse, ikke vil blive taget i betragtning ved fastlæggelsen af den periode på otte uger, der er fastsat i protokol nr. 2 til traktaterne¹⁹. Rådet meddelte Kommissionen dette den 4. juli via formanden for De Faste Repræsentanternes Komité. I skrivelsen anser Rådet den nye ordning for at være en mulighed for at lette de nationale parlamenters kontrol med udkast til lovgivningsmæssige retsakter med henblik på overholdelse af nærhedsprincippet i overensstemmelse med protokol nr. 2 til traktaterne.

Ifølge artikel 4 i protokol nr. 2 sender Rådet 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. I marts 2019 fremsendte Rådet de nationale parlamenter en anmodning fra Den Europæiske Investeringsbank til Rådet om at ændre statuten for Den Europæiske Investeringsbank på grundlag af den særlige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 308 i TEUF²⁰.

Ud over sine forpligtelser i henhold til traktaten holder Rådet også medlemsstaterne informeret om de nationale parlamenters udtalelser om Kommissionens lovforslag. I 2019 fremsendte Rådets generalsekretariat 26 udtalelser udstedt inden for rammerne af den politiske dialog til delegationerne²¹. Rådet modtog ingen begrundede udtalelser, jf. protokol nr. 2 i 2019.

2.4. Regionsudvalget²²

I hele 2019 fortsatte Regionsudvalget ("udvalget") sit arbejde med at sikre, at anbefalingerne fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt" tager rod, og at begrebet "aktivt nærhedsprincip" bliver en realitet²³. Det organiserede en

¹⁹ Rådsdokument ST 10722/19, tilgængeligt på [Rådets register](#). Se også afsnit 2.1 ovenfor vedrørende disse ordninger.

²⁰ 2019/0804 (CNS) — Rådsdokument 2338/19, tilgængeligt på [Rådets register](#).

²¹ Der er uoverensstemmelse med hensyn til antallet af udtalelser registreret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, da det ikke er alle institutioner, som har modtaget alle udtalelser, og de tæller antallet af modtagne fælles udtalelser fra flere nationale parlamenter på forskellig vis.

²² Der gives en mere detaljeret beskrivelse af nærhedsrelaterede aktiviteter i årsrapporten 2019 om nærhedsprincippet, der er udarbejdet af Regionsudvalget, og som efter vedtagelse i Regionsudvalgets præsidium er tilgængelig på: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

²³ Med hensyn til arbejdet i og opfølgningen på denne taskforce henvises også til afsnit 2.1 i årsberetningen for 2018 (COM(2019) 333) og denne rapport. Hvad angår taskforcen havde "aktivt nærhedsprincip" bl.a. til formål at fremme de nationale parlamenters og de lokale og regionale myndigheders mulighed for på et tidligt tidspunkt at deltage i udformningen af nye initiativer og give udtryk for deres bekymringer på grundlag af deres specifikke kompetencer og konkrete erfaringer med gennemførelsen af EU-politikker. Konceptet ville således bidrage til at

drøftelse på højt niveau om aktivt nærhedsprincip på det ottende europæiske topmøde for regioner og byer i Bukarest den 14.-15. marts 2019, som lancerede udvalgets pilotprojekt om oprettelse af regionale knudepunkter til revision af, hvordan EU's politikker gennemføres på regionalt og lokalt plan (RegHub). I 2019 gennemførte RegHub-pilotprojektet to høringer, hvoraf den ene var om offentlige indkøb og den anden om luftkvalitet, og som begge mundede ud i en detaljeret gennemførelsesrapport²⁴.

Som direkte svar på Kommissionens meddelelse med titlen "Bedre regulering: Vi gør status og fastholder engagementet"²⁵ vedtog udvalget i oktober 2019 en udtalelse²⁶ (ordfører: Olgierd Geblewicz, Det Europæiske Folkeparti), som beskrev udvalgets holdninger til bedre regulering og den rolle, som "aktivt nærhedsprincip" spiller i EU's politiske beslutningsproces. Det gentog udvalgets støtte til bedre regulering og fremhævede, at der skal gøres en fælles indsats.

Udvalgets niende nærhedskonference²⁷ var et vigtigt forum til at udvikle debatten om "aktivt nærhedsprincip" og den rolle, det spiller i drøftelserne om Europas fremtid. Det samlede alle myndighedsniveauer for at drøfte, hvordan man bedst kan gennemføre "aktivt nærhedsprincip" i hele EU, og hvordan denne tilgang kan anvendes til at genskabe kontakten mellem EU og borgerne. Et nyt pilotprojekt om input fra politiske debatter i regionale parlamenter blev lanceret på konferencen i samarbejde med Konferencen af Europæiske Regionale Lovgivende Forsamlinger (CALRE). Formålet med projektet er at skabe et regionalt perspektiv på Kommissionens årlige arbejdsprogram ved at give de regionale parlamenter med lovgivningsmæssige beføjelser indflydelse på udarbejdelsen af arbejdsprogrammet.

I 2019 gennemførte udvalget på ny sit nærhedsarbejdsprogram som en praktisk måde at overvåge nærhedsprincippet på. Da initiativerne i Kommissionens arbejdsprogram for 2019 hovedsagelig var ikkelovgivningsmæssige, blev der kun udpeget tre prioriterede initiativer til nærhedsarbejdsprogrammet: "En bæredygtig europæisk fremtid", "Et retfærdigt og fremtidssikret indre marked" og "Fuldførelse af det digitale indre marked".

Udvalget vurderede overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet i de lovgivningsforslag, det havde afgivet udtalelse om²⁸. I 2019 vedtog det 49 udtalelser, hvoraf kun fem vedrørte lovgivningsforslag.

Alle fem udtalelser om lovgivningsforslag indeholdt enten en direkte vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet eller specifikke henstillinger om forbedring af overholdelsen af disse principper. For eksempel konkluderedes det i udtalelsen om trafiksikkerhed og automatiseret mobilitet, at det er "afgørende at inddrage de regionale og lokale aktører i arbejdet med at udvide direktivets anvendelsesområde. Det gælder især, når det skal bestemmes, hvilke veje der skal omfattes af direktivets regler", og der fremsættes

sikre en bedre forståelse og accept af, hvorfor politikkerne gennemføres på EU-plan, og i sidste ende at give dem et større medansvar for disse politikker på alle forvaltningsniveauer.

²⁴ Rapporterne er tilgængelige på <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

²⁵ COM(2019) 178 final af 15.4.2019. Se også afsnit 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/EN/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

²⁷ Denne konference, som var arrangeret i fællesskab af Regionsudvalget og den italienske konference af formænd for de regionale parlamenter, blev afholdt i Rom den 22. november 2019: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

²⁸ Forretningsordenens artikel 55, stk. 2 (EUT L 65 af 5.3.2014, s. 41), <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>.

ændringsforslag til Kommissionens forslag om, hvordan man bedre overholder nærhedsprincippet.

