

Beslutningsforslag nr. B 96. Fremsat den 23. februar 1996 af Keld Albrechtsen (EL) og Frank Aaen (EL)

## **Forslag til folketingsbeslutning om gennemførelse af nærhedsprincippet**

Folketinget opfordrer regeringen til i EU at kræve nærhedsprincippet gennemført i overensstemmelse med de løfter, som blev givet den danske befolkning forud for folkeafstemningen

den 18. maj 1993, herunder løftet om, at de nationale beføjelser er hovedreglen, mens EU's beføjelser er undtagelsen.

## Bemærkninger til forslaget

Dengang man indgik det nationale danske kompromis i efteråret 1992 og senere den såkaldte Edinburgh-aftale, var det et vigtigt element, at der skulle være mere åbenhed, nærhed og demokrati i EU. Disse løfter blev kraftigt understreget i den informationsavis, som Folketinget udsendte til den danske befolkning i april 1993. Her understreger Folketinget nærhedsprincippet som en del af Edinburgh-aftalen. Det var dermed en af de væsentlige forudsætninger for det knebne ja, som partierne bag det danske nationale kompromis fik ved den anden Maastricht-afstemning den 18. maj 1993. Men den danske befolkning er blevet ført bag lyset. Nærhedsprincippet er aldrig blevet gennemført, tværtimod. EU har udviklet sig til et embedsvælde, der udsteder den ene lov efter den anden, som derefter gennemføres administrativt, uden at Folketinget inddrages. EU opretter den ene forvaltningskomité efter den anden, der så sidder og administrerer hen over hovedet på de nationale parlamenter.

Den 7. februar 1996 fyldte det såkaldte nærhedsprincip (subsidiaritetsprincip) 4 år, og der er ikke kommet ret meget ud af de flotte erklæringer og gyldne løfter. I Maastricht-Traktaten står der, at beslutningerne skal tages så tæt på borgerne som muligt. Men i praksis sker dette ikke, medmindre man regner »borgerne« for de embedsmænd, politikere og lobbyister, som i titusindvis har deres gang i Bruxelles og Strasbourg.

I det nationale kompromis, som blev vedtaget af Folketingets partier med undtagelse af Fremskridtspartiet (Enhedslisten) og Dansk Folkeparti var ikke i Folketinget dengang) den 27. oktober 1992, stod der bl.a.: »... EF skal demokratiseres, blandt andet så der bliver større åbenhed og gennemsækelighed i EF's beslutningsproces. Samtidig skal den danske EF-beslutningsproces ændres, så Folketingets medlemmer og befolkningen i højere grad inddrages... EF skal ikke bevæge sig ind på områder, der bedre eller lige så godt varetages af de enkelte lande«. Desuden bør »... nærhedsprincippet anvendes til at klargøre og justere EF-reglerne, således at der i højere grad tages hensyn til de forskellige traditioner og organisationsformer i de enkelte lande. Som retsprincip og som politisk rettesnor vil nærhedsprincippet spille en vigtig rolle for Fællesskabets udformning.

Det lægger op til en hensigtsmæssig afgrænsning af Fællesskabets og medlemsstaternes opgaver og skal derfor respekteres af fællesskabsorganerne på alle Fællesskabets aktivitetsområder«.

Disse formuleringer tog den daværende Schlüter-regering med sig til Edinburgh-forhandlingerne. I den såkaldte Edinburgh-aftale (Formandskabets konklusioner den 11.-12. december 1992, del A, bilag 1) hedder det bl.a., at »Den Europæiske Union er baseret på nærhedsprincippet, hvilket klart fremgår af artikel A og B i afsnit I i Traktaten om Den Europæiske Union. Dette princip bidrager til respekten for medlemsstaternes nationale identitet. Det tager sigte på, at beslutningerne i Den Europæiske Union skal træffes så nært på borgerne som muligt«. Derefter henviser formandskabet til artikel 3 B i Maastricht-Traktaten, som indeholder tre centrale aspekter, og som formandskabet fortolker på denne måde:

- »1) Princippet om, at Fællesskabet kun kan handle på de områder, hvor det er tillagt beføjelser – hvilket indebærer, at de nationale beføjelser er hovedreglen, medens Fællesskabets beføjelser er undtagelsen – har altid været et grundlæggende princip i Fællesskabets retssystem (princippet om tildeling af beføjelser).
- 2) Princippet om, at Fællesskabet kun handler på de områder, hvor et mål bedre kan opfyldes af Fællesskabet end af den enkelte medlemsstat, eksisterer i EKSF-Traktaten og EØF-Traktaten; i Den Europæiske Fælles Akt tydeliggøres dette princip på miljøområdet (nærhedsprincippet i strengt retlig betydning).
- 3) Princippet om, at de midler, Fællesskabet anvender, skal stå i et rimeligt forhold til målet, er knæsat i en velunderbygget retspraksis ved Domstolen, hvis rækkevidde imidlertid er blevet begrænset og er udviklet uden støtte i en bestemt artikel i Traktaten (proportionalitets- eller intensitetsprincippet).«

Men hvordan fortolkes disse principper så i den daglige praksis? Nu er det flere år siden, de dramatiske forhandlinger fandt sted, og den danske regering, de andre EU-lande og Europa-Kommissionen har haft god tid til at gøre noget effektivt ved det såkaldte nærhedsprincip. Men resultatet er skuffende. Det såkaldte Fællesskab handler mere og mere som en au-

tonom størrelse. Kommissionen og dens underkomiteer har i praksis tiltaget sig mere og mere magt.

Unionsmodstanderne kritiserede i vinteren 1992-93 Edinburgh-aftalens løfter om nærhedsprincippet, idet de frygtede, at aftalen reelt aldrig ville få nogen effekt. Tilhængerne af Edinburgh-aftalen hævdede dengang, at nærhedsprincippet ville få reel betydning. Unionsmodstandernes kritik var bl.a. baseret på nogle afsnit i Edinburgh-aftalen, som reelt var i modstrid med nærhedsprincippet. I Edinburgh-aftalen lå der allerede formuleringer, som var i modstrid med nærhedsprincippet. Bl.a. stod der: »Hvis en afprøvning af nærhedsprincippet udelukker, at Fællesskabet handler, er medlemsstaterne stadig forpligtet til i deres handling at overholde de generelle bestemmelser i Traktatens artikel 5 . . .«.

Et andet sted hedder det: »Nærhedsprincippet vedrører ikke og kan ikke drage de beføjelser i tvivl, der er tillagt Det Europæiske Fællesskab som fortolket af Domstolen . . . Ved anvendelsen af princippet skal de generelle bestemmelser i Maastricht-Traktaten overholdes, herunder kravet om »at opretholde gældende fællesskabsregler fuldt ud«, og det berører ikke Fællesskabsrettens forrang og heller ikke princippet i artikel F, stk. 3, i Traktaten om Den Europæiske Union, hvorefter Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik.« Der tages altså en lang række forbehold, og Europa-Kommissionen efterlades med alle muligheder for at omgå de mere generelle hensigtserklæringer om subsidiaritetsprincippet.

Læsningen af Edinburgh-aftalen og den praksis, som siden er blevet fuldt, sandsynliggør, at hensigten med de pæne ord var at hjælpe den danske regering til at få godkendt Maastricht-Traktaten i anden omgang ved hjælp af de fire undtagelser samt erklæringerne om åbenhed, demokrati og en realisering af nærhedsprincippet. Men de ansvarlige burde allerede dengang have vidst, at de gav befolkningen løfter, som de ikke ville være i stand til at indfri. Dette fortalte man imidlertid ikke de danske vælgere, og man nævnte det ikke i Folketingets husstandsomdelte avis.

Desuden er det noget af en sproglig-politisk manipulation at kalde subsidiaritetsprincippet i artikel 3 B for et »nærhedsprincip«. Det danske udenrigsministerium har valgt at oversætte »subsidiaritet« med ordet »nærhed«, men som Regnbuegruppen i Europa-Parlamentet skriver i en gennemgang af Edinburgh-aftalen, så » . . . eksisterer det ikke i EF, hverken i Maastricht-Traktaten eller på de øvrige sprog. Subsidiaritet betyder underordning, ligesom subkultur betyder underkultur. Princippet er altså et rangord-

ningsprincip for, om det er EF eller medlemslandene, der har den overordnede kompetence. I sidste ende er det Unionens domstol, som kommer til at bestemme, hvordan princippet skal anvendes. Der er ikke tale om garantier til medlemslandene. Retten til at fortolke, hvad medlemslandene må bestemme, overføres til EF-Domstolen i Luxembourg«.

