

Civilutskottets yttrande 2021/22:CU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 16 september 2021 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som redovisats i en promemoria utarbetad inom konstitutionsutskottets kansli. Konstitutionsutskottet önskar särskilt att utskotten kommenterar och gör bedömningar när det gäller vissa angivna frågor.

Uppföljningen under riksmötet 2021/22 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2020.

Civilutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar när det gäller konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottet ska enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2021/22 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2020. Uppföljningen avser dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen på en övergripande nivå av de subsidiaritetskontrollerna som genomförts.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2020 jämfört med 2019 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En samlad bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Ipex (Interparliamentary EU information exchange) och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner eller om utskottet haft några kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament för inhämtande och utlämnande av information.
5. Kommentarer till hur covid-19-pandemin har påverkat utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningarna vid undantag från åttaveckorsfristen.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Utfallet av subsidiaritetsprövningar som genomförts under 2020 jämfört med 2019 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande

Civilutskottet subsidiaritetsprövade ett förslag till lagstiftningsakt under 2020. Prövningen avsåg COM(2020) 183 Förslag till rådets förordning om tillfälliga åtgärder avseende hållande av stämmor i europabolag och europeiska kooperativa föreningar. Utskottet ansåg att utkastet inte stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom ett protokollsutdrag. Utskottet prövade inte några utkast till lagstiftningsakter under 2019.

Utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft

Totalt har civilutskottet prövat 46 utkast till lagstiftningsakter under tiden den 1 december 2009–31 december 2020. Av dessa gällde 19 utkast förslag om tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden (artikel 114 i EUF-fördraget), och tolv utkast rörde civilrättsligt samarbete. Tio utkast innehöll förslag om etableringsrätt, och två utkast grundade sig på artikel 67 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel ska unionen underlätta tillgången till rättsväsendet, särskilt genom principen om ömsesidigt erkännande av avgöranden på det civila området. Vidare gällde två utkast transport och två grundade sig på flexibilitetsklausulen. Övriga utkast gällde fri rörlighet för unionsmedborgare (1), socialpolitik (1), konsumentskydd (1) och energipolitik (1). Vissa av utkasterna berörde flera politikområden. Som utskottet tidigare noterat (2017/18:CU3y) är det främst politikområdena tillnärmning av lagstiftning och civilrättsligt samarbete som har förenats med andra politikområden, t.ex. etableringsrätt, fri rörlighet för unionsmedborgare och ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden.

Utlåtanden sedan Lissabonfördraget trädde i kraft

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har civilutskottet lämnat sex utlåtanden, varav fem lett till motiverade yttranden från riksdagen.

Det första utlåtandet lämnades på begäran av en minoritet i civilutskottet under 2011 (utl. 2011/12:CU11) och avsåg kommissionens förslag till förordning om en gemensam europeisk köplag (COM(2011) 635). Förslaget grundade sig på artikel 114 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. Riksdagen biföll dock utskottsmajoritetens förslag om att lägga utlåtandet till handlingarna.

Det andra utlåtandet, som lämnades under 2012 (utl. 2011/12:CU21), behandlade två utkast till lagstiftningsakter. Det gällde kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning (COM(2011) 778) och kommissionens förslag till förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse (COM(2011) 779). Dessa förslag gällde politikområdena

etableringsrätt och tillnärmning av lagstiftning. Under 2012 lämnades också ett utlåtande om kommissionens förslag till direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder (COM(2012) 614, utl. 2012/13:CU14). Förslaget berörde området socialpolitik.

Under 2016 lämnade utskottet två utlåtanden. Det första utlåtandet (utl. 2015/16:CU25) avsåg kommissionens förslag till direktiv om offentliggörande av inkomstskatteuppgifter för vissa företag och filialer (COM(2016) 198). Förslaget berörde området etableringsrätt. Det andra utlåtandet (utl. 2015/16:CU26) rörde kommissionens förslag till en ny förordning om konsumentskyddssamarbete (COM(2016) 283). Förslaget gällde tillnärmning av lagstiftning.

Under 2018 lämnade civilutskottet ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande (utl. 2017/18:CU33) som gällde dels ett förslag till direktiv om gruppitalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen m.m. (COM(2018) 184), dels förslag till ändring av vissa direktiv vad gäller bättre tillsyn och modernisering av EU:s konsumentskyddsregler (COM(2018) 185). Båda förslagen grundade sig på artikel 114 i EUF-fördraget.

Civilutskottet ansåg i sitt senaste yttrande till konstitutionsutskottet att det var svårt att dra några generella slutsatser vad gäller utfallet inom olika politikområden (yttr. 2017/18:CU3y). De subsidiaritetsärenden som utskottet har prövat sedan det yttrandet föranleder inte utskottet att nu göra någon annan bedömning. Eftersom utskottet i sitt tidigare yttrande särskilt uppmärksammat att tre lagstiftningsakter inom politikområdet etableringsrätt hade blivit föremål för två utlåtanden vill utskottet emellertid nämna att utskottet sedan dess har subsidiaritetsprövat ytterligare tre förslag till utkast till lagstiftningsakter inom detta politikområde, men inget av dessa förslag har gett upphov till något utlåtande.

Utrymmet för nationella åtgärder till följd av förslagen från EU och upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Som framgått ovan har civilutskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft lämnat sex utlåtanden, varav fem har lett till motiverade yttranden.