Selv om de fleste initiativer var ikkelovgivningsmæssige, fastholdt udvalget sit tilsagn om at gennemføre tilgangen med "aktivt nærhedsprincip" i 2019, da mange udtalelser om ikkelovgivningsmæssige forslag omfattede både en vurdering af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet på det relevante politikområde samt konstruktive anbefalinger til håndtering af potentielle problemer. Et eksempel herpå er udtalelsen om gennemførelsesrapporten om offentlige indkøb. På grundlag af den første høring af udvalgets netværk af regionale knudepunkter gives der i udtalelsen en detaljeret oversigt over de vigtigste udfordringer, som de lokale og regionale myndigheder står over for i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne fra 2014 om offentlige indkøb, samt de hyppigste årsager til ukorrekt anvendelse. Ved hjælp af empiriske data fra de regionale og lokale niveauer fremhæves også væsentlige spørgsmål, f.eks. at grænseoverskridende indkøb "ikke har ført til nogen merværdi for de kommunale og regionale myndigheder. Selv om der regelmæssigt gennemføres EU-dækkende udbudsprocedurer, som er både dyre og tidskrævende, afgives der ingen eller kun ganske få grænseoverskridende tilbud". Udtalelsen indeholder politiske anbefalinger til løsning af disse problemer.

Nærhedsekspertgruppen gennemførte to høringer i 2019.

Den første vedrører et prioriteret initiativ i nærhedsarbejdsprogrammet. Som led i det prioriterede initiativ "Fuldførelse af det digitale indre marked" blev nærhedsekspertgruppen hørt for at støtte udvalgets ordfører for udtalelsen om handlingsplanen mod desinformation. Der blev ikke peget på større problemer vedrørende nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet, da de aktiviteter, der er beskrevet i handlingsplanen, bygger på samarbejde mellem de forskellige forvaltningsniveauer. I analysen blev det konkluderet, at det ud over nærhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet ville være nyttigt at udarbejde en handlingsplan mod desinformation for at fremme princippet i traktaten om "loyalt samarbejde" eller forvaltning på flere myndighedsniveauer.

Formålet med nærhedsekspertgruppens anden høring var at støtte ordføreren for udtalelsen med titlen "Det europæiske semester og samhørighedspolitikken: tilpasning af strukturreformer til langsigtede investeringer", som tre eksperter bidrog til. I overensstemmelse med tilgangen med "aktivt nærhedsprincip" fremsatte eksperterne forslag til løsningen af problemer med overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De anførte, at udvalget understreger "at den bedste metode til at forebygge en overtrædelse af nærhedsprincippet og sikre en effektiv koordinering af politikken består i fuldt ud og på struktureret vis at inddrage de lokale og regionale myndigheder i det europæiske semester med udgangspunkt i principperne om partnerskab og flerniveaustyring".

Sammensætningen af nærhedsovervågningsnetværket²⁹ ændrede sig ikke i 2019 (156 partnere). REGPEX³⁰, undernetværket i nærhedsovervågningsnetværket, som er åbent for parlamenter³¹ og

²⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> – Nærhedsovervågningsnetværket, der blev lanceret i april 2007, blev oprettet for at lette udvekslingen af oplysninger mellem lokale og regionale myndigheder og EU om forskellige dokumenter og lovgivningsmæssige og politiske forslag fra Kommissionen. Det fungerer som et adgangspunkt, der både gør det muligt for alle partnerne at indhente oplysninger og at give udtryk for deres synspunkter.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

myndigheder med lovgivningsbeføjelser, oplevede et kraftigt fald i arbejdsbyrden som følge af manglen på lovgivningsforslag i 2019. Det har kun udstedt to bidrag i 2019 i forhold til 95 i 2018.

2.5. Den Europæiske Unions Domstol

I 2019 afsagde Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) i en sag afgørelse om, hvorvidt EU-lovgivningen er forenelig med nærhedsprincippet. I sin dom af 6. juni 2019 i sag C-264/18³² fandt Domstolen, at EU-lovgiver ikke tilsidesatte ligebehandlingsprincippet, da denne under udøvelsen af sit skøn udelukkede juridiske tjenesteydelser fra anvendelsesområdet for direktiv 2014/24/EU om offentlige indkøb³³, idet denne vurderede, at det tilkom de nationale lovgivere at fastsætte, om disse tjenesteydelser skulle være omfattet af udbudsreglerne.

Domstolen præciserede også anvendelsen af proportionalitetsprincippet i to sager, hvor en medlemsstat havde anfægtet en lovgivningsmæssig retsakt vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet³⁴.

For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af dette princip, har Domstolen anerkendt, at der tilkommer EU-lovgiver et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som forfølges, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig³⁵.

Domstolen fandt derfor, at det ikke var godtgjort, at EU-lovgiver havde begået en åbenbar fejl ved at vedtage direktiv (EU) 2016/2284 om nedbringelse af nationale emissioner af visse luftforurenende stoffer. I denne sammenhæng præciserede Domstolen, at EU-lovgiver ikke er forpligtet til at tage hensyn til en medlemsstats særlige situation, når den omhandlede EU-retsakt har konsekvenser i alle medlemsstaterne og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de med retsaktens forfulgte mål. Følgelig kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der ikke tager hensyn til en enkelt medlemsstats særlige situation, men situationen for samtlige EU's medlemsstater, ikke i sig selv anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet³⁶.

Domstolen stadfæstede i den anden dom³⁷ gyldigheden i lyset af proportionalitetsprincippet af visse bestemmelser i direktiv (EU) 2017/853, hvorved Europa-Parlamentet og Rådet ændrede

³¹ Se også afsnit 6 om regionale parlamenter.

³² Dom af 6. juni 2019, C-264/18 (anmodning om præjudiciel afgørelse fra den belgiske forfatningsdomstol), P. M. m.fl. mod Ministerraad, EU:C:2019:472.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

³⁴ Dom af 13. marts 2019, Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-128/17, EU:C:2019:194, dom af 3. december 2019, sag C-482/17, Den Tjekkiske Republik mod Europa-Parlamentet og Rådet, EU:C:2019:1035.

³⁵ Dom i sag C-482/17, præmis 77. Se også proportionalitetsvurderingen i dom af 30. januar 2019, C-220/17, Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG mod Land Berlin, EU:C:2019:76.

³⁶ Dom i sag C-128/17, præmis 106.

³⁷ Dom i sag C-482/17, præmis 86-93.

Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben³⁸. Domstolen fastslog i sin dom, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold. Selv når EU-lovgiver råder over et vidt skøn, skal denne basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende. Domstolen fandt, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsaken blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse. Dette forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsaken har til formål at regulere, tages i betragtning. Institutionerne skal i det mindste være i stand til at fremlægge og på en klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhang af. I den foreliggende sag forkastede Domstolen anbringendet om, at EU-lovgiver ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger om de potentielle virkninger af det anfægtede direktiv med henblik på at vurdere, om proportionalitetsprincippet var overholdt. Domstolen fandt, at EU-institutionerne under lovgivningsproceduren havde taget hensyn til de foreliggende videnskabelige oplysninger og andre konstateringer, der var blevet tilgængelige. Dette omfattede oplysninger og konstateringer fra REFIT-evalueringen udført af Kommissionen, forskellige undersøgelser, en offentlig høring, høringer af medlemsstater og berørte parter og konsekvensanalyser indgivet af medlemsstaterne.

