



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.7.2015  
COM(2015) 315 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN**

**ÅRSRAPPORT 2014**

**OM SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET**

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

## ÅRSRAPPORT 2014 OM SUBSIDIARITET OCH PROPORCIONALITET

### 1. INLEDNING

Denna rapport är den 22:a årliga rapporten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete. Rapporten läggs fram i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan kallat *protokollet*) till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I rapporten undersöks hur EU:s institutioner och organ har tillämpat de två principerna och hur praxis har förändrats jämfört med tidigare år. Den innehåller också en analys av flera kommissionsförslag som blev föremål för motiverade yttranden under 2014. Med tanke på de nära kopplingarna mellan systemet för subsidiaritetsprövning och den politiska dialogen mellan de nationella parlamenten och kommissionen bör denna rapport betraktas som ett komplement till kommissionens årsrapport 2014 om förbindelserna med de nationella parlamenten.

### 2. INSTITUTIONERNAS TILLÄMPNING AV PRINCIPERNA

#### 2.1 Kommissionen

Under årens gång har kommissionen infört rutiner för att bedöma förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i olika skeden av beslutsprocessen i enlighet med principerna om bättre lagstiftning<sup>1</sup>. Ordförande Jean-Claude Juncker har betonat att respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kommer att vara central i den nya kommissionens arbete.

Innan nya initiativ föreslås kontrollerar kommissionen att det är rimligt och berättigat med åtgärder på EU-nivå. Färdplaner offentliggörs för alla större nya initiativ<sup>2</sup>. Redan i ett tidigt skede ger de en förberedande beskrivning av det planerade initiativet och tillgängligt utvärderingsarbete samt skissar kommissionens planer på konsekvensbedömning och samråd. Färdplanerna omfattar också en preliminär motivering till åtgärderna med hänsyn till subsidiariteten och proportionaliteten.

---

<sup>1</sup> Principerna om bättre lagstiftning gäller allt lagstiftningsförbättrande arbete inom kommissionen och tar sig uttryck i en uppsättning vägledande principer för alla generaldirektorat och kommissionsavdelningar som deltar i beredning, genomförande, tillämpning eller utvärdering av EU-ingripanden och anknytande samråd med berörda parter. Principerna definieras i verktyg nr 1 i kommissionens verktygslåda för bättre lagstiftning, se [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm).

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm) – såsom anges i kommissionens paket för bättre lagstiftning – COM(2015) 215 final – kommer kommissionen i framtiden att lägga fram inledande konsekvensbedömningar för sådana initiativ som senare kommer att konsekvensbedömas, vilka kommer att ersätta färdplanerna för de initiativen.

När en konsekvensbedömning måste göras, dvs. när väsentliga konsekvenser förväntas, uppmanas de berörda parterna att i ett offentligt samråd lämna synpunkter på behovet av åtgärder och möjliga lösningar på de problem som framkommit. På grundval av svaren på samrådet och andra relevanta uppgifter analyserar man i konsekvensbedömningarna bl.a. subsidiariteten och bedömer proportionaliteten hos de alternativ som övervägs. Den 19 maj 2015 antog kommissionen – i överensstämmelse med ordförande Jean-Claude Junckers politiska prioriteringar – ett paket med åtgärder för bättre lagstiftning<sup>3</sup> med nya integrerade riktlinjer för bättre lagstiftning<sup>4</sup>, däribland uppdaterad vägledning för bedömning av subsidiaritet och proportionalitet i samband med konsekvensbedömningar av nya initiativ.

År 2014 gjordes 25 konsekvensbedömningar. Efter kvalitetsgranskning av det oberoende organet, konsekvensbedömningsnämnden, ansågs åtta av konsekvensbedömningarna behöva förbättringar när det gällde subsidiaritet eller proportionalitet eller båda. Denna andel på 32 % är i nivå med tidigare år.

Om ett förslag till beslut om förstärkt EU-samarbete för att förebygga och motverka odeklarerat arbete<sup>5</sup> ansåg nämnden till exempel att konsekvensbedömningen borde tillhandahålla ytterligare bevis för att efterfrågestyrt samarbete bland medlemsstaterna skulle ha misslyckats med att angripa problemet. Dessutom rekommenderades en tydligare redovisning av den rättsliga grunden för initiativet. Ytterligare uppgifter begärdes in om det föredragna alternativets proportionalitet för att, mot bakgrund av att arbetsgivarna och medlemsstaterna föredrog andra alternativ, nämnden ville ha en förklaring till varför närmare samarbete mellan alla de 28 medlemsstaterna behövdes. Den slutliga rapporten ändrades i enlighet med nämndens rekommendationer. Till exempel redovisades den rättsliga grunden tydligare och proportionalitetsaspekterna förklarades bättre (s. 43).

