



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 20 september 2012 att bereda övriga utskott tillfälle att ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till de iakttagelser, när det gäller riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen, som redovisats i en promemoria som utarbetats inom konstitutionsutskottets kansli. Konstitutionsutskottet önskar särskilt att utskotten kommenterar och gör bedömningar angående vissa särskilt angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2012/13 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2011.

Civilutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar avseende konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottet ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kamraren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2012/13 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2011. Uppföljningen avser dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetskontrollerna.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar.

1. En kommentar önskas av det samlade utfallet hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå.
2. En bedömning önskas av i vilken utsträckning en reell kompetensöverföring till EU kommer att ske om förslagen genomförs eller har skett i de fall förslagen genomförts och hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar önskas avseende ärendenas formella beredning.
4. En kommentar önskas avseende inhämtandet av information från IPEX och andra parlament.
5. En kommentar önskas avseende kommissionens motiveringar.

Civilutskottets subsidiaritetsprövningar under 2011

Under den tidsperiod som konstitutionsutskottets uppföljning omfattar, den 1 januari–31 december 2011, har civilutskottet gjort nio subsidiaritetsprövningar.

Prövningarna har gjorts i följande ärenden.

- KOM(2010) 748 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen)
- KOM(2011) 79 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 89/666/EEG, 2005/56/EG och 2009/101/EG vad avser sammankoppling av centrala register, handelsregister och företagsregister
- KOM(2011) 126 Förslag till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet i mål om makars förmögenhetsförhållanden

- KOM(2011) 127 Förslag till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet av domar i mål om förmögenhetsrättsliga verkningar av registrerade partnerskap
- KOM(2011) 445 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur
- KOM(2011) 635 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemensam europeisk köplag
- KOM(2011) 684 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om årsbokslut, sammanställda redovisningar och rapporter i vissa typer av företag
- KOM(2011) 707 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett konsumentprogram 2014–2020
- KOM(2011) 770 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av hissar och säkerhetskomponenter till hissar

Utskottet har i samtliga ärenden ansett att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett utlåtande har lämnats till kammaren om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemensam europeisk köplag, KOM(2011) 635 (utlåtande 2011/12:CU11).

Nedan lämnas kommentarer och bedömningar avseende konstitutionsutskottets frågor.

1. Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar

Flertalet av de rättsområden som omfattas av civilutskottets beredningsansvar har direkt anknytning till EU:s regelverk. Detta gäller bl.a. konsumenträtten, associationsrätten, transporträtten, försäkringsavtalsrätten, insolvens- och utsökningsrätten samt den internationella privaträttsliga lagstiftningen. Även familjerätten och den allmänna förmögenhetsrätten berörs alltmer av samarbetet inom EU.

Konsumentskydd

Konsumentskydd är numera ett självständigt syfte för unionen. Artikel 169 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) slår fast att unionen ska bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås, bl.a. genom harmoniseringsåtgärder enligt artikel 114.1. Enligt artikel 114.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Av de nio ärenden som utskottet subsidiaritetsprövat under 2011 har ett ärende gällt konsumentskydd, nämligen följande.

- Förslaget till förordning om ett konsumentprogram 2014–2020 (KOM(2011) 707). Kommissionen har som rättslig grund åberopat artikel 169 i EUF-fördraget. Konsumentprogrammet ska ersätta programmet för gemenskapsåtgärder på området konsumentpolitik 2007–2013. Förordningen ska utgöra ramen för finansieringen av unionens åtgärder på konsumentområdet. Den föreslagna förordningen rör således i huvudsak samarbetet på EU-nivå.

Tillnärmning av lagstiftning

Enligt artikel 114.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. I artikel 114.3 i EUF-fördraget anges att kommissionen i sina förslag om konsumentskydd ska utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet ska också, inom ramen för sina respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål.

Två förslag som utskottet har subsidiaritetsprövat under 2011 har gällt tillnärmning av lagstiftning. Artikel 114 i EUF-fördraget har åberopats som rättslig grund. Förslagen är följande.