3. DE NATIONALE PARLAMENTERES ANVENDELSE AF PROCEDUREN FOR KONTROL MED OVERHOLDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET

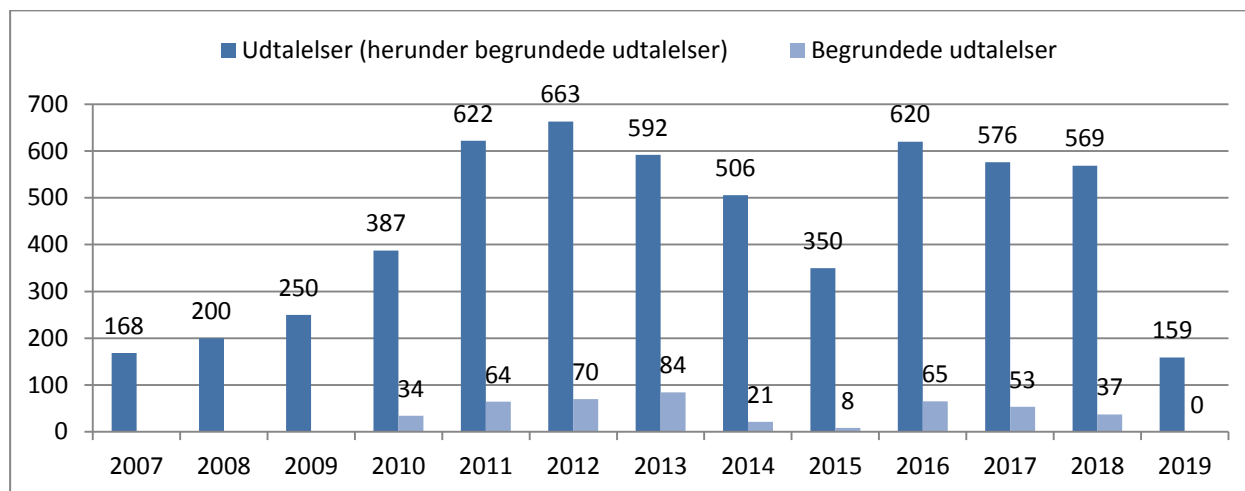
2019 var det første år siden indførelsen af mekanismen for kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, hvor Kommissionen ikke modtog nogen **begrundede udtalelser** fra de nationale parlamenter. Dette skyldtes i høj grad det bratte fald i Kommissionens lovgivningsarbejde i overgangsåret mellem to Kommissioner. I 2019 sendte Kommissionen 28 lovgivningsforslag, der er underlagt proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet, til medlovgiverne og de nationale parlamenter sammenlignet med 139 i 2018. De nationale parlamenter vedtog 39 udtalelser om disse 28 forslag. Dette bekræfter den tendens, der blev konstateret i den foregående årsrapport: Andelen af begrundede udtalelser er faldende sammenlignet med både det samlede antal udtalelser (10,5 % i 2016, 9 % i 2017, 6,5 % i 2018, ingen i 2019) og antallet af udtalelser om Kommissionens forslag, der er underlagt proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet (17,6 % i 2016, 16 % i 2017, 10,5 % i 2018, ingen i 2019).

Dette kan være resultatet af, at Kommissionen anvender en styrket dagsorden for bedre regulering, og at den har forpligtet sig til at indarbejde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i alle faser af den politiske beslutningsproces, til at evaluere de

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/853 af 17. maj 2017 om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben (EUT L 137 af 24.5.2017, s. 22).

eksisterende politiske rammer, før den fremlægger lovgivningsmæssige revisioner, og til kun at iværksætte tiltag på europæisk plan med en klar merværdi³⁹.

4. POLITISK DIALOG MED NATIONALE PARLAMENTER



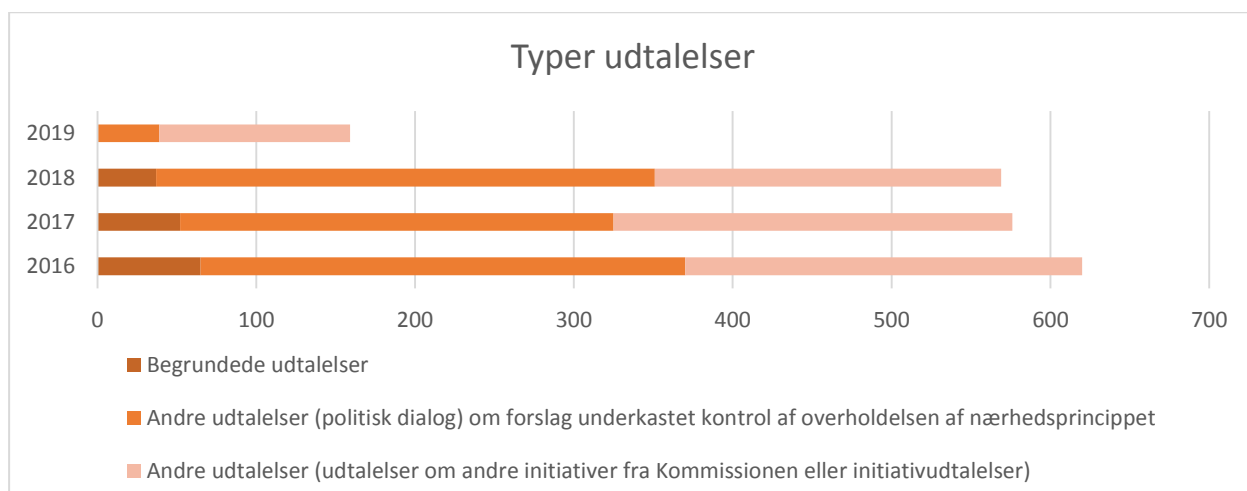
Generelle bemærkninger om de skriftlige udtalelser

I 2019 sendte de nationale parlamenter 159 udtalelser til Kommissionen. Dette er meget mindre end i de foregående år (576 i 2017 og 569 i 2018) og endda mindre end i det foregående overgangså, 2015 (350). Det er det laveste antal siden indledningen af den politiske dialog i 2007.

Af disse 159 udtalelser var kun 39 (25 %) om Kommissionens forslag, der er underlagt mekanismen for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet. De resterende 120 udtalelser (75 %) vedrørte enten ikkelovgivningsinitiativer såsom meddelelser eller var initiativudtalelser. Denne usædvanligt høje andel⁴⁰ afspejler den midlertidige nedgang i antallet af lovgivningsforslag, som Kommissionen har fremlagt, men viser også de nationale parlamenters interesse i at fremføre deres synspunkter for Kommissionen på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen.

