



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.9.2008
KOM(2008) 586 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN
OM SUBSIDIARITET OG PROPORTIONALITET

(15. rapport om bedre lovgivning, 2007)

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

OM SUBSIDIARITET OG PROPORTIONALITET

(15. rapport om bedre lovgivning, 2007)

1. Indledning

Kommissionen forelægger hermed Rådet og Europa-Parlamentet sin 15. årlige gennemgang af, hvordan subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne er blevet anvendt, i overensstemmelse med protokollen til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. I modsætning til rapporterne fra de tre foregående år kommer Kommissionen i denne gennemgang ikke ind på de mere generelle aspekter ved bedre lovgivning, eftersom disse blev behandlet i dens anden strategiske gennemgang af programmet for bedre lovgivning i Den Europæiske Union¹.

I denne gennemgang fokuseres der desuden på to begivenheder i 2007, der har indvirkning på, hvordan de to principper anvendes. Den første var, at der blev nedsat et udvalg for konsekvensanalyse, hvilket har ført til, at der nu lægges større vægt på analysen af subsidiaritet og proportionalitet i Kommissionens konsekvensanalyser, og den anden var den aftale, der blev indgået om en ny traktat, som – hvis den bliver ratificeret – vil give de nationale parlamenter en vigtig, ny rolle i vurderingen af, hvordan de to principper anvendes.

2. De retlige og institutionelle rammer

2.1 Subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne

Artikel 5, stk. 2 og 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) giver generelle definitioner på begreberne subsidiaritet og proportionalitet. Nærmere bestemmelser om, hvordan de to principper skal anvendes, findes i protokol 30 til traktaten.

Subsidiaritetsprincippet – også kaldet nærhedsprincippet - er det princip, der lægges til grund ved afgørelsen af, hvor skillelinjerne mellem medlemsstaternes og EU's beføjelser skal trækkes (*hvem skal handle?*). Hvis det pågældende område hører under Fællesskabets enekompetence, er der naturligvis ingen tvivl om, hvem der skal handle, og subsidiaritetsprincippet gælder ikke her. Hvis kompetencen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, indebærer subsidiaritetsprincippet helt klart, at decentral handling er at foretrække. Fællesskabet bør kun handle, hvis de tilsigtede mål ikke på tilfredsstillende vis kan virkeliggøres af medlemsstaterne (nødvendighedskriteriet), og hvis de bedre kan virkeliggøres af Fællesskabet (merværdi- eller mereeffektivitetskriteriet).

Subsidiaritet er et dynamisk begreb, og vurderingen heraf vil hele tiden udvikle sig. Det åbner mulighed for, at Fællesskabet inden for rammerne af sine beføjelser kan udvide sit

¹ KOM(2008) 32 af 30.1.2008.

handleområde, når omstændighederne tilsiger det, og omvendt betyder det, at Fællesskabet skal ophøre med at handle eller handle mindre, når subsidiaritetskriterierne ikke længere er opfyldt².

Proportionalitetsprincippet er en rettesnor for, hvordan EU skal udøve sin kompetence, både hvor EU har enekompetence, og hvor EU deler kompetencen med medlemsstaterne (*hvordan skal EU handle, og under hvilken form?*). Både i EF-traktatens artikel 5 og i protokollen er det fastsat, at EU kun handler i det omfang, det er nødvendigt for at nå traktatens mål. Ved enhver afgørelse, der træffes, skal man vælge den løsning, der er mindst krævende.

2.2 Princippernes anvendelse i praksis, mulighed for at fremsætte bemærkninger og efterfølgende kontrol

Ved udøvelsen af deres beføjelser skal alle EU-institutioner overholde begge principper. Protokollen og den interinstitutionelle aftale fra 1993 om subsidiaritet³ fastsætter en række konkrete forpligtelser. Nogle af nøgleelementerne heri gennemgås her, mens de ændringer, som Lissabon-traktaten vil føre med sig, præsenteres i afsnit 4.1.

