



NÆRHEDSPRINCIPPET

Nærhedsprincippet (også benævnt subsidiaritetsprincippet), der er indskrevet i traktaten om Den Europæiske Union, definerer betingelserne for, hvornår det er hensigtsmæssigt, at Unionen handler i stedet for medlemsstaterne.

RETSGRUNDLAG

Artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

MÅLSÆTNINGER

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet bestemmer udøvelsen af Den Europæiske Unions kompetencer. På de områder, hvor Den Europæiske Union ikke har enekompetence, er formålet med nærhedsprincippet at beskytte medlemsstaternes muligheder for at træffe beslutninger og foranstaltninger og at legitimere Unionens indgriben, når målene for en handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men bedre vil kunne nås på EU-niveau på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger. Formålet med at medtage princippet i de europæiske traktater er desuden at sikre, at beslutningerne træffes så tæt på borgerne som muligt, i overensstemmelse med nærhedsprincippet som fastsat i artikel 10, stk. 3, i TEU.

RESULTATER

A. Oprindelse og historisk baggrund

Nærhedsprincippet blev formelt anerkendt i Maastrichttraktaten, som indføjede en henvisning til det i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten). Selv om nærhedsprincippet ikke var nævnt ved navn, var der imidlertid allerede i den europæiske fælles akt fra 1987 indføjet et nærhedskriterium i forbindelse med miljøpolitik. De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans fastslog imidlertid i en dom af 21. februar 1995 (T-29/92), at nærhedsprincippet ikke udgjorde et generelt retsprincip, som lovligheden af Fællesskabets retsakter skulle prøves på grundlag af, før traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft.

Uden at ordlyden om nærhedsprincippet i EF-traktatens artikel 5, stk. 2, (omnummereret) ændredes, blev der gennem Amsterdamtraktaten knyttet en protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet til EF-traktaten. Den overordnede strategi for gennemførelsen af nærhedsprincippet, der var blevet



aftalt på Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992, blev dermed juridisk bindende og underlagt domstolsprøvelse via protokollen om nærhedsprincippet.

Lissabontraktaten optog nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU og ophævede den pågældende bestemmelse i EF-traktaten, men fastholdt dens ordlyd. Der blev også tilføjet en udtrykkelig henvisning til nærhedsprincippets regionale og lokale dimension. Desuden udskiftede Lissabontraktaten protokollen fra 1997 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet med en ny protokol med samme titel (protokol nr. 2), hvis vigtigste nyskabelse var, at de nationale parlamenter blev tildelt en rolle med at sikre, at nærhedsprincippet overholdes ([1.3.5](#)).

B. Definitioner

Det overordnede formål med nærhedsprincippet er at sikre en laverestående myndighed en vis grad af uafhængighed i forhold til en højerestående myndighed eller en lokal myndighed i forhold til en central myndighed. Det indebærer derfor en deling af beføjelser mellem de forskellige myndighedsniveauer — et princip, der er det institutionelle grundlag for forbundsstater.

I EU-sammenhæng anvendes nærhedsprincippet som et kriterium for udøvelsen af Unionens ikke-eksklusive beføjelser. Det foreskriver, at Unionen ikke træffer foranstaltninger på områder, der kan reguleres effektivt af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, og legitimerer, at Unionen udøver sine beføjelser, når medlemsstaterne ikke er i stand til at opfylde målene for en påtænkt handling, og når en indsats på EU-plan kan skabe en merværdi.

Ifølge EU-traktatens artikel 5, stk. 3, er der tre forudsætninger for, at EU-institutionerne kan handle i overensstemmelse med nærhedsprincippet: a) der må ikke være tale om et område, som hører ind under Unionens enekompetence (ikke-eksklusiv kompetence), b) målene for den påtænkte handling kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne (nødvendighed), c) handlingen kan på grund af sit omfang eller sine virkninger bedre gennemføres på EU-plan (merværdi).