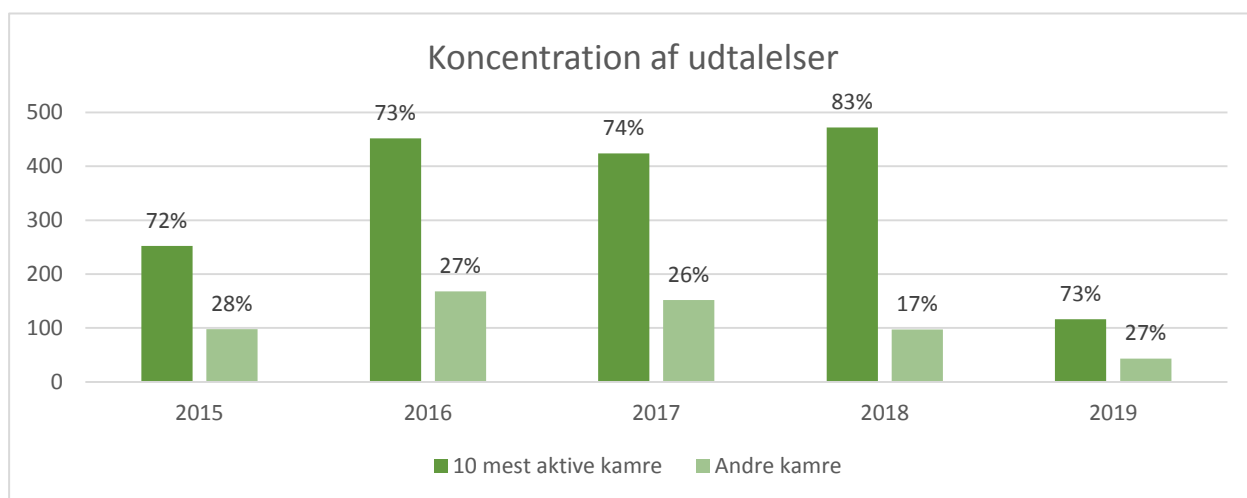
³⁹ I februar 2020 modtog Kommissionen en udtalelse fra det tjekkiske *Poslanecká sněmovna*, som udfordrer dette synspunkt og mener, at faldet i antallet og andelen af begrundede udtalelser i stedet er et alarmerende tegn på, at de nationale parlamenter ikke længere har ambitioner om aktivt at engagere sig i EU's lovgivningsproces.

⁴⁰ I 2018 vedrørte 62 % af de berørte udtalelser kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet og 38 % andre udtalelser.



Bidrag og anvendelsesområde

Som i de tidligere år var der stor forskel på, hvor mange udtalelser de nationale parlamenter indgav til Kommissionen. De 10 mest aktive kamre indgav 116 udtalelser, dvs. 73 % af alle udtalelser, hvilket er en mindre andel af det samlede antal end i 2018 (83 %), men på linje med tidligere år (74 % i 2017, 73 % i 2016 og 72 % i 2015). 17 kamre⁴¹ (ti i 2018) afgav ingen udtalelser.



Det kammer, der afgav flest udtalelser i 2019, var det tjekkiske Senát (21 udtalelser). De øvrige ti nationale parlamenter eller kamre, der afgav flest udtalelser i 2019, var det rumænske Camera Deputaţilor (15 udtalelser), det portugisiske Assembleia da República (14 udtalelser), det tjekkiske Poslanecká sněmovna (13 udtalelser), det franske Sénat (12 udtalelser), det tyske

⁴¹ Det østrigske Bundesrat og Nationalrat, det belgiske Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers, det bulgarske Narodno Sabranie, det kroatisk Hrvatski Sabor, det cypriotiske Vouli ton Antiprosopon, det danske Folketing, det estiske Riigikogu, det finske Eduskunta, det græske Vouli ton Ellinon, de irske kamre i Oireachtas (Dáil og Seanad Éireann), det lettiske Saeima, det luxembourgske Chambre des Députés, det slovenske Državni svet og Državni zbor og Det Forenede Kongeriges House of Commons.

Bundesrat (11 udtalelser), det spanske Cortes Generales (otte udtalelser), det britiske House of Lords (otte udtalelser), det italienske Senato della Repubblica (syv udtalelser), det rumænske Senat (syv udtalelser) og den svenske Riksdag (syv udtalelser). Disse kamre var også de mest aktive kamre i 2018 (dog i en anden rækkefølge).

Selv om de fleste kamre registrerede et skarpt fald i antallet af afgivne udtalelser, afgav to flere udtalelser i 2019 end i 2018: det ungarske Országgyűlés (fem udtalelser i 2019, tre udtalelser i 2018) og det nederlandske Eerste Kamer (seks udtalelser i 2019, to udtalelser i 2018).

I bilag 1 angives antallet af udtalelser afgivet af hvert kammer.

Centrale emner i udtalelserne i den politiske dialog

I 2019 omfattede udtalelserne fra de nationale parlamenter i lighed med tidligere år forskellige emner. De fem følgende sager, som foranledigede mellem fem og ni udtalelser hver⁴², tiltrak sig mest opmærksomhed fra de nationale parlamenter:

1. Udvidelse af brugen af afstemning med kvalificeret flertal — ni udtalelser
2. Nærhedsprincippet og bedre regulering — otte udtalelser
3. Styrkelse af retsstatsprincippet — seks udtalelser
4. Mod et bæredygtigt Europa — fem udtalelser
5. Bekæmpelse af desinformation på internettet — fem udtalelser.

- *Udvidelse af brugen af afstemning med kvalificeret flertal*

Kommissionen havde forpligtet sig til at undersøge, hvordan beslutningsprocessen kunne gøres mere effektiv, ved at udpege områder, hvor brugen af kvalificeret flertal kunne udvides⁴³. Med henblik herpå havde den vedtaget fire meddelelser på fire centrale politikområder: den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, den 12. september 2018⁴⁴, beskatning, den 15. januar 2019⁴⁵, energi og klima, den 9. april 2019⁴⁶, og socialpolitik, den 16. april 2019⁴⁷.

Disse meddelelser foranledigede ni udtalelser fra seks nationale parlamenter⁴⁸. Disse udtalelser gav generelt udtryk for modstand mod at udvide anvendelsen af kvalificeret flertal, da de mente, at det var nødvendigt at fastholde en enstemmig beslutningstagning på disse områder for at beskytte deres nationale suverænitet og interesser. Nogle kamre var også af den opfattelse, at enstemmig beslutningstagning fungerede hensigtsmæssigt på disse områder og ikke var en hindring for at gøre fremskridt på EU-plan.

⁴² Intet dokument foranledigede mere end seks udtalelser. Bilag 2 indeholder en liste over de dokumenter, der foranledigede mere end fire udtalelser, hvoraf ingen var lovgivningsforslag.

⁴³ Se Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand af 12. september 2018 og Kommissionens arbejdsprogram for 2019 (COM(2018) 800 final af 23.10.2018).

⁴⁴ COM(2018) 647 final af 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final af 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final af 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final af 16.4.2019.

