



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.7.2013
COM(2013) 566 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2012
OM SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

ÅRSRAPPORT 2012

OM SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

1. INLEDNING

Denna rapport är den tjugonde 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 tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan kallat *protokollet*) som finns i bilagan till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*).

Rapporten undersöker hur EU:s olika institutioner och organ har tillämpat dessa båda principer och om praxis har förändrats jämfört med tidigare år. Vissa av kommissionens förslag som föranledde motiverade yttranden under 2012 analyseras närmare. Eftersom de nationella parlamenten 2012 för första gången använde det ”gula kortet” i enlighet med Lissabonfördraget, fokuserar rapporten på detta bestämda ärende. Eftersom kontrollen av subsidiaritetsprincipen är nära kopplad till kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten, kompletterar den här rapporten kommissionens årliga rapport 2012 om förbindelserna med de nationella parlamenten.¹

2. TILLÄMPNING AV PRINCIPERNA

2.1. Kommissionen

Då kommissionen har initiativrätt, ska den redan tidigt i processen fatta rätt beslut både om och hur åtgärder bör föreslås på EU-nivå.

Innan kommissionen föreslår nya initiativ ska den därför i linje med sitt åtagande om smart lagstiftning analysera om EU har rätt att vidta åtgärder och om inte målen med den föreslagna åtgärden kan uppnås av medlemsstaterna själva.

Först utarbetar kommissionen offentliga färdplaner² för alla större förslag. Färdplanerna innehåller en preliminär beskrivning av de möjliga förslagen och även kommissionens planer för politikens utformning och samråden. Kommissionen motiverar alltid åtgärderna med avseende på subsidiaritet och proportionalitet.

Senare under politikens utformning görs en mer djupgående analys av subsidiariteten som ett led i konsekvensbedömningen. I samband med detta beaktas de åsikter som framkommit under samrådet med berörda parter. I riktlinjerna för konsekvensbedömning finns därför en rad strukturerade frågor för subsidiaritets- och proportionalitetsanalysen.³ De används för att bedöma EU:s rätt att agera samt motiveringen till det.

Subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna på möjliga EU-åtgärder bedöms följaktligen utifrån alla tillgängliga uppgifter. Analysen kontrolleras därefter ingående av konsekvensbedömningsnämnden.⁴

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm

³ SEK(2009) 92.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

Nämnden är medveten om konsekvensbedömningarnas centrala funktion när det gäller att lägga fram underlag för de politiska beslutsfattarna. I sin årsrapport 2012⁵ betonade den därför behovet av att alla konsekvensbedömningar innehåller solida och detaljerade motiveringar av subsidiariteten.

Under 2012 granskade nämnden 97 konsekvensbedömningar och utfärdade 144 yttranden. Synpunkter i subsidiaritetsfrågor ingick i 33 % av dessa yttranden.

När det gäller subsidiaritetsaspekten framförde nämnden bland annat synpunkter på konsekvensbedömningen av förslaget till direktiv om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter (COM(2012) 372). I detta ärende begärde nämnden att den huvudansvariga kommissionsavdelningen skulle styrka behovet och mervärdet av åtgärder på EU-nivå samt valet av tidpunkt med den föreslagna rättsliga grunden (inre marknaden och kulturell mångfald). I den reviderade konsekvensbedömningen förtydligades därför skälet till det föreslagna EU-initiativet. Bland annat ingick en bättre redogörelse för de fastställda problemens gränsöverskridande karaktär och det klargjordes att den befintliga rättsliga ramen visat sig otillräcklig på både nationell och europeisk nivå.

För konsekvensbedömningen av förslaget till förordning om inrättande av en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd⁶ föreslog nämnden att nödvändigheten och mervärdet av EU-åtgärder skulle förtydligas, så att de politiska förväntningarna kan ses i sitt rätta sammanhang. Med tanke på de berörda parternas oro för dubbelarbete och konkurrens begärde även nämnden att den huvudansvariga kommissionsavdelningen tydligare skulle redogöra för hur frivilligkårens verksamhet ska samordnas med och komplettera andra organisationers arbete. I den reviderade konsekvensbedömningsrapporten följdes dessa rekommendationer och den innehöll en mer ingående motivering för åtgärder på EU-nivå.