När det gäller konsekvensbedömningen av harmoniserade tekniska villkor för radiospektrum som används av trådlös PMSE-ljudutrustning i unionen<sup>6</sup>, bad konsekvensbedömningsnämnden om en bättre motivering för initiativets proportionalitet genom en jämförelse av de beräknade kostnaderna med de påvisade fördelarna samt försökte dessutom att klarlägga mervärdet och vikten av insatser på EU-nivå snarare än på medlemsstatsnivå. Efter dessa kommentarer från nämnden lades större vikt vid konsekvenserna för olika kategorier av användare (små kontra stora användare) i de analytiska avsnitten. I rapporten tydliggjordes också att en stor andel av kostnaderna med nödvändighet skulle komma att ingå i referensscenariet, vilket gjorde att jämförelsen mellan kostnaderna och nyttan blev tydligare.

Genom sina rekommendationer bidrog konsekvensbedömningsnämnden till att förbättra analysen av att principerna om subsidiaritet och proportionalitet följdes och tillhandahöll information som var avgörande för kommissionens politiska beslutsprocess. I motiveringen till lagstiftningsförslaget anges det också hur förslaget är förenligt med principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

Subsidiariteten och proportionaliteten är också viktiga för efterhandsbedömningar av om EU:s åtgärder faktiskt ger de förväntade resultaten när det gäller effektivitet, verkan, samstämmighet, relevans och mervärde på EU-nivå. Genom sådana bedömningar granskar man om EU:s åtgärder är nödvändiga eller om målen kunde ha uppnåtts bättre på andra sätt.

---

<sup>3</sup>

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm)

<sup>5</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>6</sup> C(2014) 6011 final.

Kommissionen är fast besluten att ”utvärdera först” och analysera tidigare resultat innan eventuella förändringar övervägs. Genom att samla erfarenheter och dra lärdomar som kan stötta beslutsfattandet gör EU utvärderingsprocessen, liksom även bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet, till en integrerad och permanent del av sitt politiska arbete.

## 2.2 Uppföljning av motiverade yttranden från de nationella parlamenten

Under 2014 tog kommissionen emot 21 **motiverade yttranden** från nationella parlament beträffande subsidiaritetsprincipen,<sup>7</sup> vilket var en minskning med 76 % jämfört med det föregående året (88 år 2013). De motiverade yttranden som inkom under 2014 utgjorde också en lägre andel (4 %) av det totala antalet yttranden som inkom till kommissionen samma år i den politiska dialogen (506). Under 2013 var drygt 14 % av yttrandena motiverade yttranden, medan drygt 10 % av yttrandena var motiverade yttranden under 2012 och 2011.

Inget nytt förfarande för gult kort inleddes 2014, men det förfarande som startades 2013 med anledning av förslaget om en europeisk åklagarmyndighet (COM(2013) 534 final) fortsatte att skapa debatt i den politiska dialogen. För närmare information, se rapporten om förbindelserna med de nationella parlamenten.

Det avsevärt lägre antalet motiverade yttranden bör ses mot bakgrund av en minskning i det totala antalet förslag från kommissionen mot slutet av mandatperioden. Det bör noteras att det totala antalet yttranden från de nationella parlamenten inom den politiska dialogen också sjönk under 2013, men mindre än vad antalet motiverade yttranden gjorde<sup>8</sup>.

De motiverade yttrandena varierar fortfarande när det gäller form och typ av argument som de nationella parlamenten framför till stöd för sina slutsatser om eventuella brott mot subsidiaritetsprincipen. Liksom under tidigare år avgav de nationella parlamenten motiverade yttranden om olika förslag som antagits under 2014. De 21 motiverade yttranden som avgavs 2014 avsåg 15<sup>9</sup> kommissionsförslag. De förslag som gav upphov till flest motiverade yttranden genererade dock endast tre motiverade yttranden, nämligen förslaget till direktiv om unionens rättsliga ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner<sup>10</sup> och förslaget till översyn av avfallspolitiken och avfallslagstiftningen<sup>11</sup>. Två motiverade yttranden utfärdades med anledning av förslaget till förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter,<sup>12</sup> förslaget till förordning om nya livsmedel<sup>13</sup> och förslaget till direktiv om enmansbolag med begränsat ansvar<sup>14</sup>. För mer information, se bilagan till denna rapport.

---

<sup>7</sup> Se bilagan till denna rapport.

<sup>8</sup> 505 jämfört med 621 år 2013.