⁴⁸ Det tjekkiske Poslanecká sněmovna (afgav to udtalelser, én om beskatning og en om energi og klima), det tjekkiske Senát (tre udtalelser om henholdsvis beskatning, energi og klima samt socialpolitik), det ungarske Országgyűlés (én udtalelse, som omhandler beskatning, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og socialpolitik), det maltesiske Kamra tad-Deputati (beskatning), det nederlandske Eerste Kamer (energi og klima) og den svenske Riksdag (beskatning).

Kommissionen svarede, at med hensyn til udenrigs- og sikkerhedspolitikken har reglen om enstemmighed ved visse lejligheder påvirket EU's hastighed og evne til at handle på den globale scene, og at for at EU kan fortsætte med at forme sin fremtid, skal den forbedre sin beslutningstagning ved fuldt ud at udnytte alle muligheder inden for rammerne af traktaterne. Med hensyn til beskatning understregede den, at en koordineret EU-indsats var afgørende for at beskytte medlemsstaternes indtægter og sikre retfærdighed i beskatningsmiljøet og et velfungerende indre marked.

Selv om globalisering og digitalisering har skabt fælles udfordringer på det skattepolitiske område, der kræver fælles løsninger, har EU ikke været i stand til at handle eller reagere hurtigt på grund af de begrænsninger, der er forbundet med reglen om enstemmighed. Ved afstemning med kvalificeret flertal vil medlemsstaterne kunne finde hurtigere og mere effektive løsninger vedrørende beskatning. I den almindelige lovgivningsprocedure vil afgørelser om beskatning også drage fordel af Europa-Parlamentets bidrag og dermed repræsentere borgernes synspunkter og øge ansvarligheden. Med hensyn til energi- og klimapolitikken bemærkede Kommissionen, at den nuværende energibeskatningsordning fører til forvridninger på det indre marked på grund af forskellige afgiftssatser og beskatningsgrundlag for konkurrerende brændstoffer. Alle energikilder bør behandles ens, idet der tages hensyn til hver kildes bidrag til de overordnede mål for energiunionen (såsom fremme af bæredygtig energi og undgåelse af unødvendigt energiforbrug), hvilket er et aspekt, der skal afspejles i en fremtidig reform af energibeskatningen. Derfor vil det være afgørende at finde kompromisløsninger, der afspejler interesserne samt de økonomiske og sociale forhold i medlemsstaterne.

Endelig forklarede Kommissionen om socialpolitikken, at den havde valgt en individuel tilgang til anvendelsen af passerellebestemmelserne. Den foreslog, at disse bestemmelser kun anvendes i forbindelse med spørgsmål om ikkeforskelsbehandling og vedtagelse af henstillinger om social sikring og social beskyttelse af arbejdstagere, hvor afstemning med kvalificeret flertal gør det lettere for medlemsstaterne at tackle fælles udfordringer rettidigt.

- *Nærhed og proportionalitet*

I meddelelsen med titlen "Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet: Styrkelse af deres rolle i EU's politiske beslutningsproces"⁴⁹, der blev vedtaget den 23. oktober 2018, årsberetningen for 2017 om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet⁵⁰ og rapporten om forbindelserne med de nationale parlamenter⁵¹, redegjorde Kommissionen for sin opfølgning af anbefalingerne fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt".

I 2019 foranledigede denne pakke seks udtalelser fra seks nationale parlamenter⁵² og én udtalelse fra et regionalt parlament⁵³. Alle kamre udtrykte generelt tilfredshed med taskforcens arbejde,

⁴⁹ COM(2018) 703 final af 23.10.2018. Se også årsrapporten for 2018, afsnit 2.1, og for foranstaltninger gennemført i 2019 afsnit 2.1 i denne rapport.

⁵⁰ COM(2018) 490 final af 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final af 23.10.2018.

⁵² Det tjekkiske Senát, det tyske Bundesrat, det italienske Camera dei Deputati, det litauiske Seimas, det rumænske Camera Deputaţilor og den svenske Riksdag. Det finske Eduskunta afgav ikke en udtalelse til Kommissionen, men offentliggjorde en erklæring om meddelelsen på sit websted. Det polske Senat havde allerede afgivet udtalelse i december 2018 (jf. årsberetningen for 2018, afsnit 2.1).

⁵³ Bayerns Landtag.

støttede begrebet "aktivt nærhedsprincip" og godkendte de opfølgende foranstaltninger, som Kommissionen allerede havde truffet.

Nogle kamre kom med forslag til, hvordan Kommissionen kan forbedre sin interaktion med dem, når den udarbejder sine forslag, ved at forbedre planlægningen af sine initiativer for bedre at give de nationale parlamenter mulighed for at planlægge deres kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet og/eller ved at forbedre kvaliteten af konsekvensanalyserne og give flere oplysninger om dem på alle de officielle sprog. Andre forslag blev fremsat for at forbedre de nationale parlamenters kontrol under lovgivningsfasen, f.eks. tilrettelæggelse af drøftelser med repræsentanter for de nationale parlamenter og for Europa-Parlamentet, når et forslag foranlediger en række begrundede udtalelser, eller drøftelse af de bemærkninger, der er fremsat af de nationale parlamenter i Rådets arbejdsgrupper. Nogle parlamenter foreslog også foranstaltninger, der ville kræve traktatændringer, såsom forlængelse af fristen til at afgive begrundede udtalelser til 12 uger, reduktion af antallet af begrundede udtalelser, der er nødvendige for at udløse et "gult kort", at gøre det muligt at basere begrundede udtalelser på proportionalitet, fastsætte en formel frist for Kommissionens svar og give Europa-Parlamentet beføjelser til at tage initiativ til lovgivning.

I sine svar hilste Kommissionen de nationale parlamenters støtte til de initiativer, den bebudede i meddelelsen, velkommen og bekræftede, at den var i gang med forberedelserne til at gennemføre dem. Den var enig i behovet for at oplyse om, hvordan forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og understregede, at der rent faktisk blev offentliggjort resuméer af konsekvensanalyserne på alle EU-sprog. Den fremhævede sit arbejde med at øge detaljeringsgraden og pålideligheden af de oplysninger om initiativer, der bebudes i dens arbejdsprogram, og noterede sig med interesse forslagene om at organisere drøftelser om de fremsatte forslag. Kommissionen noterede sig de forslag, der krævede en traktatændring, og påpegede, at der ikke var planer om en sådan ændring i den nærmeste fremtid.

- *Retsstatsprincippet*

Den 3. april 2019 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen — Status og eventuelle næste skridt"⁵⁴. Formålet hermed var at give et overblik over den nuværende værktøjskasse til at tackle udfordringerne i forbindelse med retsstatsprincippet i EU og indlede en debat om, hvordan det kan styrkes. Som opfølgning herpå vedtog Kommissionen den 17. juli 2019 en meddelelse med titlen "Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen — En handlingsplan"⁵⁵, som indeholder specifikke foranstaltninger for indsatsen på dette område.

Disse meddelelser foranledigede seks udtalelser fra fem nationale parlamenter⁵⁶. De hilste generelt Kommissionens arbejde med at fremme og forsvare retsstatsprincippet i EU velkommen og var enig i, at det er nødvendigt at forbedre og styrke de redskaber, der er til rådighed for at beskytte EU's grundlæggende værdier. Nogle kamre understregede også betydningen af en permanent dialog med medlemsstaterne om retsstatsprincippet.