Nämndens yttranden förbättrar analysen av hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna iakttas. Tillsammans med själva konsekvensbedömningsrapporterna fungerar de som viktiga stöd för kommissionens politiska beslutsprocess.

2.2. De nationella parlamenten

Under 2012 tog kommissionen emot 70 motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Detta antal är jämförbart med det antal som inkom föregående år (64 under 2011), med en liten ökning på ungefär 9 %. Andelen motiverade yttranden som togs emot 2012 var dock lika stor i förhållande till det totala antalet yttranden som kommissionen tog emot 2012 inom ramen för den bredare politiska dialogen med de nationella parlamenten (663). Liksom under 2010 och 2011 var andelen drygt 10 %. De nationella parlamenten använde 2012 för första gången det gula kortet inom systemet för subsidiaritetskontroll. Det gula kortet avsåg kommissionens förslag till förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Ärendet beskrivs närmare i kapitel 3.

De motiverade yttrandena är fortfarande mycket varierade när det gäller formen och de nationella parlamentens argument för slutsatsen att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Liksom under föregående år inriktades de nationella parlamentens motiverade yttranden på högst olika saker. De 70 motiverade yttrandena avsåg inte mindre än 23 kommissionsförslag. Näst efter Monti II-förslaget (12 motiverade yttranden) föranleddes flest motiverade yttranden av förordningen om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (5 yttranden). Åtta andra förslag föranledde tre motiverade yttranden vardera (se bilagan). Denna

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf

⁶ COM(2012) 514.

utveckling tycks bekräfta de nationella parlamentens olika politiska intressen. De prioriterar olika när de väljer vilka kommissionsförslag som ska granskas vid subsidiaritetkontrollen och tillämpar olika kriterier när de bedömer om subsidiaritetsprincipen iakttagits. Det innebär att samordningen mellan parlamenten fortfarande är en utmaning.

Liksom under 2011 antog den svenska riksdagen allra flest motiverade yttranden (20), nästan dubbelt så många som 2011 (11). Riksdagen kontrollerar subsidiaritetsaspekten i alla kommissionsförslag och decentraliserar kontrollen till sina utskott, som tycks tillämpa olika kriterier. Detta kan påverka antalet motiverade yttranden från riksdagen.⁷ Den franska *Sénat* utfärdade det näst största antalet motiverade yttranden (7), följt av tyska *Bundesrat* (5). Enbart dessa tre kammare utfärdade nästan 50 % av alla motiverade yttranden från de nationella parlamenten under 2012.

I den artonde halvårsrapporten från Cosac⁸ finns en översikt över förfaranden och praxis för parlamentarisk kontroll.⁹ Dokumentet bygger på svaren på ett frågeformulär från de nationella parlamenten/kamrarna. Slutsatsen är att förfarandena särskilt skiljer sig åt med avseende på de nationella parlamentens syn på förhållandet mellan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vissa parlament anser att de är lika viktiga, medan andra anser att proportionalitetsprincipen endast är en del av subsidiariteten. Flertalet nationella parlament anser dock att subsidiaritetkontrollerna inte är ändamålsenliga utan en proportionalitetskontroll.

Enligt rapporten anger flertalet nationella parlament att deras motiverade yttranden ofta bygger på en extensivare tolkning av subsidiaritetsprincipen än formuleringen i protokoll nr 2. Nederländska *Eerste Kamer* anser exempelvis att man vid subsidiaritetkontrollen "inte kan utesluta principerna om laglighet och proportionalitet". Tjeckiska *Senát* anser att subsidiariteten har en "allmän och abstrakt karaktär ... är inte något strikt och klart juridiskt begrepp", varför en extensiv tolkning bör tillämpas. Storbritanniens *House of Lords* uttryckte en liknande ståndpunkt och argumenterade för en extensivare tolkning av denna princip, eftersom "principen visserligen är ett juridiskt begrepp, men tillämpningen i praktiken vilar på politisk bedömning."