<sup>9</sup> Kommissionen tog emot 21 motiverade yttranden, varav vissa avsåg fler än ett dokument.

<sup>10</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner, COM(2013) 884 final.

<sup>11</sup> Förslag till direktiv om ändring av direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 1999/31/EG om deponering av avfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter, COM(2014) 397 final.

<sup>12</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX, COM(2014)180 final.

<sup>13</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel, COM(2013) 894 final.

<sup>14</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om privata enmansbolag med begränsat ansvar, COM(2014) 212 final.

Att det totala antalet motiverade yttranden sjönk kraftigt 2014 ledde till en kraftig minskning av antal motiverade yttranden per kammare. Endast 15 av 41 kammare utfärdade motiverade yttranden 2014 (jämfört med 34 kammare 2013). Österrikes *Bundesrat* och Förenade kungarikets *House of Commons* avgav tre motiverade yttranden var (jämfört med sex respektive fem motiverade yttranden 2013). Sveriges riksdag och Frankrikes *Sénat* avgav två motiverade yttranden var (jämfört med nio från Sverige och fyra från Frankrike 2013). Flertalet kammare lämnade ett eller inget motiverat yttrande.

Trots att de nationella parlamenten var mindre aktiva när det gäller motiverade yttranden under 2014, efterfrågade ett antal kammare en skärpning av förfarandet för övervakning av subsidiaritetsprincipen. Mellan januari och maj 2014 lämnade Danmarks *Folketing*, Nederländernas *Tweede Kamer* och Förenade kungarikets *House of Lords*<sup>15</sup> betänkanden med detaljerade förslag till hur de nationella parlamentens roll i beslutsprocessen kan stärkas. Betänkandena innehåller bl.a. idéer om hur tillämpningsområdet för övervakningen av subsidiaritetsprincipen kan breddas. I dem föreslås att motiverade yttranden, förutom riktig tillämpning av subsidiaritetsprincipen, även ska gälla proportionalitetsprincipen eller förslaget rättsliga grund. I betänkandena framfördes också krav på längre tid för inlämning av motiverade yttranden<sup>16</sup> samt förslag på att ett inlett förfarande för gult kort borde tvinga kommissionen att dra tillbaka eller ändra sitt förslag. Diskussioner mellan de nationella parlamenten om dessa frågor pågår i olika forum.

## 2.3 Europaparlamentet och rådet

### a) Europaparlamentet

Efter EUF-fördragets ikraftträdande och inom ramen för protokoll nr 2 har Europaparlamentet vidtagit ett antal åtgärder för att fullgöra sina rättsliga skyldigheter på området. När det närmare bestämt handlar om motiverade yttranden från nationella parlament tillämpar Europaparlamentet för närvarande det förfarande som beskrivs nedan.

Yttranden från de nationella parlamenten lämnas till det parlamentsutskott som ansvarar för ämnesområdet och till utskottet för rättsliga frågor för distribution till alla utskottsledamöter och införlivande med möteshandlingarna. De nationella parlamentens yttranden översätts alltid till alla officiella EU-språk<sup>17</sup> och nämns i ingressen till lagstiftningsresolutionerna.

I princip får det parlamentsutskott som ansvarar för ämnesområdet inte rösta slutgiltigt innan den fastställda åttaveckorsfristen har löpt ut.

År 2014 mottog Europaparlamentet 287 inlagor från nationella parlament. 18 av dessa var motiverade yttranden medan de övriga 269 var bidrag (dvs. inlagor som inte handlar om efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen). År 2013 mottog Europaparlamentet 86 motiverade yttranden och 206 bidrag.

---

<sup>15</sup> Danmarks *Folketing* 'Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process', Förenade kungarikets *House of Lords* 'The role of National Parliaments in the European Union' och Nederländernas *Tweede Kamer* 'Ahead in Europe'.

<sup>16</sup> Tidsfristen är dock fastställd i fördraget och kan därför inte ändras utan en fördragsändring.

<sup>17</sup> Utom iriska och maltesiska.

Utskottet för rättsliga frågor är det utskott som har övergripande ansvar för hanteringen av subsidiaritetsprincipen. En utskottsledamot utses till ständig föredragande för subsidiaritet i sex månader, varefter uppdraget går till någon annan på roterande basis mellan partigrupperna. Den föredragande överser inkommande motiverade yttranden och kan ta upp frågor i motiverade yttranden till debatt i utskottet, eventuellt i syfte att lämna rekommendationer till andra relevanta utskott. Ett betänkande sammanställs regelbundet av utskottet för rättsliga frågor om kommissionens årsrapport om subsidiaritet och proportionalitet. På grundval av en rapport av Sajjad Karim (UK–ECR) antog Europaparlamentet en resolution den 4 februari 2014 om kommissionens 19:e rapport om subsidiaritet och proportionalitet<sup>18</sup>.