⁵⁴ COM(2019) 163 final af 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final af 17.7.2019.

⁵⁶ Det tyske Bundesrat (to udtalelser, én om hver meddelelse), det nederlandske Eerste Kamer (om COM(2019) 343) og Tweede Kamer (om COM(2019) 163), det rumænske Senat (om COM(2019) 163), den svenske Riksdag (om COM(2019) 163).

Kommissionen understregede i sine svar, at, som EU-Domstolens retspraksis havde præciseret, er respekt for retsstaten både et nationalt anliggende og et EU-anliggende, og at EU-institutionerne er ansvarlige for at behandle disse spørgsmål inden for de institutionelle rammer. Den fremhævede den centrale rolle, som de nationale parlamenter spiller med hensyn til at sikre retsstatsprincippet i medlemsstaterne, både som lovgivere, og når det gælder om at drage den udøvende magt til ansvar. Den forklarede også, at den foreslåede "løbende gennemgang af retsstatsforholdene" bør være et forebyggende redskab til at identificere problemer og skabe et rum for dialog. Kommissionen vil overvåge processen i tæt samarbejde med de nationale myndigheder.

- *Mod et bæredygtigt Europa*

Den 30. januar 2019 vedtog Kommissionen et oplæg med titlen "Mod et bæredygtigt Europa i 2030"⁵⁷ for at sætte retningen for drøftelserne om, hvordan EU bedst kan nå FN's 2030-mål for bæredygtig udvikling.

Dette dokument foranledigede fem udtalelser fra fire nationale parlamenter⁵⁸, der rejste en række spørgsmål. De omfatter de regionale og sociale aspekter af overgangen til bæredygtighed, behovet for at inddrage alle interessenter i denne overgang, foreneligheden mellem vækst og udvikling af verdenshandelen på den ene side og bæredygtighed på den anden side og behovet for at støtte uddannelse både i EU og i udviklingslandene.

I sine svar var Kommissionen enig i, at opfyldelsen af målene for bæredygtig udvikling forudsætter et effektivt samarbejde på globalt, europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan under overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den bemærkede, at de nationale parlamenter var i en nøgleposition, da fremskridtene i høj grad afhænger af de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne på alle niveauer. Den understregede også, at foranstaltninger som initiativet for kul- og kulstofintensive regioner under omstilling er blevet iværksat for at sikre, at overgangen til klimaneutralitet er retfærdig og baseret på solidaritet, uden at nogen regioner eller borgere lades i stikken.

- *Bekæmpelse af desinformation på internettet*

Den 26. april 2018 vedtog Kommissionen en meddelelse med titlen "Bekæmpelse af desinformation på internettet: en europæisk tilgang"⁵⁹. Den 2. december 2018 fulgte den op på denne meddelelse med en rapport⁶⁰ om gennemførelsen af den, ledsaget af en handlingsplan om desinformation⁶¹.

I 2019 foranledigede disse initiativer fem udtalelser fra fire nationale parlamenter⁶². De bad om en præcisering af spørgsmål som f.eks. definition af desinformation, grænsen mellem

⁵⁷ COM(2019) 22 final af 30.1.2019.

⁵⁸ Det tjekkiske Poslanecká sněmovna og Senát, det nederlandske Eerste Kamer (to på hinanden følgende udtalelser) og det rumænske Camera Deputaţilor.

⁵⁹ COM(2018) 236 final af 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final af 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final af 5.12.2018.

⁶² Det tjekkiske Poslanecká sněmovna og Senát, det tyske Bundesrat (udtalelser om COM(2018) 794 og JOIN(2018) 36) og det nederlandske Eerste Kamer (to nye udtalelser om COM(2018) 36 som opfølgning på den

bekæmpelse af desinformation og censur, faktatjekkeres rolle og uafhængighed samt behandling af misinformation særligt fra Rusland.

I sine svar var Kommissionen enig i, at de udtryk, der anvendes i meddelelsen, såsom "desinformation" samt de bebudede foranstaltninger, ikke bør anvendes til censur, og understregede, at meddelelsen udtrykkeligt undgik at kriminalisere tale eller skabe nye kategorier af ulovligt indhold. Den forklarede, at et tæt netværk af stærke og uafhængige faktatjekkere var en væsentlig forudsætning for et sundt digitalt økosystem, og at den derfor havde gjort det lettere at etablere netværk mellem europæiske organisationer af uafhængige faktatjekkere ved at stille infrastruktur til rådighed for det grænseoverskridende samarbejde uden at yde finansiel støtte eller udøve nogen kontrol over deres redaktionelle linje. Med hensyn til eksterne kilder til desinformation bemærkede Kommissionen, at der var stærke beviser på desinformation med oprindelse i Rusland, og selv om andre ikke-EU-lande også anvendte desinformationsstrategier, var Ruslands indsats systematisk, velfinansieret og i større omfang end det, man så fra andre lande.

Fælles initiativudtalelser

I 2019 modtog Kommissionen to fælles initiativudtalelser fra nationale parlamenter. Begge var underskrevet af de seks kamre i Visegradlandene ("V4")⁶³. Den ene vedrørte udvidelsen af Den Europæiske Union og støttede udvidelsen til det vestlige Balkan. Den anden fælles udtalelse vedrørte den flerårige finansielle ramme, hvor de nationale parlamenter i V4 har anmodet om tildeling af det samme finansieringsniveau som under den tidligere finansielle ramme for den fælles landbrugspolitik og samhørighedspolitikken.

5. KONTAKTER, BESØG, MØDER OG KONFERENCER

Kommissionens besøg i og møder med nationale parlamenter

I 2019 deltog medlemmer af Kommissionen i i alt 55 besøg i nationale parlamenter eller møder med de nationale parlamenters delegationer (se kort nedenfor), hvilket er færre end i de foregående år (140 i 2018), fordi 2019 var et overgangså mellem to Kommissioner. I alt aflagde de 915 besøg i Juncker-Kommissionens mandatperiode. Dette tætte samarbejde med de nationale parlamenter vil fortsætte, idet kommissionsformand Ursula von der Leyen har anmodet om, at hver kommissær besøger alle medlemsstaterne i de første to år af mandatperioden og regelmæssigt mødes med de nationale parlamenter.