Eftersom de nationella parlamenten har olika syn på subsidiaritetsprincipens tolkning och tillämpning, går deras åsikter även isär i frågan om det krävs riktlinjer som klargör subsidiaritetkontrollens räckvidd och relaterade kriterier. Endast hälften av de nationella parlament som besvarade frågeformuläret från Cosac var positiva till riktlinjer. Alla parlament som var positiva till idén yrkade på att eventuella riktlinjer inte får vara bindande.

2.3. Europaparlamentet och rådet

I rådet är det Ständiga representanternas kommitté (Coreper) som ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna efterlevs. Europaparlamentet inrättade 2012 ett nytt övergripande direktorat som ska ge Europaparlamentets utskott bredare stöd vid konsekvensbedömningar och bedömningar av europeiskt mervärde.

Under arbetet med konsekvensbedömningarna granskas kommissionens färdplaner för politikens utformning och för samråden. Det görs också en första utvärdering av kommissionens konsekvensbedömningar. På enskilda utskotts begäran kan direktoratet även tillhandahålla ingående bedömningar av kommissionens konsekvensbedömningar,

⁷ Betänkande från riksdagens konstitutionsutskott – 2012/13:KU8.

⁸ Cosac är en konferens för de utskott som ansvarar för EU-frågor i medlemsländernas parlament samt för Europaparlamentets företrädare.

⁹ Eighteenth Bi-annual Report: *Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 27 september 2012.

kompletterande analyser av förslagsaspekter som kommissionen inte har tagit med samt konsekvensbedömningar av ändringar som parlamentet överväger.

Europaparlamentet granskar nu även förslagens europeiska mervärde och analyserar de möjliga fördelarna med framtida EU-åtgärder. På begäran av ett utskott i Europaparlamentet kan bedömningar av det europeiska mervärdet göras. Syftet är att bedöma de möjliga konsekvenserna av förslag i parlamentets lagstiftningsbetänkanden samt ringa in förslagets för- och nackdelar. Europaparlamentet kan nu även utarbeta betänkanden om kostnaden för att inte vidta åtgärder på EU-nivå, om politikområden som kan effektiviseras väsentligt och/eller om främjande av allmänhetens intressen genom åtgärder på EU-nivå där sådana åtgärder för närvarande saknas.

Under 2012 lade Europaparlamentet fram tio inledande utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar, en detaljerad utvärdering av en konsekvensbedömning från kommissionen och tre betänkanden om europeiskt mervärde.

Den 13 september 2012 antog Europaparlamentet en resolution om bättre lagstiftning, som i viss mån är ett svar på kommissionens årliga rapport 2010 om subsidiaritet och proportionalitet.¹⁰ I likhet med Cosac föreslog Europaparlamentet här att kriterier på EU-nivå bör övervägas för utvärderingen av hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna iakttas.

I Europaparlamentets betänkande betonas dessutom den regionala och lokala subsidiaritetskontrollen. I betänkandet efterlyses en oberoende kommissionsanalys av de regionala och lokala parlamentens roll inom subsidiaritetskontrollen. I sitt svar på Europaparlamentets betänkande¹¹ bekräftade kommissionen att Regionkommittén redan har tagit fram en sådan analys.¹²

2.4. Regionkommittén

År 2012 antog Regionkommittén en ny strategi för övervakning av subsidiaritetsprincipen. Syftet är att stärka styrstrukturen vid Regionkommitténs övervakning av subsidiaritetsprincipen, införa en övergripande metod för övervakning av subsidiaritetsprincipen i EU:s hela beslutsprocess, engagera EU och nationella institutioner i detta arbete samt göra det lättare för Regionkommittén att väcka talan vid domstolen.

I samband med detta inrättades en styrgrupp i subsidiaritetsfrågor för att politiskt styra Regionkommitténs övervakning av subsidiaritetsprincipen. Gruppen samordnar och följer politiskt upp övervakningen under hela året. Den ansvarar för att lyfta fram de årliga prioriteringarna i subsidiaritetsfrågor och för att lägga fram förslag om användning av de lämpligaste verktygen och förfarandena inom nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen. Syftet är att underlätta arbetet för Regionkommitténs föredragande under lagstiftningsprocessen.