- Förordningsförslaget om en gemensam europeisk köplag (KOM(2011) 635). Det övergripande syftet med förslaget är att underlätta för den gränsöverskridande handeln och därmed förbättra den inre marknadens funktion. Förslaget innebär att parterna i vissa gränsöverskridande avtal ska kunna välja att en gemensam europeisk köplag ska tillämpas på avtalet. I ett sådant fall blir inte längre den annars gällande nationella avtalsrätten tillämplig. Den föreslagna förordningen innebär således inte någon sedvanlig harmonisering av nationell lagstiftning.
- Direktivförslaget om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av hissar och säkerhetskomponenter till hissar (KOM(2011) 770). Direktivförslaget ingår i ett lagstiftningspaket med förslag till omarbetning av nio direktiv som reglerar produkters egenskaper. Direktiven som ska revideras genom paketet är genomförda i svensk rätt genom ett antal lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. De svenska reglerna kommer att behöva omarbetas när de reviderade direktiven ska genomföras. Övergripande svenska regler om teknisk kontroll är redan anpassade efter det nya lagstiftningsramverket. Svensk rätt är därmed i vissa delar redan anpassad till de föreslagna direktivens regler.

Utskottet vill därutöver uppmärksamma att kommissionen även när det gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bostadslåneavtal (KOM(2011) 142) åberopat artikel 114 i EUF-fördraget som rättslig grund. Förslaget subsidiaritetsprövades av finansutskottet 2011 (prot. 2010/11:40 § 5), men civilutskottet är numera ansvarigt utskott för förslaget.

Civilrättsligt samarbete

En annan central del av rättssamarbetet inom EU rör civilrättsligt samarbete som handlar om den inre marknadens funktion och är gränsöverskridande. Rättssamarbetet på det civilrättsliga området (artikel 81 i EUF-fördraget) har väsentligen praktiska utgångspunkter och en huvudinriktning på processuella och exekutionsrättsliga frågor med det övergripande syftet att bidra till att den inre marknaden fungerar väl. Man är primärt inriktad på att utveckla fungerande ordningar som främjar det ekonomiska utbytet och den fria rörligheten inom unionen, exempelvis åtgärder för att underlätta indrivning av fordringar över statsgränserna inom EU.

Under 2011 har fyra av ärendena som subsidiaritetsprövats gällt förslag om civilrättsligt samarbete. Artikel 81 i EUF-fördraget har återopats som rättslig grund. Förslagen är följande.

- Förslaget till revidering av Bryssel I-förordningen (KOM(2010) 748) som reglerar domstols behörighet samt erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. Artikel 81.2 a, c och e i EUF-fördraget återopas som rättslig grund. Förslagets syfte är att underlätta handläggningen av gränsöverskridande tvister och att förbättra den fria rörligheten av domar och andra domstolsavgöranden inom EU.
- Förslaget till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet i mål om makars förmögenhetsförhållanden (KOM(2011) 126).
- Förslaget till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet av domar i mål om förmögenhetsrättsliga verkningar av registrerade partnerskap (KOM(2011) 127). Syftet med förslagen (KOM(2011) 126 och 127), är att skapa en klar och tydlig EU-rättslig ram, som bl.a. gör det möjligt att fastställa behörig domstol och tillämplig lag i mål om makars och registrerade partners förmögenhetsförhållanden. Syftet är också att underlätta rörligheten för domar och handlingar mellan medlemsstaterna. Artikel 81.3 i EUF-fördraget återopas som rättslig grund.
- Förslaget till förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (KOM(2011) 445). Artikel 81.2 a, e och f i EUF-fördraget återopas som rättslig grund. Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för att driva in skulder över gränserna. Det föreslagna systemet kommer att verka oberoende av och alternativt med medlemsstaternas nationella förfaranden.

Etableringsfriheten

Enligt artikel 50.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet utfärda direktiv för att förverkliga etableringsfriheten på ett visst verksamhetsområde, särskilt genom att bl.a. samordna vissa skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna (artikel 50.2g).

Två av de ärenden som har subsidiaritetsprövats gäller frågor som rör etableringsfriheten inom EU, nämligen följande.