Kommissionen har pligt til at foretage brede høringer, før den fremsætter lovgivningsforslag; den skal i begrundelsen til hvert lovgivningsforslag give en begrundelse for, hvordan forslaget opfylder subsidiaritets- og proportionalitetskravene; og den skal tage hensyn til, hvilke byrder Fællesskabet, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervslivet og borgerne får påført. Som beskrevet i afsnit 3.1 hjælper Kommissionens konsekvensanalyser med til at sikre, at der ved alle større lovgivningsforslag foretages en grundig analyse af subsidiaritet og proportionalitet.

Europa-Parlamentet og Rådet skal give en begrundelse i relation til subsidiaritetsprincippet, hvis de fremsætter et ændringsforslag, der kan påvirke omfanget af Fællesskabets indsats⁴. I de tilfælde, hvor samråds- eller samarbejdsproceduren finder anvendelse, skal Rådet i en begrundet udtalelse underrette Parlamentet om sin holdning til anvendelsen af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne⁵.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget fremsætter deres synspunkter hertil, enten når de høres herom eller i initiativudtalelser. Også COSAC (Konferencen for Organer med Ansvar for EF-anliggender) kan afgive udtalelse om anvendelsen af subsidiaritetsprincippet⁶.

Siden september 2006 har Kommissionen fremsendt sine nye lovgivningsforslag til de nationale parlamenter og opfordret dem til at fremsætte deres bemærkninger til dem. Selv om denne udveksling omhandler andet og mere end overholdelsen af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, drejer mange af de kommentarer, man modtager fra nationale parlamenter, sig om disse principper.

Endelig kan EF-Domstolen og Førsteinstansretten prøve lovligheden af de retsakter, institutionerne vedtager, med henblik på deres overholdelse af subsidiaritetsprincippet.

² Artikel 3 i protokollen.

³ Vedtaget den 17.11.1993, EFT C 329 af 6.12.1993, s. 132.

⁴ Punkt 2, nr. 3, i den interinstitutionelle aftale om subsidiaritet fra 1993.

⁵ Artikel 12 i protokollen.

⁶ Punkt 6 i protokollen om nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union, Amsterdam-traktaten.

3. Kommissionens anvendelse af principperne i 2007

3.1 Konsekvensanalyser og Udvalget for Konsekvensanalyser

Det indgår som led i Kommissionens daglige arbejde med at udvikle nye politiske initiativer, at den skal tilgodese subsidiaritet og proportionalitet, men med indførelsen af konsekvensanalyserne er der kommet et yderligere lag af indgående granskning til. Kommissionens system med konsekvensanalyser gør alle de beslutninger, der træffes igennem hele lovgivningsprocessen, mere velunderbyggede. Konsekvensanalyserne resulterer i forslag af en bedre kvalitet, fordi de sikrer, at de initiativer, der tages, bygger på gennemsigtig information, input fra dem, forslagene berører, og en grundig helhedsanalyse af, hvilke økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger forskellige måder at løse et problem på vil få. I denne proces indgår en analyse af subsidiaritet og proportionalitet som et centralt element.

Konsekvensanalyser er i dag blevet en fast del af arbejdsgangen og beslutningsprocessen i Kommissionen, men Kommissionen er fast besluttet på at gøre systemet endnu bedre. Et vigtigt skridt hertil var nedsættelsen af Udvalget for Konsekvensanalyser i november 2006, der skal yde uafhængig kvalitetsstøtte til og kontrollere de konsekvensanalyser, Kommissionens tjenestegrene udarbejder⁷. Udvalgets udtalelser indgår helt formelt i Kommissionens interne beslutningsproces, lige fra de konsultationer, der foretages af de forskellige tjenestegrene, og til den endelige vedtagelse i kommissærkollegiet. De er også tilgængelige for de andre institutioner og den brede offentlighed, så snart det pågældende kommissionsinitiativ er blevet vedtaget. I sine udtalelser anbefaler udvalget ofte betydelige forbedringer af væsentlige elementer i konsekvensanalyserne, herunder også med hensyn til subsidiaritet og proportionalitet. Eksempler herpå kan findes i afsnit 3.2⁸.