I den reviderade strategin betonas att Regionkommitténs övervakning av subsidiaritetsprincipen ska inledas när lagstiftningen bereds. Detta upplägg bygger på att det finns en expertgrupp i subsidiaritetsfrågor. Gruppen består av 16 tjänstemän ur nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen. De väljs med utgångspunkt från sin sakkunskap i subsidiaritetsfrågor och för sin starka bakgrund inom unionsrätten. Gruppen höll sitt första möte den 25 oktober 2012 och valde ut initiativ som skulle prioriteras för övervakning. På denna grundval antog Regionkommitténs presidium ett arbetsprogram för subsidiaritetsfrågor

¹⁰ KOM(2011) 344.

¹¹ SP(2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

den 30 januari 2013.¹³ Det omfattar fyra initiativ som ingår i kommissionens arbetsprogram 2013 (e-fakturerings inom offentlig upphandling, ett ”Blue Belt” för en inre marknad för sjötransporter, översyn av politiken och lagstiftningen på avfallsområdet, miljö-, klimat- och energibedömningsram för säker och trygg okonventionell utvinning av kolväten) respektive rörlighet i städer (ingår inte i kommissionens arbetsprogram 2013, men kommissionen har tillkännaggett att den år 2013 ska lägga fram ett meddelande om transportpolitikens stadsdimension i EU).

Nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen inrättades 2007. Det är Regionkommitténs viktigaste övervakningsverktyg och hade 141 partner i slutet av 2012. Antalet medlemmar och företrädare i nätverket ökade på nytt 2012, särskilt på grund av att regionala parlament och regeringar har anslutit sig. Samråd mellan nätverksparter är det viktigaste instrumentet när Regionkommitténs föredragande utarbetar ett förslag till yttrande. Tre samråd genomfördes 2012 – om Fonden för ett sammanlänkat Europa¹⁴, om sjunde miljöhandlingsprogrammet¹⁵ och om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (”Monti II”).¹⁶ I enlighet med nätverkets handlingsplan arbetade en grupp under hela året på ändringen av riktlinjerna för transeuropeiska transportnät och Fonden för ett sammanlänkat Europa.

I februari 2012 lanserades REGPEX (Regional Parliamentary Exchange) som ett delnät inom nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen. Det är öppet för regionala parlament och regeringar med lagstiftande befogenheter. REGPEX hjälper dessa regioner att delta i övervakningen av subsidiaritetsprincipen i EU:s lagstiftning, särskilt inom ramen för systemet för tidig varning efter Lissabonfördraget, och möjliggör samråd med de nationella parlamenten. Regionkommittén ser inte bara REGPEX som en teknisk databas, som ger tillgång till informationskällor och offentliggör regionernas ståndpunkter, utan även som ett nätverk som främjar kontakter mellan EU:s ”lagstiftande regioner”.

I vissa yttranden som Regionkommittén antog 2012 uttrycktes farhågor om iakttagandet av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I några av yttrandena nämndes möjliga överträdelser och i följande frågor: förslaget till förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden, sjunde miljöhandlingsprogrammet, paketet om offentlig upphandling, uppgiftsskyddspaketet och utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

2.5. EU-domstolen

Ingen av EU-domstolens domar under 2012 utvecklade subsidiaritetsprincipen på något väsentligt sätt. Genom domen i mål C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, av den 19 december 2012 bekräftade dock domstolen att subsidiaritetsprincipen inte gäller statligt stöd, där kommissionen har exklusiv befogenhet.

I domen i mål C-221/10 P, *Artegodan*, av den 19 april 2012 upprepade domstolen att subsidiaritetsprincipen och mer allmänt behörighetsbestämmelserna i fördraget inte ger upphov till individuella rättigheter. Därför leder en överträdelse av dessa bestämmelser i sig inte till utomobligatoriskt ansvar för unionen och dess institutioner.

¹³ CDR2336-2012.