I ett tidigare yttrande till konstitutionsutskottet (2013/14:CU2y) har utskottet bl.a. anført att det av de två utlåtanden som lämnades under 2012 framgår att utskottet ansåg att utrymmet för nationella åtgärder skulle minska om lagstiftningsakterna genomfördes (utl. 2011/12:CU21 och utl. 2012/13:CU14). Utskottet har vidare uttalat att kommissionens förslag om offentliggörande av inkomstskatteuppgifter för vissa företag och filialer (utl. 2015/16:CU25) innebar en överföring av kompetens från medlemsstaterna till EU-nivå som samtidigt medförde en begränsning av medlemsstaternas handlingsutrymme på området. I prövningsutlåtandet över kommissionens förslag till ny förordning om konsumentskyddssamarbete (utl. 2015/16:CU26) ansåg utskottet att den föreslagna regleringen var mycket detaljerad och

långtgående samt att det inte fanns behov av en så långtgående reglering av nationella myndigheters befogenheter, utan att det i större utsträckning borde överlämnas till medlemsstaterna att på nationell nivå bestämma om sådana befogenheter. I prövningsutlåtandet över kommissionens förslag till direktiv om gruppatalan och om revidering av fyra konsumenträttsdirektiv (utl. 2017/18:CU33) anförde utskottet att förslagen i alla delar inte kunde anses vara förenliga med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Utskottet hade invändningar vad gällde de delar av förslagen som innehöll anvisningar om hur intäkter från böter eller motsvarande sanktionsavgifter skulle fördelas och ansåg att det inte var nödvändigt att reglera hur medlemsstaterna skulle fördela dessa.

Utskottet kan konstatera att de förslag till lagstiftningsakter som lämnats inom utskottets politikområden har varit utkast till både förordningar och direktiv.

Vissa av de förslag till lagstiftningsakter som enligt utskottet och riksdagen strider mot subsidiaritetsprincipen är fortfarande under behandling. Detta gäller de förslag som utskottet prövade i utlåtandena 2013/14:CU14 och 2015/16:CU25.

De förslag som utskottet prövade i utlåtandena 2011/12:CU21, 2015/16:CU26 och 2017/18:CU33 har däremot lett till lagstiftning i EU.

Under 2017 anpassades svensk lagstiftning till det s.k. revisionspaketet (prop. 2015/16:162, bet. 2015/16:CU21).

Vidare anpassades svensk lagstiftning till den nya förordningen om konsumentskyddssamarbete inom EU i juli 2020 (prop. 2019/20:120, bet. 2019/20:CU23). Den nya förordningen bygger på en kompromisstext som Sverige inte kunde stödja eftersom den skilde sig från rådets allmänna inriktning bl.a. när det gällde befogenheter som avser blockering och nedstängning av webbplatser/internetgränssnitt.

När det gäller Sveriges genomförande av EU-direktivet om gruppatalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen pågår det för närvarande en utredning (dir. Fi 2021:01). När det gäller de fyra nya konsumenträttsdirektiven är en proposition för anpassning av svensk lagstiftning aviserad till hösten 2021. Utskottet kan konstatera att de delar av förslagen som utskottet och riksdagen hade störst invändningar mot i utl. 2017/18:CU33 har strukits i EU-direktiven.

Med hänsyn till det relativt begränsade underlaget har utskottet fortfarande svårt att anlägga en generell synpunkt på i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på utskottets politikområden minskat till följd av subsidiaritetsprövade förslag från EU och hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens motiveringar när det gäller subsidiaritetsprincipen

Kommissionen var förslagsställare i det ärende som utskottet prövade 2020 och lämnade en motivering i fråga om subsidiaritetsprincipen. Utskottet har inte haft några synpunkter på kommissionens motiveringar i de fall utskottet bedömt att förslaget till lagstiftning är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kontakterna med riksdagens representant vid EU:s institutioner och inhämtande av information från Ipex och andra parlament

Civilutskottets kansli har använt sig av riksdagens representant för att t.ex. undersöka hur andra länder ställt sig till förslag från kommissionen. Kansliet har fått den information som efterfrågats.

Informationen i Ipex har använts, men den är ofta på medlemslandets språk och om detta inte är något av de s.k. arbetsspråken kan informationen vara svårtillgänglig.

Utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar vid undantag från åttaveckorsfristen

I det utkast till lagstiftningsakt som civilutskottet subsidiaritetsprövade under 2020 (COM(2020) 183 Förslag till rådets förordning om tillfälliga åtgärder avseende hållande av stämmor i europabolag och europeiska kooperativa föreningar) föreskrev kommissionen ett undantag med anledning av covid-19-pandemin från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nummer 1 om de nationella parlamentets roll i EU, vilket möjliggjorde för EU-institutionerna att fatta beslut om lagstiftningsakten innan de nationella parlamenten hade hunnit genomföra sina subsidiaritetsprövningar. Ärendet hänvisades till utskottet den 6 maj 2020 för subsidiaritetsprövning och dagen därpå, dvs. den 7 maj 2020, fattade utskottet beslut i sin subsidiaritetsprövning.

Det aktuella ärendet rörde ett tillfälligt undantag på EU-nivå för en viss tidsfrist att hålla bolags- eller föreningsstämma för europabolag och europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) med anledning av covid-19-pandemin. Enligt utskottet var detta en angelägen fråga och det var befogat med en skyndsam hantering. Ärendet var inte alltför komplicerat eller omfattande och kunde därför hanteras utan dröjsmål. Utskottet hann därmed subsidiaritetspröva utkastet innan EU-institutionerna antog rättsakten den 25 maj 2020. Att hantera ärenden med så pass korta ledtider kan dock påverka utskottets ordinarie ärendeberedning och innebära påfrestningar för utskottets kansli.

Stockholm den 11 november 2021

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Johan Löfstrand (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilandersson (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Momodou Malcolm Jallow (V), Lars Beckman (M), Roger Hedlund (SD), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), Ola Möller (S), Jakob Olofsgård (L) och Åsa Hartzell (M).