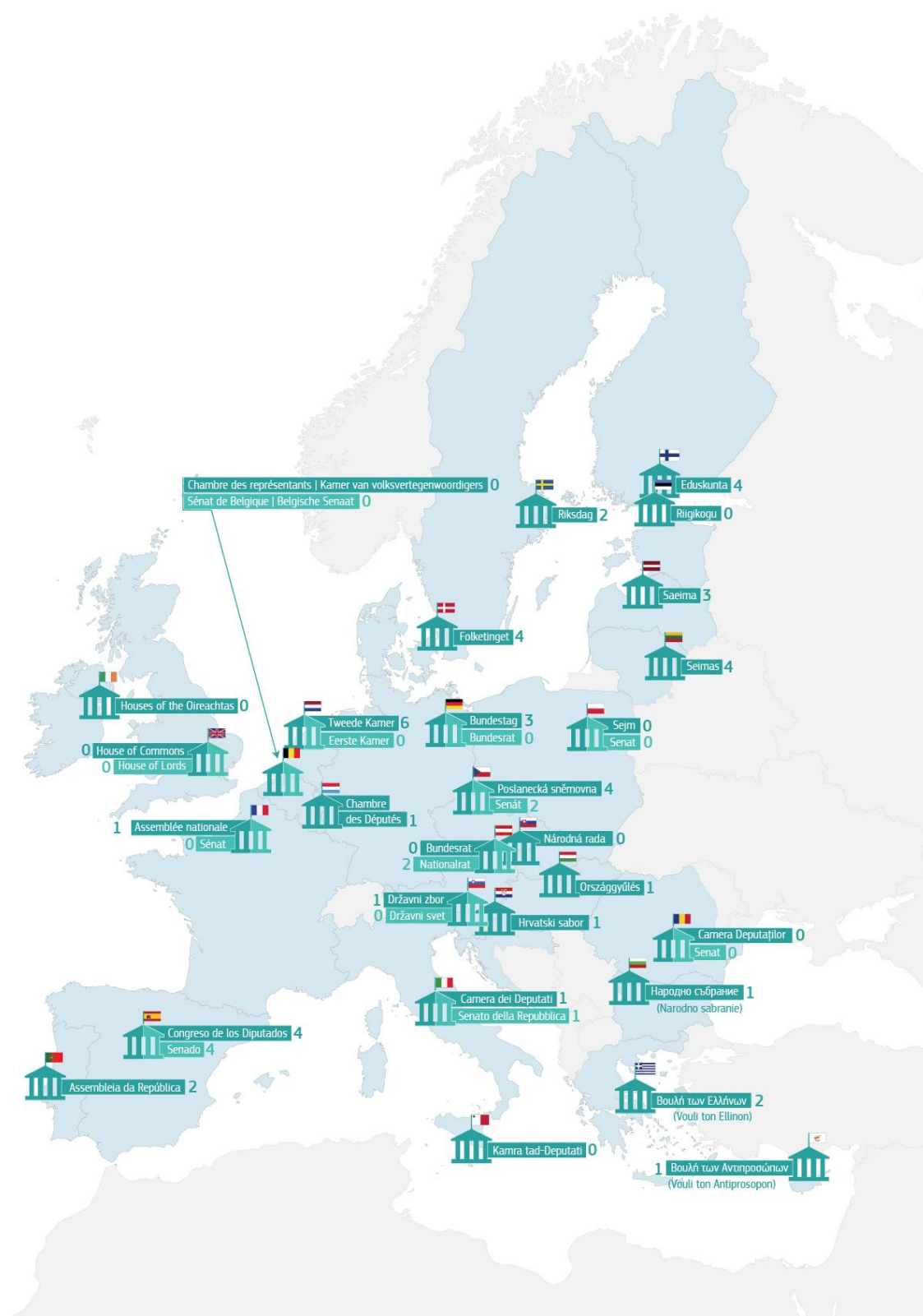
EU's chefforhandler for brexit, Michel Barnier, mødtes også med 13 nationale parlamenter i 2019, både i forbindelse med hans besøg i EU27-hovedstæderne og på mødet i Bruxelles, for at informere dem om forhandlingerne med Det Forenede Kongerige. Disse kontakter vil blive videreført og intensiveret i forbindelse med de igangværende forhandlinger om de fremtidige forbindelser mellem EU og Det Forenede Kongerige.

fra 2018). I 2018 afgav det tyske Bundesrat og det nederlandske Eerste Kamer allerede én udtalelse om COM(2018) 236.

⁶³ Det tjekkiske Poslanecká sněmovna og Senát, det ungarske Országgyűlés, det polske Sejm og Senat og det slovakiske Národná rada.

I løbet af 2019 deltog (primært ledende) tjenestemænd fra Kommissionen i mere end 40 udvalgmøder i nationale parlamenter for at drøfte lovgivningsforslag på et mere teknisk plan. Kommissionens tjenestemænd gav også 13 præsentationer for repræsentanter for de nationale parlamenter i Bruxelles om emner som bedre regulering, mere effektiv lovgivning om beskatning og socialpolitik, lovgivning om brexitforberedelser og handelsaftalen mellem EU og Mercosur. Endvidere var Kommissionens repræsentationer i medlemsstaterne fortsat i hyppig kontakt med de nationale parlamenter, navnlig i forbindelse med det europæiske semester og andre økonomiske spørgsmål.

Kommissionsmedlemmers besøg og møder med de nationale parlamenter i 2019 (samlet antal for alle medlemsstater: 55)



Interparlamentariske møder og konferencer

Der blev afholdt en række vigtige interparlamentariske møder og konferencer i 2019⁶⁴, herunder:

- Konferencen af de Europæiske Parlamenters Europaudvalg (COSAC⁶⁵)
- konferencen af parlamentsformænd i Den Europæiske Union⁶⁶
- den europæiske parlamentariske uge⁶⁷
- den interparlamentariske konference om stabilitet, økonomisk samordning og styring⁶⁸
- de interparlamentariske konferencer om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik⁶⁹
- Gruppen for Fælles Parlamentarisk Kontrol vedrørende Europol⁷⁰.

De to COSAC-formandsmøder i 2019 blev afholdt i Bukarest den 21.-22. januar og i Helsinki den 21.-22. juli. Kommissær Corina Crețu deltog i mødet i Bukarest. Med hensyn til indhold gennemgik delegationerne prioriteterne for det rumænske og det finske formandskab for Rådet, samhørighed og konvergens (i Bukarest) og det europæiske budget (i Helsinki).

På det 61. COSAC-plenarmøde, der blev afholdt i Bukarest den 23.-25. juni, drøftede man det rumænske formandskabs resultater, internationale handelsforbindelser i forbindelse med brexit, det europæiske uddannelsesområde som en drivkraft for omstrukturering og styrkelse af det indre marked og en innovations- og teknologibaseret økonomi.

⁶⁴ Nærmere oplysninger om disse møder findes i Europa-Parlamentets rapport om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/da/home/annual-reports.html>.

⁶⁵ COSAC er det eneste interparlamentariske forum, der er nedfældet i traktaterne, nemlig i protokol nr. 1 om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union. Det mødes normalt ved to lejligheder (et formandsmøde og et plenarmøde) i den medlemsstat, der har det roterende formandskab for Rådet for Den Europæiske Union. Kommissionen har observatørstatus i COSAC. Oplysninger om COSAC kan findes på:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>.

⁶⁶ Konferencen af parlamentsformænd i Den Europæiske Union afholdes en gang om året i den medlemsstat, der havde det roterende formandskab for Rådet for Den Europæiske Union i anden halvdel af det foregående år. I 2019 blev mødet afholdt i Wien den 8.-9. april. Yderligere oplysninger:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>.