¹⁴ KOM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

3. VIKTIGA ÄRENDEN DÄR IAKTTAGANDET AV SUBSIDIARITETSPRINCIPEN IFRÅGASATTS

Förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (Monti II)

De nationella parlamenten utfärdade tolv motiverade yttranden om Monti II-förslaget, vilket motsvarade 19 röster (gränsen är 18). Följaktligen utfärdades för första gången ett så kallat gult kort.¹⁷

Syftet med kommissionens förslag var att förtydliga samspelet mellan å ena sidan utövandet av sociala rättigheter och utövandet av den fördragsfästa etableringsfriheten och å andra sidan friheten att tillhandahålla tjänster. Efter domstolens avgöranden i målen Viking Line och Laval (Vaxholmsmålet) fanns en oro bland berörda parter (särskilt de fackliga organisationerna) för att ekonomiska friheter har företräd framför strejkrätten på den inre marknaden. Genom förslaget försökte kommissionen bemöta denna oro genom att i en rättsakt förtydliga att ingen av dem har företräd framför den andra. Kommissionen var medveten om att frågan är känslig och om att det är svårt att jämkä samman motstridiga intressen för att på bästa sätt hantera arbetskonflikter mellan företag och arbetstagare i olika medlemsstater.

De motiverade yttrandena utfärdades av riksdagen i Sverige (2 röster), *Folketinget* i Danmark (2 röster), *Eduskunta* i Finland (2 röster), *Sénat* i Frankrike (1 röst), *Sejm* i Polen (1 röst), *Assembleia da República* i Portugal (2 röster), *Saeima* i Lettland (2 röster), *Chambre des Députés* i Luxemburg (2 röster), *Chambre des Représentants* i Belgien (1 röst), *House of Commons* i Storbritannien (1 röst), *Tweede Kamer* i Nederländerna (1 röst) och *Kamra tad-Deputati* i Malta (2 röster).

De flesta av de nationella parlament som antog motiverade yttranden ifrågasatte användningen av artikel 352 i EUF-fördraget som rättslig grund för förslaget. De flesta ansåg att denna rättsliga grund är otillräckligt motiverad. Vissa parlament ansåg att artikel 352 inte kan användas som rättslig grund i och med att artikel 153 i samma fördrag inte är tillämplig på strejkrätten. Lika många nationella parlament ifrågasatte förslagets mervärde och behovet av den föreslagna åtgärden. Vissa kammare påpekade att förslaget inte skulle förändra det nuvarande rättsliga läget. Andra hävdade att det inte skulle bidra till större rättslig klarhet och säkerhet. Fem nationella parlament menade dessutom att enligt artikel 153.5 i EUF-fördraget omfattas strejkrätten inte av EU:s behörighet. Andra parlament hävdade att den allmänna principen och proportionalitetskontrollen i förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen och att de kan påverka strejkrätten negativt. De nationella parlamenten ifrågasatte även behovet av alternativ tvistlösning, eftersom de befarade att denna skulle inkräkta på de nationella systemen. De ifrågasatte även behovet av ett varningssystem.

Efter en grundlig bedömning av de nationella parlamentens argument i de motiverade yttrandena drog kommissionen slutsatsen att subsidiaritetsprincipen inte hade åsidosatts.

I sina svar till de nationella parlament som utfärdat motiverade yttranden¹⁸ förklarade kommissionen att förslaget syftade till att förtydliga allmänna principer och tillämpliga regler på EU-nivå för utövandet av den grundläggande rättigheten att vidta kollektiva åtgärder i samband med friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, inbegripet behovet av

¹⁷ Se artikel 7.2 i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

¹⁸ Skrivelse av den 14 mars 2013.

att sammanjämka dem i gränsöverskridande situationer. Kommissionen vidhöll att medlemsstaterna inte kunde uppnå detta på egen hand, vilket krävde åtgärder på EU-nivå.

Eftersom de nödvändiga befogenheterna inte uttryckligen föreskrivs i fördraget beslutade kommissionen att använda artikel 352 i EUF-fördraget som rättslig grund. Enligt artikel 153.5 i samma fördrag tillhör strejkrätten visserligen inte de frågor som kan regleras på EU-nivå genom minimikrav i direktiv. Domstolens avgöranden har dock tydligt visat att enbart det förhållandet att artikel 153 inte är tillämplig på strejkrätten inte i sig undantar kollektiva åtgärder från EU-rättens tillämpning. Dessutom ansåg kommissionen att en förordning skulle vara den lämpligaste typen av rättsakt, eftersom den är direkt tillämplig. På det sättet minskar regelfloran, och rättssubjekten får större rättssäkerhet genom att den tillämpliga lagstiftningen förtydligas.