På grundlag af udvalgets arbejde og en ekstern evaluering af konsekvensanalysesystemet har Kommissionen besluttet at gøre de retningslinjer, den har opstillet for analyser af subsidiaritet og proportionalitet, lettere at følge i den revision af retningslinjerne for konsekvensanalyser, den vil vedtage i andet halvår 2008. Disse retningslinjer kommer til at indeholde konkrete spørgsmål, som nøje følger protokol 30 til EF-traktaten, og som skal besvares i enhver konsekvensanalyse. Desuden vil det i de reviderede retningslinjer blive slået helt fast, at selv om konsekvensanalyserne typisk tager sigte på problemer, der kan løses på EU-plan, skal de tage højde for, at disse problemer og de foranstaltninger, der træffes for at løse dem, kan have forskellige virkninger i forskellige medlemsstater og dele af EU⁹.

Disse ændringer skal hjælpe med til at sikre, at Kommissionens analyser og begrundelser for sine forslag bliver langt mere grundige og gennemsigtige end nogensinde før. Det er nødvendigt i betragtning af den større rolle, de nationale parlamenter får, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft.

⁷ "Enhancing quality support and control for Commission Impact Assessments - The Impact Assessment Board" - SEK(2006) 1457.

⁸ For en oversigt over udvalgets arbejde i dets første år henvises til SEK(2008) 120 af 30.1.2008.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

3.2 Eksempler på, hvordan Kommissionen har anvendt principperne

Nedenfor gives en række eksempler på tilfælde, hvor Kommissionen i sine konsekvensanalyser har undersøgt subsidiaritet og proportionalitet og derefter ændret eller opgivet sine forslag i lyset heraf.

To forslag inden for selskabsret blev standset i 2007 efter analysen i konsekvensanalyserne. Det første drejede sig om forslag til en *henstilling om proportionalitet mellem kapital og kontrol i børsnoterede selskaber*. Konsekvensanalysen viste, at det i relation til proportionalitetsprincippet ikke var sikkert, at et direktiv eller en henstilling var den mindst bekostelige måde at mindske risikoen for insiderhandel overalt i EU på. Konklusionen var, at markeds kræfterne, statslig regulering i medlemsstaterne og de gældende EU-regler tilsammen var tilstrækkelige, og at der i mangel af empiriske data om forekomsten og omfanget af insiderhandel var risiko for, at det ville påføre aktieemitterter og kontrollerende aktionærer betydelige omkostninger, uden at fordelene stod i forhold hertil, hvis man vedtog yderligere lovgivning på området¹⁰.

Det andet forslag inden for selskabsret drejede sig om et *direktiv om grænseoverskridende overførsel af det vedtægtsmæssige hjemsted*. Konsekvensanalysen viste, at man endnu ikke kender virkningerne af den eksisterende lovgivning om grænseoverskridende mobilitet (direktivet om grænseoverskridende fusioner), og at spørgsmålet om flytning af vedtægtsmæssigt hjemsted nok inden længe ville blive afklaret af EF-Domstolen. Konsekvensanalysen mundede ud i den konklusion, at et direktiv ikke var den rette måde at løse problemet på, og at det ville være bedre at vente, indtil man har fuldt overblik over virkningerne og over behovet for en EU-foranstaltning¹¹.

Flere initiativer blev ændret betydeligt, efter at forslagene var blevet gransket i Udvalget for Konsekvensanalyser. F.eks. blev der i et *initiativ om kvaliteten af læreruddannelsen*¹² indføjet en mere omfattende beskrivelse af den støttende rolle, EU-initiativer kan spille i lyset af medlemsstaternes kompetence. På samme måde blev behovet for en EU-foranstaltning taget op til grundig overvejelse i forbindelse med *handlingsplanen for effektiv konsulærbeskyttelse i tredjelande*¹³, og der blev foreslået et mere beskedent tiltag.