Trots avbrottet i parlamentsarbetet 2014, som var ett valår, åstadkom Europaparlamentet 32 inledande utvärderingar och två detaljerade utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar, tre kompletterande konsekvensbedömningar, en konsekvensbedömning av parlamentets ändringsförslag i sak samt en efterhandsbedömning under 2014. Dessutom slutfördes fem rapporter om kostnaderna för att inte vidta åtgärder på EU-nivå.

Europaparlamentet tog också initiativ till ett nytt övergripande grepp på bedömning av mervärdet för EU-insatser genom ett betänkande om kostnaderna för icke-EU<sup>19</sup>, som kartlägger vinsterna av åtgärder föreslagna av Europaparlamentet, och en rapport om den ekonomiska tillväxtpotentialen för de tio prioriteringarna i ordförande Jean-Claude Junckers politiska riktlinjer<sup>20</sup>.

#### *b) Rådet*

Rådets plikter när det gäller de nationella parlamentens rätt att övervaka subsidiariteten fastställs i protokollen nr 1 och 2. Rådet ansvarar främst för att sådana utkast till rättsakter som inte kommer från kommissionen skickas till de nationella parlamenten.

Enligt artikel 4 i protokoll nr 2 måste rådet översända alla utkast till rättsakter som kommer från en grupp medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken till de nationella parlamenten. Under 2014 mottog dock rådet inga sådana akter och därför skickades inga till de nationella parlamenten.

Kopplat till den ovannämnda skyldigheten och enligt artikel 6 i protokoll nr 2 åligger det rådet att skicka ett eventuellt yttrande från ett nationellt parlament om ett utkast till rättsakt från en grupp medlemsstater till de förslagsställande medlemsstaterna. På samma sätt ska rådet skicka de nationella parlamentens yttranden om lagstiftningsförslag från EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken till den berörda institutionen. Inga sådana rättsakter mottogs dock av rådet under 2014.

---

<sup>18</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>19</sup> *Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19*, Andra utgåvan: Juli 2014, Enheten för europeiskt mervärde, juli 2014 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA\\_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350).

<sup>20</sup> *The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt*, Enheten för europeiskt mervärde, november 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS\\_STU\(2014\)543844\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf).

Utöver plikterna i kraft av fördraget håller rådet också medlemsstaterna informerade om de nationella parlamentens yttranden om kommissionens lagstiftningsförslag. Under 2014 var det därför rådets sekretariat som distribuerade över 250 motiverade yttranden och yttranden lämnade inom ramen för den politiska dialogen, som gällde kommissionens lagstiftningsförslag, till delegationerna.

Som en del av sitt lagstiftningsarbete kontrollerar rådet slutligen att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna efterlevs, när det granskar de konsekvensbedömningar som åtföljer kommissionens förslag.

## 2.4 Regionkommittén

År 2014 antog och genomförde regionkommittén sitt andra arbetsprogram för subsidiaritetsfrågor<sup>21</sup>, vilket omfattade följande tre initiativ som hade valts ur kommissionens arbetsprogram enligt särskilda kriterier: i) programmet för ren luft, ii) förslaget om ekologisk produktion, iii) avfallslagstiftningen i paketet om kretsloppsekonomin<sup>22</sup>. Särskild uppmärksamhet ägnades användningen av delegerade akter i de granskade lagförslagen.

Som en del av arbetsprogrammet om subsidiaritetsfrågor granskade regionkommittén EU:s program för ren luft<sup>23</sup>. Efter samråd med sakkunniggruppen för subsidiaritet drog regionkommittén i sitt yttrande<sup>24</sup> slutsatsen att förslaget var förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och höll med om att luftföroreningar är ett transnationellt fenomen som måste tacklas på EU-nivå.

Samråd med sakkunniggruppen för subsidiaritet och nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen om förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter genomfördes inom den åttaveckorsperiod som de nationella parlamenten förfogar över för subsidiaritetsprövning<sup>25</sup>. De flesta som tillfrågades var kritiska till att ta bort medlemsstaternas möjlighet att medge undantag från reglerna för ekologisk produktion och hänvisade till problem från subsidiaritetssynpunkt. Med hänsyn till proportionaliteten ansåg de att förslaget gick för långt, eftersom de eftersträvade målen kunde uppnås med andra mindre restriktiva metoder. Dessa farhågor kommer till uttryck i regionkommitténs yttrande<sup>26</sup>.