Dessutom skulle förslaget till förordning ha erkänt de nationella domstolarnas uppgift att reda ut sakförhållanden och bedöma huruvida åtgärderna har legitima mål, är ändamålsenliga och inte går utöver vad som krävs för att nå målen. Dessutom skulle det ha erkänt befintliga nationella lagar och författningar för utövande av strejkrätten, inbegripet former för alternativ tvistlösning, som inte skulle ha ändrats eller påverkats. Det skulle ha framhåvt de alternativa tvistlösningssystem som finns i ett antal medlemsstater.

Kommissionen drog slutsatsen att subsidiaritetsprincipen inte hade åsidosatts. Den noterade dock de nationella parlamentens åsikter samt det nuvarande läget i de berörda parternas diskussioner om förslaget till förordning. Kommissionen medgav att förslaget sannolikt inte skulle få det politiska stöd som krävs för antagande i Europaparlamentet och rådet. Genom skrivelser av den 12 och 13 september 2012 upplyste kommissionen därför Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om att den tänkte dra tillbaka förslaget. Kommissionen förklarade att den därigenom hoppades kunna påskynda förhandlingarna om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG. Dessutom skulle man kunna gå vidare i arbetet med utstationerade arbetstagares rättigheter, vilket hade framhåvts i punkt 31 i tillväxt- och sysselsättningspakten, som Europeiska rådet antog den 28–29 juni 2012. Kommissionen beslutade att dra tillbaka Monti II-förslaget den 26 september 2012.¹⁹

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt²⁰

Kommissionens förslag om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt föranledde det näst största antalet motiverade yttranden 2012 (5 yttranden). Alla nationella parlament som lämnade in sådana²¹ tog upp samma problem, nämligen bristen på tillräcklig motivering till förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.²² *Bundestag* i Tyskland framhöll att artiklarna 174 och 175 i EUF-fördraget inte ger EU befogenheter att bekämpa fattigdom, att socialpolitiken och dess åtgärder tillhör medlemsstaternas behörighet och att förslaget innebär en överträdelse av proportionalitetsprincipen. Den svenska riksdagen menade att fattigdom och social utestängning bäst kan förebyggas genom sysselsättning, som ger förmåga till självförsörjning, och genom ett system för social trygghet för hela befolkningen. Enligt riksdagen är social trygghet medlemsstaternas ansvar, och bistånd sköts bäst av medlemsstaterna. Denna uppfattning delades av *Folketinget* i Danmark, som gjorde gällande att målet att hjälpa dem som har det sämst ställt bäst kan uppnås av medlemsstaterna,

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617. Dess föregångare var ordningen för utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, som ska upphöra 2013 – kommissionens förslag KOM(2010) 486 föranledde också tre motiverade yttranden.

²¹ DE *Bundestag*, DK *Folketinget*, UK House of Lords, UK *House of Commons* och SE riksdagen.

²² Artikel 5 i protokoll nr 2.

på antingen central, regional eller lokal nivå. Storbritanniens *House of Lords* tyckte inte att kommissionen hade presenterat några övertygande motiv till förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Om det inte är säkert att medlemsstaterna kan hålla de socialpolitiska utgifterna på en tillräckligt hög nivå, kan åtgärder vidtas inom ramen för EU:s befintliga sammanhållningsprogram. Storbritanniens *House of Commons* ifrågasatte behovet av den föreslagna åtgärden.

