



Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprövningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 20 september 2012 att ge övriga utskott tillfälle att kommentera dess iakttagelser i promemorian Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen – hösten 2012. Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat att yttra sig över konstitutionsutskottets promemoria. Konstitutionsutskottet efterfrågar iakttagelser som gjorts vid de subsidiaritetsprövningar som utskotten gjorde under 2011. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Utskottet anser att det finns skäl för konstitutionsutskottet att fortsätta att följa frågan om hur kontakter mellan parlamenten kan utvecklas. Detta är angeläget när det kan finnas invändningar mot kommissionens lagstiftningsutkast. På grundval av detta förhållande vill utskottet understryka att användningen av IPEX bör följas upp i syfte att överväga nödvändiga åtgärder så att it-stödet kan bli ett bättre verktyg vid beredningen av subsidiaritetsärenden. Utskottet har goda erfarenheter av kontakter med riksdagens kontaktperson i Bryssel. Det är enligt utskottets mening viktigt att utvecklingen av funktionen fortsätter så att resursen kan vara ett aktivt stöd vid beredningen av utlåtanden. Det gäller att dels fånga upp andra länders ståndpunkter, dels sprida riksdagens ståndpunkt för att få större genomslag innan tidsfrister går ut.

Vidare anser utskottet att det är väsentligt att uppmärksamma kommissionens svar på de motiverade yttrandena. Detta kan enligt utskottets mening vara ett underlag för att bedöma hur invändningar tas emot och bemöts, vilket i sin tur kan ha betydelse för lagstiftningsprocessen.

Det är enligt utskottets mening också viktigt att följa kommissionens motiveringar till subsidiaritetsprincipen så att man kan få en generell bild av kommissionens skyldighet att redovisa motiveringar i de utkast till lagstiftningsakter som prövas av de nationella parlamenten. Det är därför viktigt att frågan även ingår i framtida uppföljningar så att det blir möjligt att dra slutsatser i detta avseende.

Sammantaget konstaterar utskottet att de synpunkter som utskottet framförde vid konstitutionsutskottets förra uppföljning av subsidiaritetskontrollen hösten 2011 alltjämt äger giltighet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Konstitutionsutskottet följer tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och meddelar kammaren sina iakttagelser en gång om året. I promemorian Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen – hösten 2012 redogör konstitutionsutskottet för sina iakttagelser som avser de subsidiaritetsprövningar som gjordes av riksdagen under perioden 1 januari–31 december 2011.

Mot denna bakgrund efterfrågar konstitutionsutskottet eventuella kommentarer som rör

- utfallet vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- reell kompetensöverföring till EU om förslagen genomförs eller har skett i de fall förslagen har genomförts och hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen
- ärendenas formella beredning
- inhämtandet av information från IPEX och andra parlament
- kommissionens motiveringar.

Av konstitutionsutskottets promemoria framgår att miljö- och jordbruksutskottet har behandlat flest ärenden inom riksdagen under den period som uppföljningen omfattar. Utskottet har behandlat 28 subsidiaritetsärenden. I detta yttrande redovisar utskottet sina erfarenheter i huvudsak enligt konstitutionsutskottets önskemål.

Miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande

Lagstiftning på EU-nivå och kompetensöverföring

Inledningsvis konstaterar utskottet att en fråga har resulterat i lagstiftning på EU-nivå. Denna fråga har emellertid utgjorts av tre ärenden som har prövats vid olika tillfällen och behandlats i tre utlåtanden från utskottet, varav två ingår i KU:s nuvarande uppföljning. Frågan gäller förslag till utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. Det första ärendet ingick i KU:s förra uppföljning hösten 2011 och avsåg KOM(2010) 486 slutlig. Utskottet fann vid behandlingen av detta förslag i november 2010 att kommissionens då aktuella förslag inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2010/11: MJU7).