Forslaget til et *direktiv om grænseoverskridende retshåndhævelse på trafiksikkerhedsområdet* bestod oprindeligt af to særskilte dele - den første tog sigte på at få etableret et effektivt grænseoverskridende håndhævelsessystem, der sikrede, at alle overtrædelser af hastighedsbegrænsninger begået i en medlemsstat af trafikanter fra andre medlemsstater, ville blive fulgt op, og den anden del havde til formål at sikre, at medlemsstaternes håndhævelsespraksis på trafiksikkerhedsområdet opfyldte bestemte krav med hensyn til antal kontroller og opfølgning af overtrædelser af færdselsloven. I sin udtalelse om udkastet til konsekvensanalyse anmodede Udvalget for Konsekvensanalyser om en klar adskillelse af forslagets to dele og om en særskilt vurdering af hver del i relation til EU-merværdi, proportionalitet og subsidiaritet. I marts 2008 vedtog Kommissionen et forslag, der kun

¹⁰ SEK(2007) 1705.

¹¹ SEK(2007) 1707.

¹² KOM(2007) 392.

¹³ KOM(2007) 767.

indeholdt den første del af det oprindelige udkast, efter at den havde opgivet den del, der drejede sig om krav til de nationale håndhævelsessystemer¹⁴.

4. Andre aktørers anvendelse af principperne

4.1 Medlemsstaternes parlamenter

Hvis Lissabon-traktaten bliver ratificeret, vil den ændre meget ved den rolle, de nationale parlamenter spiller i EU-lovgivningsprocessen¹⁵. En af de væsentligste nyskabelser består i, at der indføres forudgående politisk kontrol og efterfølgende domstolskontrol med subsidiaritetsprincippet. Den forudgående politiske kontrol vil være baseret på det tidlige varslingsystem, der vil blive indført. Det vil betyde, at de nationale parlamenter kan afgive en begrundet udtalelse, når de mener, at et EU-lovgivningsforslag ikke stemmer overens med subsidiaritetsprincippet¹⁶. De nationale parlamenter vil systematisk blive underrettet om alle lovgivningsforslag og vil, undtagen i særligt presserende sager, have otte uger til at fremsætte deres bemærkninger til det¹⁷. I traktaten er der forudset to ordninger afhængigt af, hvor mange reaktioner der indkommer fra nationale parlamenter – det "gule" kort og det "orange" kort – der fører til en ændring og eventuelt en opgivelse af forslaget. Med hensyn til den efterfølgende domstolskontrol kommer traktaten til at indeholde nye bestemmelser om, at nationale parlamenter og Regionsudvalget kan gå til EF-Domstolen, hvis de har mistanke om, at subsidiaritetsprincippet er blevet tilsidesat¹⁸.

Under en helt anden ordning, der på flere måder ligner den tidlige varslingsmekanisme, har Kommissionen siden 2006 sendt alle nye lovgivningsinitiativer til de nationale parlamenter og indført en procedure for besvarelse af de udtalelser, der indkommer fra dem¹⁹. I december 2007 havde Kommissionen i alt modtaget 166 udtalelser fra 25 parlamenter i 19 medlemsstater. De drejede sig om 86 kommissionstekster²⁰.

Subsidiaritet og proportionalitet har været vigtige temaer i de spørgsmål, de nationale parlamenter har rejst. Som eksempel kan nævnes:

- Det tyske Bundesrat fandt, at forslaget om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden²¹ ikke stemte overens med subsidiaritetsprincippet, mens det franske senat mente, at man ikke vidste nok om, hvad denne lovgivning om jordbund kom til at koste, til at afgøre, om proportionalitetsprincippet var opfyldt. Som nævnt i afsnit 4.2 var forslaget genstand for intensive drøftelser om subsidiaritet og proportionalitet i både Europa-Parlamentet og Rådet.

¹⁴ KOM(2008) 151.

¹⁵ Protokol nr.1 og 2.

¹⁶ Der er tale om forslag fra Kommissionen, initiativer taget af en gruppe medlemsstater (f.eks. inden for det strafferetlige samarbejde), initiativer taget af Europa-Parlamentet, anmodninger fra EF-Domstolen, henstillinger fra Den Europæiske Centralbank og anmodninger fra Den Europæiske Investeringsbank om vedtagelse af EU-lovgivning.

¹⁷ Artikel 4 i protokollen om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union.

¹⁸ Artikel 8 i protokollen om anvendelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne.

¹⁹ "En dagsorden for EU's borgere – et resultatorienteret EU", KOM(2006) 211.

²⁰ En mere detaljeret oversigt over disse udtalelser findes i bilag 1.

²¹ KOM(2006) 232.