I sina svar på dessa motiverade yttranden betonade kommissionen att den i samband med konsekvensbedömningen hade undersökt EU:s rätt att vidta åtgärder och förslaget mervärde. Slutsatserna sammanfattades i motiveringen till förslaget. Kommissionen instämde i att sysselsättning och möjlighet till självförsörjning är bästa sätten att motverka social utestängning. Den instämde även i att Europeiska socialfonden förblir unionens främsta instrument för bekämpning av fattigdom och social utestängning genom stöd till aktiveringsåtgärder. Kommissionen påpekade dock att allt fler EU-medborgare står så långt utanför arbetsmarknaden att de inte kan utnyttja de befintliga fondernas stöd. Kommissionen fäste uppmärksamheten på den föreslagna skyldigheten att komplettera tillhandahållandet av materiellt bistånd med åtgärder för att återintegrera dem som får hjälp i samhället. Detta gör att den föreslagna fonden sträcker sig längre än till passiva insatser. Kommissionen betonade att den föreslagna fonden skulle bygga på nationella stödsystem och att den skulle drivas med delad förvaltning. Medlemsstaterna skulle ha huvudansvaret för att hitta de lämpligaste målgrupperna och typerna av insatser.

*Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning)*²³

Av de åtta kommissionsförslag som föranledde tre motiverade yttranden kritiserades förslaget till uppgiftsskyddsförordning både med anledning av subsidiaritetsprincipen och med anledning av proportionalitetsprincipen. Vissa nationella parlament ansåg att den föreslagna rättsaktens tillämpningsområde borde begränsas till gränsöverskridande utbyte. Ur proportionalitetssynpunkt menade de att förslaget kan påverka den offentliga sektorns behandling av personuppgifter (särskilt på området för hälsa och sociala tjänster). Slutligen ifrågasatte flera nationella parlament antalet delegerade befogenheter för kommissionen samt befogenheternas omfattning. Medlemsstaterna upprepade ofta det sistnämnda argumentet vid diskussionerna i rådet. Det användes även av vissa ledamöter i Europaparlamentet.

I sina svar förklarade kommissionen att just en förordning ytterligare kan harmonisera den nuvarande uppgiftsskyddslagstiftningen och skapa ett starkt skydd i hela EU. På det sättet garanteras ett fritt flöde av personuppgifter på den inre marknaden. Inom förordningens ramar skulle medlemsstaterna ha ett visst mått av manöverutrymme inom den offentliga sektorn, vilket redan hade angetts i förslaget. När det gäller delegerade befogenheter förtydligade kommissionen att de ska se till att lagstiftningen kan anpassas till den informationstekniska utvecklingen, utan att man ska behöva omförhandla rättsakten på medlagstiftarnas nivå.

4. SLUTSATSER

Under 2012 ökade medvetenheten om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i ett interinstitutionellt sammanhang, inte minst på grund av att de nationella parlamenten utfärdade det första gula kortet.

²³ COM(2012) 11.

Även Europaparlamentet och Regionkommittén ägnade sig i hög grad åt frågor kring kontrollen och övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Båda institutionerna anpassade sina interna förfaranden för att bättre kunna granska sitt arbetes konsekvenser och mervärde. EU:s institutioner och organ utforskar även synergieffekter hos bedömningen av förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Därför kan nu Regionkommittén på kommissionens uttryckliga begäran föra in information om de regionala och lokala konsekvenserna av ett planerat förslag i kommissionens konsekvensbedömningar. Även Europaparlamentet förstärkte sin bedömning av konsekvenser och europeiskt mervärde.

Under 2012 intensifierades diskussionerna om definitionen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, eftersom det finns ett behov av att bättre definiera räckvidden av kontrollen av subsidiaritetsprincipen enligt fördraget. De nationella parlamenten ser tydliga fördelar med en större samordning av kontrollen och allt fler efterlyser riktlinjer. Samtidigt vill dock parlamenten förbehålla sig rätten att tolka dessa principer. I detta sammanhang bör det erinras om att kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning²⁴ redan innehåller tydliga kriterier som ska användas för att bedöma kommissionsförslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen har alltid uppmuntrat andra institutioner att tillämpa dessa kriterier.

²⁴ SEK(2009) 92.

Bilaga

Förteckning över förslag från kommissionen som under 2012 lett till motiverade yttranden²⁵ från de nationella parlamenten om förenligheten med subsidiaritetsprincipen²⁶

	Kommissionens dokument	Titel	Motiverade yttranden (protokoll 2)	Nationella parlament/kammare som avgett motiverade yttranden
1	COM(2012) 130	Utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketinget</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK House of Commons SE <i>Riksdagen</i>
2	COM(2012) 617	Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketinget</i> UK House of Commons UK House of Lords SE <i>Riksdagen</i>
3	COM(2012) 380	Periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och om upphävande av direktiv 2009/40/EG	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>
4	COM(2012) 11	Skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>

²⁵ Enligt protokoll nr 2 ska ett motiverat yttrande tydligt ange att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts och lämnas till kommissionen inom åtta veckor från den dag då förslaget översändes till de nationella parlamenten.