C. Arbejdsområde

1. Afgrænsning af Unionens beføjelser

Nærhedsprincippet finder kun anvendelse på områder, hvor der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse er de beføjelser, der er tildelt Unionen, blevet afgrænset mere præcist: Første del, afsnit I, i TEUF om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) deler Unionens kompetencer i tre kategorier (enekompetence, delt kompetence og understøttende kompetence) og opstiller en liste over de områder, der henhører under de tre kategorier.

2. Hvor anvendes nærhedsprincippet?

Nærhedsprincippet finder anvendelse på alle EU-institutionerne og har især praktisk betydning i forbindelse med de lovgivningsmæssige procedurer. Lissabontraktaten har styrket de nationale parlamenters og Domstolens respektive roller og givet dem ansvar for at kontrollere, at nærhedsprincippet overholdes. Lissabontraktaten henviser ikke blot udtrykkeligt til nærhedsprincippets subnationale dimension, men har også styrket Regionsudvalgets rolle og åbnet mulighed for, at de nationale parlamenter



kan give regionale parlamenter, der har lovgivningsbeføjelse, tilladelse til at deltage i mekanismen for tidlig varsling.

D. National parlamentarisk kontrol

I henhold til artikel 5, stk. 3, andet afsnit, og artikel 12, litra b), i TEU sikrer de nationale parlamenter, at nærhedsprincippet overholdes i overensstemmelse med proceduren i protokol nr. 2. I henhold til denne procedure (tidlig varsling) kan ethvert nationalt parlament eller ethvert kammer i et af disse parlamenter senest otte uger efter fremsendelsen af et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt at sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse, der forklarer, hvorfor det mener, at det pågældende udkast ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis en begrundet udtalelse repræsenterer mindst en tredjedel af samtlige stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter (én stemme pr. kammer i tokammersystemer og to stemmer til nationale parlamenter bestående af ét kammer), skal udkastet tages op til fornyet overvejelse («gult kort»). Den institution, der har stillet forslaget, kan beslutte at opretholde forslaget, ændre det eller trække det tilbage og skal begrunde sin beslutning. I forbindelse med udkast, der vedrører politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, er tærsklen lavere (en fjerdedel af stemmerne). Hvis det med et simpelt flertal af de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter, under en almindelig lovgivningsprocedure anfægtes, at et lovgivningsforslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, sendes spørgsmålet tilbage til lovgiveren (Europa-Parlamentet og Rådet), som udtaler sig ved førstebehandling. Hvis lovgiveren er af den opfattelse, at forslaget ikke er foreneligt med nærhedsprincippet, kan denne forkaste det med et flertal på 55 % af Rådets medlemmer eller et flertal af de afgivne stemmer i Europa-Parlamentet («orange kort»).

Til dato er proceduren med det gule kort blevet udløst tre gange, mens proceduren med det orange kort aldrig har været benyttet. I maj 2012 blev der for første gang udstedt et »gult kort« til et [forslag fra Kommissionen, der drejede sig om en forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser \(Monti II\)](#)^[1]. 12 ud af 40 nationale parlamenter eller kamre fandt, at forslagets indhold ikke var i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen endte med at trække sit forslag tilbage, men mente dog ikke, at nærhedsprincippet var overtrådt. I oktober 2013 blev der af 14 kamre i de nationale parlamenter i 11 medlemsstater (18 stemmer) for anden gang givet et »gult kort«, denne gang til et [forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed](#)^[2]. Efter at have gennemgået de nationale parlamenteres begrundede udtalelser besluttede Kommissionen at [fastholde forslaget](#)^[3], da den stadig mente, det overholdt nærhedsprincippet. Endelig blev der i maj 2016 for tredje gang givet et »gult kort« af 14 kamre i 11 medlemsstater til et [forslag om at revidere](#)

[1] Forslag til Rådets forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser — COM(2012)0130.

[2] Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013)0534).