⁶⁷ Den Europæiske parlamentariske uge fandt sted i Europa-Parlamentet den 18.-19. februar 2019. Næstformand Valdis Dombrovskis og kommissær Pierre Moscovici, Günther Oettinger og Marianne Thyssen deltog. Yderligere oplysninger: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/da/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁶⁸ Næstformand Jyrki Katainen deltog i denne konference, som blev afholdt i Helsinki den 30. september og 1. oktober. I første halvår var konferencen ligesom i de foregående år en del af den europæiske parlamentariske uge. Yderligere oplysninger:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>.

⁶⁹ Der blev afholdt to konferencer, én i Bukarest den 7.-8. marts og én i Helsinki den 4.-6. september. Højtstående repræsentant/næstformand Federica Mogherini deltog i begge via videokonference. Yderligere oplysninger:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> og <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295>.

⁷⁰ Der blev afholdt to konferencer, én i Bukarest den 24.-25. februar og én i Bruxelles den 23.-24. september. Kommissær Julian King deltog i begge. Yderligere oplysninger:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> og <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>.

På det 62. COSAC-plenarmøde, der blev afholdt i Helsinki den 1.-3. december, var der deltagelse af næstformand Maroš Šefčovič og EU's chefforhandler for brexit, Michel Barnier, som sammen med de delegerede drøftede den nye Kommissions sammensætning og politiske dagsorden, forbindelserne til de nationale parlamenter og brexit. De delegerede drøftede også de nationale parlaments potentielle rolle i konferencen om Europas fremtid, det finske formandskabs resultater, fremme af retsstatsprincippet i EU, EU's charter om grundlæggende rettigheder og klimastrategien for Europa.

Kommissionen afgav skriftlige svar på de bidrag, der blev vedtaget af COSAC på begge plenarmøder⁷¹.

6. DE REGIONALE PARLAMENTERES ROLLE

De regionale parlamenter bidrager indirekte til Kommissionens forbindelser med de nationale parlamenter. I henhold til protokol nr. 2 til traktaterne skal de nationale parlamenter, når de kontrollerer, om udkast til EU-retsakter overholder nærhedsprincippet, i forbindelse med afgivelsen af begrundede udtalelser, når det er relevant, konsultere de regionale parlamenter, der har lovgivningskompetence⁷².

Medlemmerne af de regionale parlamenter er også repræsenteret i Regionsudvalget, som udfører overvågningsaktiviteter gennem nærhedsovervågningsnetværket og sin onlineplatform, som skal understøtte deltagelsen af regionale parlamenter med lovgivningskompetence i den tidlige varslingsmekanisme vedrørende overvågningen af overholdelsen af nærhedsprincippet (REGPEX)⁷³.

Selv om traktaterne ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om en direkte interaktion mellem Kommissionen og regionale parlamenter, indgav en række regionale parlamenter, især fra Tyskland, en række udtalelser direkte til Kommissionen med bemærkninger til nærhedsprincippet (Bayerns Landtag) og en række politiske aspekter ved forskellige forslag fra Kommissionen. De regionale parlamenter har således understreget deres interesse i direkte at give udtryk for deres bidrag til den europæiske politik. I 2019 fremsatte det regionale parlamentariske råd for Storregionen⁷⁴ sine henstillinger om samhørighedspolitik, udvikling af Mosel-vandvejen, grænseoverskridende beskæftigelsesspørgsmål, cirkulær økonomi, jernbanetransport, fremme af flersprogethed og den digitale civile ret. Kommissionen svarede i det væsentlige på alle beslutninger modtaget fra regionale parlamenter eller organisationer i regionale parlamenter.

Det flamske parlament afgav for sin del en udtalelse til Kommissionen via det belgiske føderale parlament om EU's strategi efter brexit⁷⁵.

⁷¹ Offentliggjort med andre COSAC-dokumenter på:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> og <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

⁷² Artikel 6, stk. 1, i protokol nr. 2 om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Yderligere oplysninger om Regionsudvalgets aktiviteter vedrørende kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet findes i afsnit 2.4.

⁷⁴ Består af parlamentarikere fra Saarland, Rheinland-Pfalz (Tyskland), Luxembourg, Grand-Est (Frankrig), Vallonien og det tyske sprogfællesskab (Belgien).

⁷⁵ Kommissionen registrerede den som en udtalelse fra det belgiske Sénat/Senaat.

Kommissær Corina Crețu og EU's chefforhandler, Michel Barnier, deltog i det ottende europæiske topmøde for regioner og byer, der blev afholdt i Bukarest den 14.-15. marts 2019 af Det Europæiske Regionsudvalg. De udvekslede synspunkter med formanden for Konferencen af Europæiske Regionale Lovgivende Forsamlinger (CALRE), Donatella Porzi, om regionalpolitiske spørgsmål og konsekvenserne af brexit.

I 2019 holdt formand Jean-Claude Juncker taler for de regionale parlamenter i Baden-Württemberg, Saarland og Thüringen (Tyskland). Han deltog også i den europæiske konference for de tysktalende regionale parlamenter i Italien, som blev afholdt i fællesskab med parlamenterne i de tysktalende samfund i Østrig, det italienske Sydtyrol og Belgien.

7. KONKLUSION

2019 var det første år siden Lissabontraktatens ikrafttræden, hvor de nationale parlamenter ikke sendte Kommissionen begrundede udtalelser. Af de andre typer udtalelser fra de nationale parlamenter vedrørte 75 % ikke-lovgivningsmæssige initiativer fra Kommissionen eller initiativudtalelser. Dette er et klart udtryk for den interesse, de nationale parlamenter har i at give et fremadskuende politisk input til Kommissionen på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen.

Kommissionen har gjort en betydelig indsats for at følge op på anbefalingerne fra taskforcen om nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og "Mindre, men mere effektivt", navnlig som led i dens arbejde med bedre regulering, som har til formål at blive i stand til at forberede og begrunde EU's lovgivning bedre og sikre, at den følger nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den hjalp også de nationale parlamenter med at udføre deres rolle mere effektivt ved at se bort fra perioden over jul og nytår i forbindelse med beregningen af fristen for at fremsætte begrundede udtalelser og ved at afgive samlede svar, når et betydeligt antal nationale parlamenter giver udtryk for bekymring med hensyn til nærhedsprincippet i en given sag.

I 2019 fortsatte Kommissionens medlemmer med at indgå i regelmæssige drøftelser med de nationale parlamenter, som spiller en afgørende rolle med hensyn til at bringe EU tættere på borgerne.

Den nye Kommission, der ledes af Ursula von der Leyen, tiltrådte den 1. december 2019. Den vil styrke Kommissionens tætte samarbejde med de nationale parlamenter gennem besøg og udvekslinger, idet kommissionsformanden har anmodet om, at hver kommissær besøger alle medlemsstaterne i de første to år af mandatperioden og regelmæssigt mødes med de nationale parlamenter. Ursula von der Leyens Kommission vil også lægge særlig vægt på nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i sit politiske og lovgivningsmæssige arbejde.