



Anpassning av regler för genomförande av EU-rätten på EU-nivå

Statsrådsberedningen

2013-11-21

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 751

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll

Tidigare faktapromemoria 2012/13:FPM143 för förslag KOM (2013) 451 och 452.

Sammanfattning

Förslaget till ramförordning syftar till att anpassa rättsakter som hänvisar till det så kallade föreskrivande förfarandet med kontroll till antingen systemet med delegerad befogenhet, genomförandebefogenhet eller att låta vissa bestämmelser utgå.

Det följer de två tidigare förslagen till förordningar om anpassning av detta förfarande till systemet med delegerade akter, se faktapromemoria 2012/13:FPM143. För de förslagen ansåg kommissionen att villkoren för att tillämpa delegerad befogenhet var uppfyllda.

Det nu aktuella tredje förslaget innehåller rättsakter där kommissionen bedömer att fördragets villkor för att tillämpa delegerad befogenhet eller genomförandebefogenhet innebär att vissa bestämmelser i de nu aktuella rättsakterna ska övergå till genomförandebefogenhet och vissa övergå till delegerad befogenhet. Visa bestämmelser förslås även utgå.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att Lissabonfördragets bestämmelser ska respekteras. I det fortsatta analysarbetet av förslaget

kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslaget bedöma om det är möjligt och lämpligt att göra de föreslagna anpassningarna. Först efter en sådan analys kan regeringen ta ställning till om en sådan horisontell lösning beträffande samtliga berörda lagstiftningsinstrument som kommissionen föreslagit är lämplig.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes ändringar av ramen för de befogenheter som lagstiftaren, dvs. Europaparlamentet och rådet, kan tilldela kommissionen. I fördraget görs en åtskillnad mellan å ena sidan befogenheter som delegerats till kommissionen, å andra sidan befogenheter som tilldelats kommissionen så att den kan anta genomförandeakter.

Kommissionens befogenhet att anta delegerade akter

Lagstiftaren kan i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget till kommissionen delegera befogenheten att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Kommissionen kan tilldelas rätt att anta delegerade akter när alla dessa kriterier är uppfyllda men lagstiftaren kan även välja att reglera den aktuella frågan direkt i lagstiftningsakten.

Syftet med delegerade akter är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagstiftningsakter blir alltför detaljerade. Lagstiftningsarbetet blir därmed mer effektivt.

Den delegerade befogenheten ska ha sin grund i en lagstiftningsakt. Konkret innebär det att det i en förordning, i ett direktiv eller i ett beslut anges att kommissionen tilldelas delegerad befogenhet eller befogenhet att anta delegerade akter.

I artikel 290.1 andra stycket i EUF-fördraget föreskrivs att mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet uttryckligen ska avgränsas i lagstiftningsakterna. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att kommissionens befogenheter noggrant avgränsas i lagstiftningsakten. Delegeringen kan även vara tidsmässigt begränsad.

Kommissionens befogenhet att anta genomförandeakter

Kommissionens befogenheter att anta genomförandeakter framgår av artikel 291 i EUF-fördraget samt av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, den s.k. kommittéförfarandeförordningen (KFF).

Artikel 291 i EUF-fördraget innebär att kommissionen kan tilldelas befogenheter att anta genomförandeakter då enhetliga regler för genomförandet av unionens lagstiftning krävs. Då kommissionen tilldelas befogenhet att anta genomförandeakter kontrolleras utövandet av dessa befogenheter av medlemsstaterna.

Kommissionen biträds av en genomförandekommitté som består av representanter för medlemsstaterna. Det övergripande regelverket för dessa kommittéer finns i KFF. Hur kommittéerna får utöva sitt uppdrag framgår av KFF.

KFF ersätter rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, det s.k. kommittéförfarandebeslutet¹.

KFF som trädde i kraft den 1 mars 2011 inför bl.a. följande ändringar gällande det tidigare systemet. Kommittéförfarandebeslutets tre kommittéförfaranden (det rådgivande förfarandet, förvaltningsförfarandet och det föreskrivande förfarandet) ersätts med endast två olika förfaranden i KFF (det rådgivande förfarandet och granskningsförfarandet).

Kommittéförfarandebeslutets föreskrivande förfarande med kontroll ("PRAC") får sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 inte användas då ny lagstiftning antas. Det kan fortsätta att tillämpas under en övergångsperiod i de fall det redan finns i en lagstiftningsakt som antagits innan 1 december 2009 tills dess akten upphör eller ändras.

I samband med att KFF antogs gjorde kommissionen ett uttalande om att en översyn kommer ske av alla gällande lagstiftningsakter som innehåller hänvisning till det föreskrivande förfarandet med kontroll för en anpassning till kriterierna i fördraget.

Förslaget gäller anpassning av de återstående rättsakter som hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll. Det följer på kommissionens två tidigare förslag till ramförordningar om anpassning av det föreskrivande förfarandet med kontroll till systemet med delegerade akter, se faktrapromemoria 2012/13:FPM143.

Kommissionen har gjort en noggrann undersökning av alla lagstiftningsinstrument som fortfarande hänvisar till det föreskrivande

¹ Rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 om ändring av beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövande av kommissionens genomförandebefogenheter.

förfarandet med kontroll för att avgöra om de bestämmelser som hänvisar till detta förfarande uppfyller kriterierna i EUF-fördraget.

2013/14:FPM22

I de fall då åtgärderna uppfyller kriterierna i artikel 290 i EUF-fördraget innebär förslaget att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter. Kommissionens analys visar att vissa åtgärder inte omfattas av artikel 290 i EUF-fördraget. I de fall då åtgärderna i stället uppfyller kriterierna i artikel 291 i EUF-fördraget, innebär förslaget att kommissionen ges behörighet att anta genomförandeakter. I några fall då de befogenheter som idag ges till kommissionen inte är förenliga med fördraget innebär förslaget att bestämmelserna i fråga utgår.