²⁶ Ordnade enligt antalet motiverade yttranden som kommissionen tog emot under perioden 1 januari–31 december 2012.

5	KOM(2011) 778	Förslag om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdagen</i>
6	KOM(2011) 779	Särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdagen</i>
7	KOM(2011) 828	Regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en väl avvägd strategi och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	KOM(2011) 897	Tilldelning av koncessioner	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter och gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på nätet på den inre marknaden	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdagen</i>
10	COM(2012) 381	Förslag om ändring av rådets direktiv 1999/37/EG om registreringsbevis för fordon	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Förslag om vägkontroller av trafiksäkerheten hos nyttofordon i trafik i unionen och om upphävande av direktiv 2000/30/EG	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning i unionen	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdagen</i>
13	COM(2012) 614	En jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed	3 ²⁷	DK <i>Folketinget</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdagen</i>

²⁷ För detta förslag tog kommissionen emot totalt sex motiverade yttranden. Tre motiverade yttranden (PL *Sejm*; PL *Senat*; UK House of Lords) inkom efter den 31 december 2012, men före tidsfristen den 15 januari 2013.

		sammanhängande åtgärder		
14	KOM(2011) 821	Gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdagen</i>
15	COM(2012) 10	Skydd för enskilda personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdagen</i>
16	COM(2012) 167	Förslag om ändring av förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012) 48	Förslag om ändring av direktiv 2001/83/EG vad gäller information till allmänheten om receptbelagda läkemedel, om ändring i fråga om information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel, av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdagen</i>
18	COM(2012) 49	Förslag om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdagen</i>
19	COM(2012) 84	Insyn i de åtgärder som reglerar prissättningen på humanläkemedel och deras inordnande i de nationella sjukförsäkringssystemen	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	KOM(2011) 793	Alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>

21	KOM(2011) 895	Upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster	2	SE <i>Riksdagen</i> UK House of Commons
22	KOM(2011) 896	Offentlig upphandling	2	SE <i>Riksdagen</i> UK House of Commons
23	KOM(2011) 747	Förslag om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut	1	SE <i>Riksdagen</i>
24	KOM(2011) 794	Twistlösning online vid konsumenttvister	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	KOM(2011) 824	Markttjänster på flygplatser inom unionen och om upphävande av rådets direktiv 96/67/EG	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	KOM(2011) 834	Inrättande av ett program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (2014–2020)	1	SE <i>Riksdagen</i>
27	KOM(2011) 873	Inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)	1	SE <i>Riksdagen</i>
28	KOM(2011) 877	Förslag om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	1	SE <i>Riksdagen</i>
29	COM(2012) 150	Förslag om ändring av direktiven 1999/4/EG, 2000/36/EG, 2001/111/EG, 2001/113/EG och 2001/114/EG vad gäller de befogenheter som ska tilldelas kommissionen	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012) 280	Inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010	1	SE <i>Riksdagen</i>
31	COM(2012) 35	Stadga för europeiska stiftelser (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012) 363	Bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot	1	SE <i>Riksdagen</i>

		unionens ekonomiska intressen		
33	COM(2012) 369	Kliniska prövningar av humanläkemedel och om upphävande av direktiv 2001/20/EG	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012) 511	Tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut	1	SE <i>Riksdagen</i>
	Motiverade yttranden om förslag räknade individuellt		83	
	Motiverade yttranden om paket av förslag ²⁸		–13	
	TOTALT		70	

²⁸ Eftersom vissa yttranden avser paket av förslag anges antalet motiverade yttranden för enskilda förslag. För att även visa det antal motiverade yttranden som kommissionen faktiskt tog emot drar vi ifrån antalet motiverade yttranden som avser flera förslag.