- Förslaget till direktiv vad avser sammankoppling av centrala register, handelsregister och företagsregister (KOM(2011) 79) där kommissionen som rättslig grund har åberopat artikel 50.2g i EUF-fördraget. Direktivet antogs i juni 2012 (2012/17/EU). Direktivet innebär att medlemsstaterna ska se till att vissa registrerade uppgifter och dokument i de nationella företagsregistren är tillgängliga för intressenterna genom en europeisk elektronisk plattform. Vidare skapas en sökmotor genom vilken alla ska kunna söka efter den offentliga information som finns i de olika registren. Syftet med direktivet är att öka förtroendet för den europeiska inre marknaden genom att skapa en tryggare företagsmiljö för bl.a. konsumenter och kreditgivare. Ett effektivare utbyte av information mellan de nationella registren ska också säkerställa att uppgifterna är korrekta. Syftet är även att ett sådant utbyte ska medföra en minskad administrativ börda, särskilt för företag som driver verksamhet genom en filial i en annan medlemsstat.
- Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om årsbokslut, sammanställda redovisningar och rapporter i vissa typer av företag (KOM(2011) 684) innebär bl.a. att bolag med begränsat ansvar ska upprätta finansiella rapporter enligt regler som leder till bättre jämförbarhet på EU-nivå. Avsikten är att minska de administrativa bördor som följer av skyldigheten att göra års- och koncernredovisning. Förslaget är i de delar som gäller små företag inriktat på fullharmonisering. Som rättslig grund för förslaget åberopas artikel 50.1 i EUF-fördraget. Förslaget stödjer kommissionens strategi på bolagsrättens område som beskrivits i bl.a. Europa 2020-strategin som syftar till att skapa en intelligentare, mer hållbar och inkluderande EU-ekonomi och inre marknadsakten som syftar till att förenkla tillvaron för de små och medelstora företagen, vilka utgör mer än 99 procent av företagen i Europa.

2. Kompetensöverföring till EU

Beträffande frågan om en kompetensöverföring till EU har utskottet gjort följande iakttagelser.

När det gäller formen för kommissionens förslag, direktiv eller förordning, är det utskottets uppfattning att kommissionen under senare år i större utsträckning valt förordningsformen. Som exempel kan nämnas förslaget om en gemensam europeisk köplag (KOM(2011) 635).

Förslaget till revidering av Bryssel I-förordningen (KOM(2010) 748) innebär bl.a. att det s.k. exekvaturförfarandet, som innebär att verkställighet av ett domstolsavgörande meddelat i en annan medlemsstat måste föregås av ett domstolsbeslut varigenom avgörandet förklaras verkställbart, avskaffas. Några undantag finns dock.

Förslaget till förordning om införande av ett europeiskt föreläggande om bevarande av bankkontotillgångar för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (KOM (2011) 445) innebär att det inrättas ett självständigt europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel. Systemet kommer att verka oberoende av och alternativt med medlemsstaternas nationella förfaranden. Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna för att driva in skulder över gränserna. Innehållet i förslaget överensstämmer i stora delar med svensk lagstiftning om kvarstad. Förslaget innehåller också bestämmelser om erkännande och verkställighet av kvarstadsbeslut, bl.a. kan ett kvarstadsbeslut som meddelats av en domstol som är behörig att pröva talan i huvudsaken verkställas i en annan medlemsstat utan föregående exekvaturförfarande.

Ett område där EU-initiativen ökat under senare år är familjerätten. Från 2009 kan nämnas förslaget till förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar och officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg (KOM(2009) 154). Från 2010 kan nämnas förslaget till förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad (KOM(2010) 105 [Rom III]). De båda förordningsförslagen är numera antagna. Sverige deltar inte i det fördjupade samarbetet om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad. Under 2011 lämnades två förslag, nämligen förordningsförslagen om domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet i mål om makars förmögenhetsförhållanden (KOM(2011) 126) respektive i mål om förmögenhetsrättsliga verkningar av registrerade partnerskap (KOM(2011) 127).

Förslaget till direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av hissar och säkerhetskomponenter till hissar (KOM(2011) 770) är ett exempel på lagstiftning där en kompetensöverföring redan skett genom tidigare rättsakter.