Förslaget till direktiv om ändring av direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 1999/31/EG om deponering av avfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter<sup>27</sup> var särskilt betydelsefullt för regionkommittén, eftersom de lokala och regionala myndigheterna ansvarar för genomförandet av EU:s avfallslagstiftning i de flesta medlemsstaterna. Samråd med sakkunniggruppen för subsidiaritet och nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen genomfördes inom den åttaveckorsperiod som de

---

<sup>21</sup> CdR 7657/2013.

<sup>22</sup> a) Initiativen bör vara av tydligt politiskt intresse för lokala och regionala myndigheter.  
b) Initiativen bör falla under de lokala och regionala myndigheternas behörighetsområden.  
c) Initiativen bör ha en potentiell subsidiaritetsdimension.

<sup>23</sup> COM(2013) 918 final (meddelande), COM(2013) 919 final och COM(2013) 920 final.

<sup>24</sup> CdR 1217/2014.

<sup>25</sup> COM(2014) 180 final och det anknytande meddelandet COM(2014) 179 final.

<sup>26</sup> CdR 4832/2014.

<sup>27</sup> COM(2014) 397 final.

nationella parlamenten förfogar över för subsidiaritetsprövning. De flesta som tillfrågades ansåg inte att EU:s nya avfallslagstiftning medförde några subsidiaritetsproblem. Men flera ställde sig tveksamma till dess proportionalitet, de ifrågasatte närheten hos de nya avfallsmålen och pekade på skillnaderna i hantering av de nuvarande avfallsmålen i EU. Regionkommittén organiserade en workshop för bedömning av geografiskt baserade konsekvenser<sup>28</sup>, som visade att vissa regioner konfronteras med begränsningar när det gäller att uppfylla de mål som föreslås i direktivet. De viktigaste resultaten av samråden och konsekvensbedömningarna återges i regionkommitténs yttrande<sup>29</sup>. Flera ytterligare yttranden som antogs av regionkommittén under 2014 innehåller farhågor när det gäller hur väl kommissionens förslag uppfyller kraven på subsidiaritet och proportionalitet, t.ex. yttrandet om förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten<sup>30</sup>, yttrandet om förslaget till beslut om inrättande av ett europeiskt forum för att förbättra samarbetet när det gäller att förebygga och motverka odeclarerat arbete<sup>31</sup> samt yttrandet om förslaget till förordning om ändring av förordning (EU) nr 1308/2013 och förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor<sup>32</sup>.

I juli 2014 organiserade regionkommittén en workshop om subsidiariteten<sup>33</sup> för berörda parter från EU och från nationella och regionala myndigheter. Målsättningen var att göra en lägesbedömning efter den sjätte subsidiaritetskonferensen 2013<sup>34</sup> och undersöka nya grepp och lösningar för verksam subsidiaritetsövervakning. En konferens om ”de regionala parlamentens roll i EU-frågor” organiserades dessutom gemensamt av regionkommittén och universitetet i Tübingen (Tyskland)<sup>35</sup> och syftade till att synliggöra de regionala parlamentens roll och utmaningar när det gäller övervakningen av att subsidiaritetsprincipen upprätthålls. Slutligen drogs slutsatsen vid ett möte för nätverket REGPEX<sup>36</sup> och ett möte för regionkommitténs andra internetplattformar – båda mötena hölls i december – att man måste göra de nationella parlamenten mer medvetna om subsidiaritetsfrågor och att man måste ge dem stöd i form av verktyg för informationsutbyte. Här hänvisas även till den årliga subsidiaritetsrapport 2014 som regionkommittén kommer att offentliggöra i juni 2015<sup>37</sup>.

## 2.5 EU-domstolen

Under 2014 meddelade EU-domstolen inte någon väsentlig dom med bäring på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

---

<sup>28</sup> Regionkommitténs workshop gjorde en territoriell konsekvensbedömning med hjälp av den Quick Scan-metod som har utvecklats av det europeiska observationsnätverket för territoriell utveckling och sammanhållning (Espon).

<sup>29</sup> CdR 04083/2014.

<sup>30</sup> CdR 6520/2013.

<sup>31</sup> CdR 03236/2014.

<sup>32</sup> CdR 1287/2014.

<sup>33</sup> *Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?* Enligt metoden *world café*.