[3] Meddelelse af 27. november 2013 til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter om gennemgang af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med hensyn til nærhedsprincippet i henhold til protokol nr. 2 (COM(2013)0851).



[direktivet om udstationering af arbejdstagere](#)^[4]. Kommissionen kom med en indgående [begrundelse](#)^[5] for fastholdelsen af sit forslag, som den ikke anså for at være i strid med nærhedsprincippet, idet udstationering af arbejdstagere i sagens natur er et tværnationalt anliggende.

E. Domstolskontrol

Overholdelsen af nærhedsprincippet kan efterfølgende (efter retsaktens vedtagelse) gøres til genstand for en domstolsprøvelse ved Den Europæiske Unions Domstol. Dette er også fastsat i protokollen. EU-institutionerne har imidlertid vide skønsmålinger i anvendelsen af dette princip. Domstolen fastslog i sine domme i sag [C-84/94](#) og [C-233/94](#), at overholdelse af nærhedsprincippet er en af de betingelser, der er omfattet af kravet i artikel 296 i TEUF om, at retsakter skal begrundes. Dette krav er opfyldt, når det klart fremgår af betragtningerne, og der er taget højde for princippet. I en senere dom ([sag C-547/14](#), Philipp Morris, præmis 218) har Domstolen gentagne gange fastslået, at det skal undersøges, »om EU-lovgiveren på grundlag af en detaljeret analyse kunne konkludere, at det mål, der blev forfulgt ved den påtænkte handling, bedre kunne nås på EU-plan«. Med hensyn til processuelle garantier og navnlig begrundelsespligten for så vidt angår nærhedsprincippet mindede Domstolen om, at overholdelsen af denne forpligtelse »ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og sagens omstændigheder« (præmis 225).

Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med deres retssystem anlægge annulationssøgsmål ved Domstolen mod en lovgivningsmæssig retsakt på grund af overtrædelse af nærhedsprincippet på vegne af deres nationale parlament eller et kammer deri. Regionsudvalget kan også anlægge sådanne sager mod retsakter, hvis det i TEUF er fastsat, at det skal høres.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Det var Europa-Parlamentet, der tog initiativ til nærhedsprincippet. Den 14. februar 1984 foreslog det i forbindelse med vedtagelsen af udkastet til traktaten om Den Europæiske Union en bestemmelse om, at medlemsstaterne skulle kunne handle på områder, hvor Unionen ikke har vedtaget lovgivning, eller hvor medlemsstaterne ifølge traktaten har delt kompetence med Unionen. Desuden understregede det, at Unionen kun skal udføre de opgaver, der kan gennemføres mere effektivt i fællesskab end af de enkelte medlemsstater hver for sig.

Parlamentet henviste siden hen til disse forslag i talrige beslutninger (f.eks. beslutninger af 23. november og 14. december 1989, 12. juli og 21. november 1990 og 18. maj 1995), hvori det gentog sin støtte til nærhedsprincippet.

[4] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (COM(2016)0128).

[5] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter om forslag til direktiv om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere for så vidt angår nærhedsprincippet, jf. protokol nr. 2 (COM(2016)0505).



A. Interinstitutionelle aftaler

Europa-Parlamentet har vedtaget en række foranstaltninger, der skal gennemføres i henhold til traktaterne, for så vidt angår anvendelsen af nærhedsprincippet. Ifølge artikel 42 i Parlamentets forretningsorden undersøger Parlamentet under behandlingen af et forslag til retsakt navnlig, om forslaget overholder de grundlæggende rettigheder samt nærheds- og proportionalitetsprincippet. Retsudvalget har det horisontale ansvar for at overvåge, at nærhedsprincippet overholdes. Det udarbejder således fast en betænkning om Kommissionens årlige rapporter om subsidiaritet og proportionalitet.