- Både det franske senat og det tyske Bundesrat udtrykte tvivl om behovet for forslaget om forvaltning af vejinfrastrukturens sikkerhed²². I Europa-Parlamentet var meningerne delte – flertallet af medlemmerne ønskede, at Kommissionen gik mere ambitiøst til værks, mens andre gik imod det af subsidiaritetsgrunde.
- Det franske senat mente ikke, at Kommissionen havde begrundet sit forslag om en reform af frugt- og grøntsagsmarkedet²³ i relation til subsidiaritet og proportionalitet. Under debatten i Rådet ændrede og udvidede Kommissionen den relevante betragtning i forslaget, således at disse punkter kom til at fremstå mere klart.
- Det danske folketing og den svenske riksdag rejste spørgsmålet om subsidiaritet i forbindelse med grønbogen om tobak²⁴ og gav udtryk for, at disse spørgsmål bedre kunne behandles på nationalt plan.

Det bemærkes, at der blev afgivet 35 udtalelser i forbindelse med to samordnede subsidiaritetsundersøgelser, der blev gennemført under ledelse af COSAC og iværksat ved udgangen af 2006. I 2007 indledte COSAC endnu en undersøgelse af samme type med fokus på Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme²⁵. Ved udgangen af januar 2008 havde 29 af i alt 40 parlamentsforsamlinger deltaget heri. Formålet var at simulere, hvordan de procedurer, der var indeholdt i Lissabon-traktaten, ville fungere, selv om de tærskler, der udløser denne handling, ikke ville være blevet udløst i de konkrete tilfælde. Det britiske underhus gik imod forslag af subsidiaritetsgrunde, mens den tyske Bundestag gik imod det af proportionalitetshensyn. Flere parlamenter fandt, at de argumenter, der blev fremført i relation til subsidiaritet, ikke var tilstrækkelige. Alle de adspurgte parlamentsforsamlinger satte spørgsmålstejn ved, hvilken merværdi et EU-tiltag ville have i forhold til Europarådets indsats.

4.2 Europa-Parlamentet og Rådet

Europa-Parlamentet og Rådet har ved adskillige lejligheder rejst subsidiaritets- og proportionalitetsspørgsmål.

I drøftelserne om *havstrategi-rammedirektivet* fremsatte Parlamentet under førstebehandlingen et ændringsforslag til Kommissionens forslag gående ud på at indføre en strengere og juridisk bindende resultatforpligtelse. Nogle medlemsstater fremførte derefter, at hovedformålet med direktivet i den af Parlamentet ændrede version ("at opnå og bevare en godt havmiljø") kunne rejse problemer i relation til proportionalitet. De pågældende medlemsstater frygtede for, at rammedirektivet i visse situationer kunne resultere i uforholdsmæssige omkostninger og slog til lyd for, at der blev indført en særlig bestemmelse med henblik på at undgå dette. Under andenbehandlingen vedtog Europa-Parlamentet en ny tekst om målet ("skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at opnå") og anførte desuden, at medlemsstaterne under visse omstændigheder ikke behøver at træffe konkrete foranstaltninger, når omkostningerne herved ville være uforholdsmæssigt store i forhold til risikoen for havmiljøet. Nogle medlemsstater fandt, at denne aftalte sikkerhedsventil angående omkostningerne i sig selv var udtryk for en alt for forsigtig tilgang og undlod derfor

²² KOM(2006) 569.

²³ KOM(2007) 17.

²⁴ KOM(2007) 27.

²⁵ KOM(2007) 650.

at stemme for forslaget i Rådet, for dermed at tilkendegive, at de mente, at forslaget var blevet udvandet.

I Rådets drøftelser om *direktivet om beskyttelse af jordbunden* i december 2007 havde man bestræbt sig på at give medlemsstaterne et vist spillerum og mindske omkostningerne ved at gennemføre direktivet. Nogle medlemsstater blev dog ved med at mene, at jordbundspolitik er et nationalt anliggende, og at forslaget ikke overholdt subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Europa-Parlamentets udvalg om retlige anliggender vedtog en udtalelse, hvori forslaget blev forkastet på grund af subsidiaritetsproblemer, men Europa-Parlamentet fulgte ikke denne udtalelse.