<sup>34</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

<sup>35</sup> Konferenshandlingar finns på <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

<sup>36</sup> REGPEX (Regional Parliaments Information Exchange) startades av regionkommittén 2012 och är en underavdelning till webbplatsen för nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen som består av en databas avsedd att hjälpa lagstiftande regionförsamlingar med övervakningen av subsidiaritetsprincipen. <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

<sup>37</sup> Kommer att offentliggöras på <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>



### 3. VIKTIGA ÄRENDEN DÄR IAKTTAGANDET AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA IFRÅGASATTS

*Förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner*<sup>38</sup>

Kommissionen offentliggjorde den 13 december 2013 ett förslag som anger vilka handlingar som ska betraktas som överträdelser av EU:s tullbestämmelser och lägger fast en ram för sanktioner när sådana handlingar begås. Förslaget syftar till att harmonisera följderna av att bryta mot de gemensamma reglerna. Följderna varierar inom tullunionen, eftersom de är betingade av 28 olika rättssystem och förvaltnings- eller rättstillämpningstraditioner i medlemsstaterna. Målsättningen är alltså att nå större enhetlighet när det gäller hur brott mot EU:s tullagstiftning hanteras av medlemsstaterna.

De nationella parlamenten avgav tre motiverade yttranden<sup>39</sup> om förslaget, motsvarande sex röster<sup>40</sup>. Tre andra kammare i nationella parlament<sup>41</sup> yttrade sig om förslaget i den politiska dialogen.

I sina motiverade yttranden hävdade de nationella parlamenten att det kunde ifrågasättas om kommissionens förslag var förenligt med subsidiaritetsprincipen och uttryckte tvivel om huruvida de föreslagna åtgärderna passade bättre på EU-nivå än på medlemsstatsnivå. Sveriges riksdag var inte övertygad om den gemensamma utformningen i direktivet av sanktioner och nivåerna för dessa. Man ansåg vidare att delar av förslaget, som normalt återfinns i rättsakter baserade på artikel 83 i EUF-fördraget (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder), skulle regleras bättre på medlemsstatsnivå och att kommissionen inte hade lyckats visa att regleringen av en gemensam sanktionsskala var nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Danmarks *Folketing* uppfattade förslaget som en onödigt långtgående harmonisering av reglerna om överträdelser av EU:s tullagstiftning och därtill knutna påföljder. Litauens *Seimas* hävdade att syftet med förslaget (dvs. att uppnå verksamt genomförande samt riktig och enhetlig tillämpning av EU:s tullbestämmelser) inte skulle nås, därför att det föreslagna direktivet inte klargjorde om medlemsstaterna skulle tillämpa förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga påföljder på överträdelserna. I svaren på de motiverade yttrandena betonade kommissionen att den harmoniserade tullagstiftningen inte gick att tillämpa verksamt på grund av de nu föreliggande stora skillnaderna mellan reglerna om överträdelser och sanktioner i medlemsstaterna. Enligt kommissionens åsikt kan skillnaderna överbryggas genom att man skapar en gemensam lista över överträdelser och tillnärmar sanktionerna. Sådana åtgärder kan inte vidtas av enskilda medlemsstater och därför är åtgärder på EU-nivå lämpligare på detta område. Kommissionen angav vidare att tillnärmning av överträdelser och sanktioner skulle göra samarbetet mellan tullmyndigheterna effektivare, och den underströk att en gemensam lista över överträdelser och tillnärmade sanktioner skulle leda till att påföljdssystemen blev mer jämförbara. Förslaget är fortfarande under behandling i rådet och parlamentet.

*Förslag till direktiv om ändring av direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 1999/31/EG om deponering av avfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och*

<sup>38</sup> COM(2013) 884 final.

<sup>39</sup> Danmarks *Folketing* (2 röster), Litauens *Seimas* (2 röster), Sveriges riksdag (2 röster).

<sup>40</sup> Varje nationellt parlament har två röster. Om ett nationellt parlament har två kammare tilldelas vardera kammaren en röst. Varje kammare har rätt att avge motiverade yttranden på egen hand.

<sup>41</sup> Tjeckiens *Senát*, Maltas *Kamra tad-Deputati* och Portugals *Assembleia da República*.

ackumulatorer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter<sup>42</sup>.

Kommissionen offentliggjorde den 2 juli 2014 ett förslag som ingår i ett paket inriktat på mer kretsloppsekonomi, bättre konkurrenskraft för EU och minskad efterfrågan på dyra, knappa resurser. Enligt förslaget skulle 70 % av allt kommunalt avfall och 80 % av allt förpackningsavfall återvinnas år 2030 och deponering av återvinningsbart avfall skulle förbjudas från och med 2015. Förslaget sätter ambitiösa mål och kompletterar de rättsakter som behövs för att uppnå och övervaka målen med för ändamålet centrala bestämmelser.

De nationella parlamenten avgav tre motiverade yttranden<sup>43</sup> om förslaget, motsvarande fyra röster<sup>44</sup>. Tio andra kammare i nationella parlament<sup>45</sup> yttrade sig om förslaget inom ramen för den politiska dialogen.