Kommissionens förslag till ramförordning som denna faktrapomemoria behandlar presenterades den 30 oktober 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att när det i de bestämmelser i de rättsakter som förtecknas i *bilaga I* till förslaget till ramförordning hänvisas till det föreskrivande förfarandet med kontroll ska kommissionen ha befogenhet att anta delegerade akter.

För de bestämmelser som framgår i bilaga I där en övergång till delegerad befogenhet föreslås anges vissa villkor för befogenheten i förslaget till ramförordning. Bl.a. så gäller befogenheten tills vidare. Delegering av befogenhet får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet. Perioden kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

För åtgärderna i bilaga I innehåller förslaget även en anpassning av det skyndsamma förfarandet i artikel 5a.6 i kommittéförfarandebeslutet till det skyndsamma förfarandet för delegerade akter (artikel 3 i förslaget).

Kommissionen föreslår vidare att när det i de bestämmelser i de rättsakter som förtecknas i *bilaga II* till förslaget till ramförordning hänvisas till det föreskrivande förfarandet med kontroll får kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter.

För de bestämmelser som framgår i bilaga II anges att kommissionen har befogenhet att anta genomförandeakter i enlighet med granskningsförfarandet i KFF. För dessa åtgärder innehåller förslaget en anpassning av det skyndsamma förfarandet enligt artikel 5a.6 i kommittéförfarandebeslutet till förfarandet för genomförandeakter med omedelbar verkan enligt KFF (se artikel 4.2 i förslaget).

Slutligen föreslås i ramförordningen att vissa rättsakter som förtecknas i artikel 5 ska ändras i enlighet med *bilaga III* till förslaget. Ändringarna innebär att några bestämmelser i dessa rättsakter ska utgå då de befogenheter som idag ges till kommissionen i dessa bestämmelser inte bedöms förenliga med fördraget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En anpassning av föreslagna regler medför inga ändringar av svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget medför inga omedelbara budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Lissabonfördragets bestämmelser ska respekteras. Lagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) ska i varje enskilt fall med utgångspunkt i de berörda bestämmelserna i varje lagstiftningsakt fastställa om åtgärderna faller under tillämpningsområdet för artikel 290 i EUF-fördraget eller under tillämpningsområdet för artikel 291 i EUF-fördraget. Lagstiftaren kan också besluta att komplettera den grundläggande akten med de bestämmelser som har varit föremål för det föreskrivande förfarandet med kontroll. Slutligen finns även möjligheten att låta en bestämmelse utgå, såsom föreslås i ramförordningens artikel 5.

I det fortsatta analysarbetet av förslaget till EU-förordning om anpassning kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslaget bedöma om det är möjligt och lämpligt att göra den föreslagna anpassningen. Först efter en sådan analys kan regeringen ta ställning till om en sådan horisontell lösning beträffande samtliga berörda lagstiftningsinstrument som kommissionen föreslagit är lämplig.

Regeringen angav vid införandet av systemet med delegerade akter att det kan komma att effektivisera lagstiftningsarbetet på EU-nivå (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu okända.

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig över förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 43.2, 53.1, 62, 100.2, 114, 168.4 a, 168.4 b, 172, 192.1, 207, 214.3 och 338.1 i EUF-fördraget.

Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget handlar om att anpassa en rad lagstiftningsinstrument som idag hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll till antingen det som föreskrivs i artikel 290 i EUF-fördraget, systemet med delegerad befogenhet eller det som föreskrivs i artikel 291 i EUF-fördraget, genomförandebefogenhet, eller att låta vissa bestämmelser utgå.

Kommissionen har kommit fram till att vissa bestämmelser som är föremål för det föreskrivande förfarandet med kontroll uppfyller kriterierna enligt artikel 290 i EUF-fördraget och att vissa bestämmelser i stället uppfyller kriterierna enligt artikel 291 i EUF-fördraget. Slutligen har kommissionen kommit fram till att några bestämmelser bör utgå eftersom de befogenheter som idag ges till kommissionen enligt dessa bestämmelser är oförenliga med fördraget.

Regeringen bedömer att förslagets målsättning att anpassa kommissionens befogenheter av naturliga skäl inte kan uppnås genom att medlemsstaterna var för sig hanterar frågorna.

Mot den bakgrunden och vad som angetts under avsnitt 2.1 är det regeringens uppfattning att förslaget till ramförordning om anpassning till artikel 290 och 291 i EUF-fördraget av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll allmänt sett är förenliga med fördragets subsidiaritetsprincip.

Det kan slutligen noteras att kommissionens förslag innebär att en framtida delegerad akt inte kan träda i kraft om rådet eller Europaparlamentet inom en angiven tidsfrist invänder mot detta.

2013/14:FPM22

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

4.2 Fackuttryck/termer

Lagstiftningsakt – I EU-terminologi är det en akt som är antagen med det ordinarie eller det särskilda lagstiftningsförfarandet, se artiklarna 289 och 294 i EUF-fördraget.

Ordinarie lagstiftningsförfarande – Består i att Europaparlamentet, och rådet på förslag från kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Föreskrivande förfarande med kontroll – Enligt kommittéförfarandebeslutet kan detta förfarande omfatta åtgärder med allmän räckvidd som ändrar icke väsentliga delar i en rättsakt som antagits genom det som tidigare kallades medbeslutandeförfarandet (numera det ordinarie lagstiftningsförfarandet). Förfarandet innebär kortfattat att rådet och Europaparlamentet kan utföra kontroll innan kommissionen antar de föreslagna åtgärderna.