Som anført i afsnit 2.2 skal Rådet og Europa-Parlamentet tage stilling til subsidiaritet og proportionalitet, når de fremsætter ændringsforslag, der påvirker omfanget af EU's indsats. De ganske få ændringsforslag, som dette rent faktisk er tilfældet med, er udtryk for de vanskeligheder, Europa-Parlamentet og Rådet har med at foretage konsekvensanalyser i forbindelse med de væsentlige ændringer, de foretager, især når de under den politiske debat ændres, splittes op eller lægges sammen før afstemningen. Den revision af de fælles retningslinjer for konsekvensanalyser²⁶, der skal finde sted i 2008, giver Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen en god lejlighed til at diskutere, hvordan man kan gøre det lettere at konsekvensanalysere sådanne ændringsforslag.

4.3 Regionsudvalget

Regionsudvalget etablerede i marts 2007 et interaktivt subsidiaritetsovervågningsnetværk, der byggede på de forsøg, der var gennemført i 2005 og 2006. Dette netværk henvender sig især til lokale og regionale myndigheder, men også EU og institutioner i medlemsstaterne kan deltage. Netværket fungerer via en interaktiv hjemmeside på internettet²⁷. Alle registrerede deltagere modtager en e-mail, når Kommissionen har udsendt et nyt politikdokument, hvis overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet skal undersøges. Fristen for at fremsætte bemærkninger til Regionsudvalget (ved brug af en standardiseret elektronisk formular) er sat til ca. 6 uger, efter at kommissionsforslaget er sat på nettet. Denne elektroniske platform vil bl.a. hjælpe Europa-Kommissionen og Regionsudvalget med at gennemføre deres samarbejdsaftale fra november 2005, ifølge hvilken de skal fastlægge de vigtigste områder, hvor der er behov for en særlig opfølgning på subsidiaritets- og proportionalitetsområdet.

4.4 EF-Domstolen

EF-Domstolen har i 2007 fastholdt og uddybet sin retspraksis med hensyn til subsidiaritet og proportionalitet. Førsteinstansretten fremsatte en række interessante bemærkninger om subsidiaritet som *obiter dicta* i to sager og kom derefter nærmere ind på proportionalitetsprincippet anvendelse inden for konkurrenceretten.

I sag T-374/04, *Tyskland mod Kommissionen*²⁸ kædede Førsteinstansretten den bevisbyrde, Kommissionen har ved udøvelsen af sine tilsynsbeføjelser i medfør af den afledte ret, sammen med subsidiaritetsprincippet. Der var tale om en sag anlagt af Tyskland mod en beslutning, Kommissionen havde vedtaget angående den tyske plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, hvori Kommissionen afviste de af Tyskland foreslåede regler om

²⁶ Vedtaget inden for rammerne af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fra 2003.

²⁷ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

²⁸ Dom af 7.11.2007 – endnu ikke offentliggjort.

efterfølgende nedjusteringer med den begrundelse, at de var i strid med direktiv 2003/87/EF²⁹. Førsteinstansretten undersøgte det lovmæssige i, at Kommissionen havde fundet, at Tyskland havde tilsidesat kriterierne i direktivet. I denne dom tog Retten også stilling til kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne på dette område. Den drog den konklusion, at når der ikke findes nogen fællesskabsregler, der klart og præcist foreskriver, hvordan medlemsstaterne skal sikre, at direktiver får effektiv virkning, er det op til Kommissionen at godtgøre, at medlemsstaternes måde at gøre det på er i strid med fællesskabsretten. Den konkluderede desuden, at når kompetencen på et givet område er delt mellem EU og medlemsstaterne, er det op til Kommissionen at godtgøre, i hvilket omfang medlemsstaternes beføjelser er begrænsede. Retten fastslog endelig, at Kommissionen ikke havde levet op til de krav, der stilles til beviset for, at de efterfølgende nedjusteringer var i strid med de traktatfæstede mål, og annullerede denne del af kommissionsbeslutningen.