I de motiverade yttrandena lade de nationella parlamenten fram olika argument för varför förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Österrikes *Bundesrat* hävdade att det inte finns någon transnationell aspekt som behöver regleras på EU-nivå och att kommissionen inte har förklarat ordentligt varför de nuvarande målen inte är tillräckliga eller varför alla medlemsstater inte uppnår dem. Tjeckiens *Senát* gjorde gällande att förslaget inte konkretiserar antagandet att de föreslagna målen går att nå till en rimlig kostnad för medlemsstaterna och kommunerna, och därför har kommissionen inte motiverat förslagets faktiska mervärde på EU-nivå. Slutligen framhöll Kroatiens *Hrvatski Sabor* att frågan om att sätta upp tilläggs mål på området avfallshantering bör falla inom medlemsstaternas behörighet, beroende på deras ekonomiska omständigheter.

Den 16 december 2014 antog kommissionen sitt arbetsprogram för 2015 och föreslog då att dra tillbaka eller omarbete 80 av 450 förslag som väntar på beslut av Europaparlamentet och rådet<sup>46</sup>. Kommissionen angav att man hade för avsikt att dra tillbaka det föreslagna direktivet, men aviserade samtidigt att det skulle ersättas i slutet av 2015 med ett nytt, ambitiösare förslag för att främja kretsloppsekonomi. Kommissionen bekräftade också sin beslutsamhet att främja en övergång mot en resurseffektiv kretsloppsekonomi i EU, som skulle inverka avgörande och positivt på jobb, tillväxt, konkurrenskraft och innovation. Efter samråd med Europaparlamentet och rådet bekräftade kommissionen den 25 februari 2015<sup>47</sup> att förslaget dras tillbaka.

---

<sup>42</sup> COM(2014) 397 final.

<sup>43</sup> Österrikes *Bundesrat* (1 röst), Tjeckiens *Senát* (1 röst), Kroatiens *Hrvatski Sabor* (2 röster).

<sup>44</sup> Varje nationellt parlament har två röster. Om ett nationellt parlament har två kammare tilldelas vardera kammaren en röst. Varje kammare har rätt att avge motiverade yttranden på egen hand.

<sup>45</sup> Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Tysklands *Bundesrat*, Danmarks *Folketing*, Spaniens *Congreso de los Diputados* och *Senado* (båda kamrarna), Frankrikes *Sénat*, Italiens *Senato della Repubblica*, Maltas *Kamra tad-Deputati*, Polens *Senat*, Portugals *Assembleia da República* och Förenade kungarikets *House of Lords*. När det gäller argument från de nationella parlamenten som inte gäller subsidiaritetsprincipen, se årsrapporten 2014 om förbindelserna med de nationella parlamenten.

<sup>46</sup> I vissa fall föreslog kommissionen att dra tillbaka initiativen för att de inte passade den nya kommissionens prioriteringar, i andra fall var kommissionen fortfarande mycket angelägen om de eftersträvade målen, men förslagen (p.g.a. segslitna förhandlingar i Europaparlamentet och rådet) kunde inte längre uppnå dem. I det senare fallet tänker kommissionen föreslå nya, bättre sätt att uppnå de eftersträvade målen.

<sup>47</sup> EUT C 80, 7.3.2015, s. 17

*Förslag till förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om offentlig kontroll] och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007*<sup>48</sup>

Kommissionen offentliggjorde ett förslag den 25 mars 2014 som syftar till att säkerställa att konsumenternas krav vad avser miljö och kvalitet uppfylls. Förslaget har tre huvudmål: behålla konsumenternas förtroende, behålla producenternas förtroende och göra det enklare för jordbrukare att gå över till ekologisk produktion. Kommissionen föreslog särskilt att i) stärka och harmonisera reglerna, både inom EU och för importerade produkter, genom att avskaffa många av de nuvarande undantagen i fråga om produktion och kontroller, ii) införa ett riskbaserat kontrollsystem, iii) göra det enklare för småbrukare att börja med ekologiskt jordbruk genom att införa möjligheten att ansluta sig till ett system för gruppcertifiering, iv) ta itu med den internationella dimensionen av handeln med ekologiska produkter genom att lägga till nya exportbestämmelser samt v) förenkla lagstiftningen för att minska de administrativa kostnaderna för jordbrukarna och öka öppenheten.