Rådet, Parlamentet og Kommissionen undertegnede den 25. oktober 1993 en interinstitutionel aftale, som klart gav udtryk for de tre institutioners vilje til at tage afgørende skridt i denne retning. De forpligtede sig således til at overholde nærhedsprincippet. Aftalen fastlægger gennem procedurer for anvendelsen af nærhedsprincippet regler for udøvelsen af de beføjelser, traktaterne giver Unionens institutioner, således at de mål, der er fastsat i traktaterne, kan nås. Kommissionen forpligtede sig til at tage hensyn til nærhedsprincippet og til at vise, at det overholdes. Det samme gælder for Parlamentet og Rådet i forbindelse med de beføjelser, der er tildelt dem.

I henhold til den [interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning](#) fra april 2016^[6] (som erstatter aftalen fra december 2003 og den interinstitutionelle fælles indstilling til konsekvensanalyse fra november 2005) skal Kommissionen i begrundelsen begrunde de foreslåede foranstaltninger i forhold til nærhedsprincippet og tage hensyn til det i sine konsekvensanalyser. Endvidere forpligtede Parlamentet og Kommissionen sig i henhold til [rammeaftalen af 20. november 2010](#)^[7] til at samarbejde med de nationale parlamenter for at lette udøvelsen af deres kontrolbeføjelser i forbindelse med nærhedsprincippet.

B. Europa-Parlamentets beslutninger

Parlamentet gav allerede i sin [beslutning af 13. maj 1997](#)^[8] udtryk for, at nærhedsprincippet udgjorde en bindende retsnorm, men påpegede samtidig, at anvendelsen af det ikke måtte udgøre en hindring for Unionens udøvelse af sin enekompetence eller bruges som et påskud til at sætte spørgsmålstejn ved EU's regelværk. Parlamentet tilføjede i sin [beslutning af 8. april 2003](#)^[9], at uoverensstemmelser helst skulle afklares på politisk plan under hensyntagen til forslagene fra konventet om Europas fremtid om indførelse af en ordning for tidlig varsling af medlemsstaternes parlamenter i forhold til nærhedsprincippet. Denne ordning blev indarbejdet i Lissabontraktaten (jf. ovenfor og blad [1.3.5](#)).

[6] Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1).

[7] Rameaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen (EUT L 304 af 20.11.2010, s. 47).

[8] Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd — »Bedre lovgivning 1997«, EUT C 98 af 9.4.1999, s. 500.

[9] Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd om bedre lovgivning 2000 (i henhold til artikel 9 i protokollen til EF-traktaten om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet) og om Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd om bedre lovgivning 2001 (i henhold til artikel 9 i protokollen til EF-traktaten om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet), EUT C 64 E af 12.3.2004, s. 135.



I sin [beslutning af 13. september 2012](#)^[10] gav Parlamentet udtryk for tilfredshed med de nationale parlamenters øgede deltagelse i kontrollen med lovforslag i forhold til nærheds- og proportionalitetsprincippet og foreslog en undersøgelse af, hvordan hindringer for de nationale parlamenters deltagelse i kontrollen af nærhedsprincippet kunne fjernes.

I sin seneste [beslutning af 18. april 2018](#)^[11] noterede Parlamentet sig den kraftige stigning i antallet af begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter, som viser, at de i stigende grad tager del i Unionens beslutningsproces. Det udtrykte desuden glæde over de nationale parlamenters interesse for at spille en mere proaktiv rolle gennem anvendelsen af en procedure med et såkaldt »grøn kort«. I denne forbindelse opfordrede det til, at der gøres fuld brug af de eksisterende redskaber, der giver de nationale parlamenter mulighed for at deltage i lovgivningsprocessen, og det advarede samtidig mod at skabe nye institutionelle og administrative strukturer.

Roberta Panizza
04/2019

[10]Europa-Parlamentets beslutning af 13. september 2012 om den 18. rapport om bedre lovgivning - anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (2010), EUT C 353E af 3.12.2013, s. 117.

[11]Europa-Parlamentets beslutning af 18. april 2018 om årsrapporterne 2015-2016 om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (Vedtagne tekster, [P8_TA\(2018\)0120](#)).