I sagen *Minin mod Kommissionen*³⁰ fastholdt Førsteinstansretten de principper, den havde fulgt i *Yusuf- og Ayadi-sagerne*³¹. Der blev dermed slået fast, at subsidiaritetsprincippet ikke finder anvendelse i forbindelse med økonomiske sanktioner mod tredjelande. Retten anførte dog videre, at selv hvis subsidiaritetsprincippet skulle finde anvendelse, er det dog "klart, at en ensartet gennemførelse i medlemsstaterne af Sikkerhedsrådets resolutioner bedre kan udføres på fællesskabsplan end på nationalt plan".

I *Alrosa-sagen*³² anvendte Førsteinstansretten for første gang proportionalitetsprincippet på beslutninger vedtaget efter artikel 9 i forordning 1/2003³³ om gennemførelsen af konkurrencereglerne. Denne artikel drejer sig om tilsagn, som virksomheder har afgivet, og som Kommissionen har gjort bindende. Sagen omhandlede en samhandelsaftale, som Kommissionen havde fået anmeldt, mellem to virksomheder, der er aktive inden for produktion og salg af rå diamanter. Den ene af dem havde over for Kommissionen afgivet tilsagn om helt at ophøre med at købe hos den anden part, og dette tilsagn havde Kommissionen gjort bindende ved en artikel 9-beslutning. Den anden virksomhed anfægtede denne beslutning, bl.a. under henvisning til, at den stred mod proportionalitetsprincippet, idet et forbud mod ethvert salg til den anden part var urimeligt. Retten bekræftede, at selv om artikel 9 ikke udtrykkeligt nævner proportionalitetsprincippet, skal Kommissionen overholde dette princip, da det er et overordnet princip i fællesskabsretten. Den statuerede, at forbuddet mod enhver samhandel var i strid med proportionalitetsprincippet, og annullerede kommissionsbeslutningen³⁴.

5. Konklusion

Der kan drages tre brede konklusioner af den ovenstående analyse. For det første har alle aktørerne i systemet, på både nationalt og EU-plan, i løbet af 2007 gjort deres til at sikre, at det undersøges, om EU-forslag stemmer overens med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Alt tyder på, at det fungerer godt. For det andet er denne granskning blevet styrket på flere måder – i Kommissionen via en styrkelse af konsekvensanalysesystemet, i de nationale parlamenter og i Regionsudvalget. For det tredje

²⁹ Direktiv 2003/87/EF (EUT L 275 af 13.10.2003, s. 32) (handel med emissionskvoter).

³⁰ Sag T-362/04, dom af 31.1.2007, Sml. 2007, s. II-2003.

³¹ Sag T-306/01, *Yusuf and Al Barakaat International Foundation mod Rådet*, Sml. 2005, s. II-11-3533, præmis 112-116, og sag T-253/02, *Ayadi mod Rådet*, Sml. 2006, s. II - 2139, præmis 87-89.

³² Dom af 11.7.2007 i sag T-170/06, endnu ikke offentliggjort.

³³ EUT L 1 af 2003, s. 1.

³⁴ Det bemærkes, at Kommissionen har besluttet at appellere denne dom.

viser den omstændighed, at de spørgsmål, der rejses af nationale parlamenter og af EU-institutionerne stort set er de samme, at der er en voksende konsensus om, hvad subsidiaritet og proportionalitet betyder i praksis. Kommissionen vil fortsætte med at følge udviklingen nøje.

Bilag 1: Antal udtalelser indkommet fra nationale parlamenter

	Forsamling	Antal udtalelser
1	FR Sénat	40
2	DE Bundesrat	21
3	UK House of Lords	18
4	SE Riksdag	17
5	PT	13
6	DK Folketing	12
7	CZ Sénat	11
8	IE (Joint EU Committee)	5
9	NL (Begge kamre)	3
10	DE Bundestag	3
11	LT Seimas	3
12	FR Assemblée nationale	2
13	BE Sénat	2
14	UK House of Commons	2
15	HU	2
16	LUX	2
17	EE Riigikogu	2
18	CZ Chambre des députés	1
19	IT Camera dei Deputati	1
20	BE Chambre des Représentants	1
21	PL Sejm	1
22	PL Senat	1
23	FI	1
24	SI	1
25	SK	1
	I alt:	166