Det har vist sig, at unionsmodstanderne desværre fik ret i, at brugen af det danske ord »nærhedsprincippet« var en forkert sprogbrug, og at den rigtige oversættelse af begrebet subsidiaritetsprincippet snarere er ordet rangordningsprincippet eller forrangsprincippet.

Det er baggrunden for, at Tim Jeppesen fra Økonomisk Institut på Odense Universitet kunne skrive følgende om anvendelsen af »nærhedsprincippet« i Information den 3. januar 1996: I EU » . . . gælder nærhedsprincippet ikke på områder, hvor EU har enekompetence, hvilket vil sige, hvor medlemslandene har overdraget hele deres kompetence til EU. Det pudsige er, at Traktaten aldrig fortæller, hvor EU har enekompetence. Først 8 måneder efter, at Maastricht-Traktaten trådte i kraft, definerede Kommissionen, hvor EU havde enekompetence. Resultatet var skuffende for dem, som gerne så nærhedsprincippet anvendt i stor stil . . . Nærhedsprincippet kan ikke anvendes inden for områder som f.eks. det indre marked, landbrug, fiskeri og handel. Tilbage er kun de »nye« områder som f.eks. miljøpolitikken. Men selv i miljøpolitikken begrænses nærhedsprincippet. Hvis miljøpolitikken påvirker det indre marked, gælder nærhedsprincippet ikke, så bestemmer EU suverænt«.

Efter en gennemgang af de muligheder, som kan ligge inden for miljøområdet, og problemerne med en afgrænsning, skriver han: »Alene det forhold, at det er den part, der afgiver kompetence, som skal træffe beslutningen om decentralisering, må nødvendigvis give problemer.«

Europa-Kommissionen og nærhedsprincippet var også genstand for kritik i en artikel i B.T. den 12. januar 1996. Her kunne B.T.s journalist konstatere, at »EU-Kommissionen har på et år trukket 61 forslag tilbage i nærhedsprincippets navn«, men også at dette skete, »stort set fordi de var forældede«, bl.a. en række forslag, der vedrørte EF's samhandel med Sverige, Finland og Østrig. Disse var selvfølgelig blevet overflødige, i og med at de tre lande nu var blevet medlemmer af EU. B.T. kan i artiklen også citere førnævnte Tim Jeppesen for: »Embedsmænd i Kommissionen anser nærhedsprincippet for en engelsk mærkesag og kun til dels en dansk. Min erfaring er, at de smågriner lidt af det. Jeg undrer mig egentlig over,

## F. t. beslutn. vedr. gennemførelse af nærhedsprincippet

at så få politikere har reageret på de manglende resultater. For resultaterne står slet ikke mål med den politiske vilje, som blev lagt for dagen for tre år siden.«

En sådan udvikling er i strid med Edinburgh-aftalen. Her hedder det bl.a. i pkt. V: »... Fællesskabet skal kun lovgive i det nødvendige omfang. Alt andet lige skal direktiver foretrækkes frem for forordninger og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger, ikke-bindende foranstaltninger som henstilling bør foretrækkes, hvor det er hensigtsmæssigt«. I pkt. VI hedder det, at der »... bør først og fremmest vælges sådanne handlinger fra Fællesskabets side, der tilskynder til samarbejde mellem medlemsstaterne, samordner national handling eller kompletterer, supplerer eller støtter sådan handling«.