I det nyligen antagna direktivet vad avser sammankoppling av centrala register, handelsregister och företagsregister (2012/17/EU) överlämnas det till kommissionen att i genomförandeakter reglera hur sammankopplingen ska byggas upp. Vidare har befogenheter att anta bestämmelser om uttagande av avgifter för tillgång till företagsinformation delegerats till kommissionen. För förslaget, se KOM(2011) 79.

3. Den formella beredningen av subsidiaritetsärendena

Civilutskottets kansli upprättar kanslipromemorior i samtliga subsidiaritetsärenden. Promemoriorna innehåller en kort sammanfattning av förslaget, förslagsställarens motivering i fråga om subsidiaritetsprincipen och den rättsliga grunden för förslaget, uppgifter om tidsfrister och, i förekommande fall, regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Vidare redogörs för subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonsfördraget och för den tvåstegsmetod som konstitutionsutskottet ansett bör användas vid subsidiaritetsprövningen.

Tvåstegsmetoden används av utskottet som utgångspunkt för subsidiaritetsprövningen.

Utskottet begär inte regelmässigt in regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan utan detta avgörs från fall till fall. Under 2011 beslutade utskottet att begära regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan i ett ärende, KOM(2011) 635, förslaget till förordning om en gemensam europeisk köplag.

De aktuella ärendena har utskottet kunnat behandla inom tidsfristen på åtta veckor.

När det gäller åttaveckorsfristen anser utskottet att det finns anledning att peka på att det i de fall då tidsfristen börjar löpa strax före eller under en längre plenifri period, t.ex. under sommar- och juluppehållen, kan vara svårt att hinna behandla ett ärende. Om utskottet beslutar att avge ett utlåtande i ärendet måste det utöver utskottsbehandlingen finnas tider för såväl bordläggning och remiss av kammaren som för en eventuell debatt i riksdagen. Exempel på subsidiaritetsärenden som prövats av utskottet under 2011 där tidsfristerna hade kunnat orsaka problem är ärendena KOM (2011) 684 där åttaveckorsfristen gick ut den 11 januari 2012, KOM (2011) 707 och KOM(2011) 770 där tidsfristen gick ut den 17 januari 2012. (Kammaren återsamlades efter juluppehållet den 17 januari 2012). Om utskottet beslutat att avge utlåtanden med förslag till motiverade yttranden i ärendena hade den faktiska tiden för att handlägga ärendena varit knapp.

Utskottet vill också peka på att om ärendet är komplicerat kan det behövas längre tid för ett utskott att sätta sig in i ärendet. Bland annat kan information från regeringen behöva begäras in och andra utskott beredas tillfälle att yttra sig. Som exempel för utskottets del kan nämnas KOM (2011) 635, förslaget till förordning om en gemensam europeisk köplag, där utskottet behandlade ärendet vid fem sammanträdestillfällen och i utlåtandet föreslog att ärendet skulle avgöras efter endast en bordläggning med hänsyn till att åttaveckorsfristen snart skulle löpa ut.

4. Inhämtande av information från IPEX och andra parlament

Utskottet har inte haft kontakt med andra nationella parlament under beredningen av de aktuella subsidiaritetsärendena.

När det gäller IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) är de iakttagelser som utskottets kansli gjort att det endast i undantagsfall framgår av IPEX hur andra parlamentsutskott ställer sig till ett förslag. Inte sällan saknas information från många medlemsländer vid den tidpunkt som är relevant för utskottets prövning och ställningstagande. Ofta lämnas befintlig information på medlemslandets språk, och om detta inte är något av de s.k. arbetsspråken, kan den därför vara svårtillgänglig.

5. Kommissionens motiveringar

Kommissionen har lämnat motiveringar avseende subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i de ärenden som utskottet har prövat.

Stockholm den 20 november 2012

På civilutskottets vägnar

Veronica Palm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Nina Lundström (FP), Oskar Öholm (M), Anti Avsan (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Hillevi Larsson (S), Margareta Cederfelt (M), Jonas Gunnarsson (S), Katarina Köhler (S), Ola Johansson (C), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Otto von Arnold (KD), Carina Herrstedt (SD), Lars Eriksson (S), Agneta Börjesson (MP) och Amineh Kakabaveh (V).