De nationella parlamenten avgav två motiverade yttranden<sup>49</sup> om förslaget, motsvarande tre röster<sup>50</sup>. Nio kammare yttrade sig om förslaget inom ramen för den politiska dialogen<sup>51</sup>. I sina motiverade yttranden framhöll de nationella parlamenten att förslaget inte gav tillräckligt utrymme för regional och nationell lagstiftning som kunde ta hänsyn till regionala eller nationella särdrag. Enligt Österrikes *Bundesrat* tillät förslaget varken någon bedömning av huruvida de åtgärder som föreslogs av kommissionen var tillräckligt verksamma för att nå det eftersträvade målet eller av huruvida sådana åtgärder behövde vidtas på EU-nivå. Förslaget kritiserades för att det inte innehöll någon kvantifiering av värdet på dess verkan och den åtföljande ekonomiska och administrativa bördan för medlemsstaterna.

I sina svar påpekade kommissionen att de nuvarande möjligheterna att medge undantag från reglerna hade lett till illojal konkurrens mellan ekologiska EU-företag och i förhållande till ekologiska importerade produkter. Bland de negativa följderna fanns risken för att förlora konsumenternas förtroende, komplicerad lagstiftning, handelsfrågor (svårigheter att upprätthålla reglerna) och tunga administrativa bördor. Vidare betonade kommissionen att förslaget innehöll möjligheter till anpassning till produktionsprocessen, när det var nödvändigt. Med hänsyn till delegerade rättsakter underströk kommissionen att det var nödvändigt att utnyttja befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget för att ge förordningen full verkan. Den delegering av befogenheter som fastställs i förslaget anger tydliga och koncisa kriterier som begränsar kommissionens handlingsfrihet. Slutligen betonade kommissionen att medlemsstaterna skulle delta i beredningen av rättsakterna.

Mot bakgrund av den långdragna förhandlingsprocessen i Europaparlamentet och rådet meddelade kommissionen i december 2014 i arbetsprogrammet att den föreslagna förordningen skulle dras tillbaka och ersättas med ett nytt initiativ, med mindre än att en uppgörelse träffades inom sex månader.

---

<sup>48</sup> COM(2014) 180 final.

<sup>49</sup> Österrikes *Bundesrat* (1 röst), Luxemburgs *Chambre des Députés* (2 röster).

<sup>50</sup> Varje nationellt parlament har två röster. Om ett nationellt parlament har två kammare tilldelas vardera kammaren en röst. Varje kammare har rätt av avge motiverade yttranden på egen hand.

<sup>51</sup> Österrikes *Bundesrat*, Tjeckiens *Senát*, Spaniens *Congreso de los Diputados* och *Senado* (båda kamrarna), Italiens *Senato della Repubblica*, Litauens *Seimas*, Luxemburgs *Chambre des Députés*, Nederländernas *Tweede Kamer* och Portugals *Assembleia da República*. När det gäller argument från de nationella parlamenten som inte gäller subsidiaritetsprincipen, se årsrapporten 2014 om förbindelserna med de nationella parlamenten.

#### 4. SLUTSATSER

År 2014 sjönk antalet motiverade yttranden väsentligt jämfört med tidigare år. De motiverade yttranden som avgavs 2014 utgjorde också en väsentligt lägre andel av det totala antalet yttranden inom ramen för den politiska dialogen. Inget förfarande för gult kort inleddes. Det mindre antalet motiverade yttranden måste dock ses mot bakgrund av minskningen i antalet lagförslag från kommissionen mot slutet av mandatperioden och inte som ett tecken på minskat intresse för subsidiaritetsprincipen från de nationella parlamentens sida. Denna slutsats stöds av den pågående debatten i de nationella parlamenten om systemet för subsidiaritetsprövning.

Under 2014 liksom under tidigare år arbetade alla de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen aktivt med att kontrollera subsidiaritetsprincipen. Kommissionen övervakade de egna förslagens förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna genom att tillhandahålla olika bedömningar (färdplaner, konsekvensbedömningar) innan rättsakterna antogs och genom att gå igenom och svara utförligt på motiverade yttranden där nationella parlament gav uttryck för sina farhågor i subsidiaritets hänseende.

Europaparlamentet fortsatte att hantera subsidiaritets- och proportionalitetsfrågor som en del av sitt lagstiftande arbete och tog därvid hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Det tog också initiativ till ett övergripande grepp på bedömning av EU-mervärdet genom en rapport om kostnaderna för icke-EU och gjorde många utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar. Slutligen fortsatte regionkommittén sitt arbete om subsidiaritetsfrågor, i synnerhet genom att anta och genomföra sitt andra arbetsprogram om subsidiaritetsfrågor och genom att organisera många workshopar och konferenser om subsidiaritetsprincipen och frågor kopplade till systemet för subsidiaritetsprövningar.