Virkeligheden i EU er tværtimod, at der er stor vækst i de forskellige komiteer, som teknisk-fagligt skal høres, udfylde rammedirektiver og lign. Ifølge EU-noté E 2 fra Europaudvalget (23. oktober 1995) indeholder EU-budgettet en fortegnelse over komiteer, »som det er obligatorisk at høre i forbindelse med udstedelse af retsakter... I fortegnelsen er der ikke mindre end 305 komiteer, som det er obligatorisk at høre i forbindelse med udstedelse af retsakter... Herudover findes der ca. 75 komiteer i fortegnelsen over komiteer, som det ikke er obligatorisk at høre i forbindelse med udstedelse af retsakter. Det er udelukkende rådgivende udvalg uden gennemførelsesbeføjelser«. I de afsluttende bemærkninger i notatet står der, at langt over halvdelen af disse komiteer er rådgivende og lidt under en fjerdedel er forvaltningskomiteer. »Interessen samler sig herefter om forskriftskomiteerne, som findes på områder som miljø, told/indirekte beskatning samt indre marked. Det er på disse områder, at man eventuelt kan tale om, at der træffes beslutninger, der mere har karakter af egentlig lovgivning end af gennemførelsesbestemmelser som fremført af regeringen.«

Den 12. januar 1996 kan B.T. fortælle, hvad der er sket med nærhedsprincippet vedrørende drikkevandet. Bladet skriver: »Kvaliteten af drikkevandet var helt klart en sag, som EU skulle blande sig uden om, og noget, de enkelte lande selv kunne bestemme over. Og drikkevandet blev da også den egentlige prøvesag, da EU-Kommissionen skulle afgive kompetence til enkeltstaterne. EU-Kommissionen vandt slagmålet og har fortsat den egentlige kompetence, når det gælder bestemmelser om kvaliteten af vort drikkevand.« Derfor skal Danmark – hvis vi ønsker at indføre skærpede krav til drikkevandet ud over det niveau, som er defineret af EU – have godkendt de skærpede krav hos Europa-Kommissionen. Kommissionen definerer vand som en handelsvare, og når

der er tale om det indre marked, så har EU enekompetencen. – Voila!

I det hele taget går udviklingen i EU – og de beføjelser, som Kommissionen har eller tiltager sig – katastrofalt hurtigt. Som Rod Hunter skrev i European Voice den 18.-24. januar 1996: »Så optræder Unionen mere og mere, som om den var en national regering, på den måde den udformer en detaljeret lovgivning omfattende alle aspekter af hverdagslivet. Men EU-institutionerne fortsætter med at fungere i ubemærkethed på en måde, som nærmest kan sammenlignes med en international klub«. Rod Hunter er sagfører og direktør for en komité i Center for a New Europe (CNE), som beskæftiger sig med de mange tekniske og politiske problemer i EU-lovgivningen.

Han skriver desuden, at »EU i stigende grad overlader det til Kommissionen at udvikle de detaljerede regler, som er nødvendige for at implementere og opdatere EU-lovgivningen. Dette sker så enten via tekniske komiteer eller via de europæiske standardiseringsafdelinger, specielt gennem Comité European de Normalisation (CEN)«. Han redegør derefter for, hvordan disse komiteer får en meget stor indflydelse, da mange »tekniske« spørgsmål i deres natur er politiske i forhold til det, man vælger. Han skriver også, at Kommissionen og nationale embedsmænd lækker det, som er deres egne forslag, til deres »favoritlobbyister og -handelssammenslutninger og derefter med opmærksomhed lytter til sådanne interesserede parter. Men der er ingen åben og struktureret mulighed for offentligheden for at følge og kommentere hele denne proces. Kommissionen og de nationale bureaukrater behøver heller aldrig forklare præcis, hvordan de nåede frem til deres endelige afgørelse«.

Hunter siger, at disse tekniske komiteer primært er sammensat af folk fra interesserede selskaber og de nationale administrationer, og at hele denne proces medfører, at »... EU overgiver alt for megen magt til velmenende »eksperter«, der ikke politisk behøver at stå til regnskab for deres beslutninger og dermed underminerer det repræsentative demokrati. At kalde disse regler »tekniske« ophæver ikke, at det er politiske valg, og at kalde folk »eksperter« ændrer ikke, at deres beslutninger har politiske konsekvenser«.

Det er derfor vigtigt at vide, hvem der sidder i de mange tekniske komiteer, og hvilken baggrund og hvilke interesser de eventuelt måtte have i forhold til de faglige områder, som de skal lave direktiver for i EU. B.T. kunne den 22. januar 1996 oplyse, at Europa-Kommissionen havde nægtet at opgive navnene på de mange eksperter, som sad i de mange hundrede komiteer. Det var Europa-Parlamentet, som havde