Ett av de nu aktuella ärenden som ingår i konstitutionsutskottets uppföljning är ett förslag till förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("förordningen om en samlad marknadsordning"), KOM

(2010) 799. Utskottet beslutade den 17 februari 2011 att avge ett utlåtande (2010/11:MJU21) om förslaget. I det aktuella förslaget har ett tidigare förslag till ändring rörande livsmedelshjälp till de sämst ställda i unionen inarbetats (KOM(2010) 486 slutlig).

Utskottet ansåg fortfarande att den rättsliga grund som kommissionen angav för livsmedelsstödet var felaktig, vilket gällde för det förslag som då behandlades och som hade behandlats tidigare. Varken syftet eller innehållet i den föreslagna rättsakten innefattades av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Den föreslagna åtgärden stod i strid mot subsidiaritetsprincipen, eftersom målet för den planerade åtgärden kunde och borde uppnås av medlemsländerna på central nivå eller på regional och lokal nivå. Utskottet anförde vidare att åtgärder av det slag som avsågs med det aktuella förslaget borde vara varje medlemsstats eget ansvar och att det därmed inte behövdes delegerade befogenheter som innebar att åtgärder finansierades över EU-budgeten. Utskottet vidhöll således att kommissionens förslag, som avser utdelning av livsmedel till de sämst ställda, stod i strid med subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen skulle avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet lämnade även ett utlåtande om det ändrade förslaget till förordning om ändring av förordningar vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen (KOM(2011) 634). Utskottet avgav utlåtandet (2011/12:MJU8) den 17 november 2011. Förslaget ersatte det tidigare nämnda förslaget, KOM(2010) 486, som redovisats ovan.

Utskottet påpekade ännu en gång att den rättsliga grund som kommissionen angav för förslaget var felaktig, trots att kommissionen lagt till artikel 175.3 i EUF-fördraget och därmed föreslog en dubbel rättslig grund. Oavsett vilken rättslig grund kommissionen valde för förslaget kunde utskottet inte finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden i det aktuella förslaget, som i huvudsak var socialpolitiska, bättre skulle uppnås på unionsnivå. Utskottet vidhöll likaså sin åsikt att i och med de ändringar av livsmedelsstödet som kommissionen föreslog hade syftet med de åtgärder som det aktuella förslaget rörde skiftat karaktär från att ha varit jordbrukspolitiska åtgärder till att vara socialpolitiska åtgärder. Socialpolitik hör främst till medlemsstaternas ansvar enligt fördragen. Förslaget stred därför mot subsidiaritetsprincipen. I utlåtandet konstaterade utskottet att varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kunde innefattas av något av den gemensamma jordbrukspolitikens mål i artikel 39 i EUF-fördraget. Utskottets uppfattning låg även i linje med det som EU-domstolen anförde i mål T-576/08.

I samband med Europaparlamentets andra läsning av kommissionens förslag nämnde parlamentet att Sverige tillsammans med Danmark och Storbritanniens överhus hade lämnat motiverade yttranden med anledning av kommissionens förslag.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 15 februari 2012 förordning (EU) nr 121/2012 om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 1234/2007 vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. I artikel 27 fastställs en ordning för utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen för 2012 och 2013, vilket innebär att åtgärden tidsbegränsas.

Det är svårt att uttala sig om riksdagens motiverade yttranden där kommissionens förslag avvisades har haft betydelse för utfallet av lagstiftningen. Däremot kan konstateras att kommissionen presenterade tre förslag i samma fråga. Det slutliga förslaget som sedan resulterade i en lagstiftningsakt innebar att åtgärden tidsbegränsades till två år. Lagstiftning brukar inte var tidsbegränsad. Enligt utskottets mening kan det därför finnas skäl att även fortsättningsvis vara uppmärksam på eventuella nya lagstiftningsförslag.

I det aktuella fallet har det inte skett någon reell kompetensöverföring till EU eftersom utdelningen av livsmedel begränsades till en tvåårsperiod. Inom utskottets beredningsområde är det än så länge endast denna fråga som har resulterat i lagstiftning och därför är underlaget alltför begränsat för att man ska kunna göra iakttagelser om kompetensöverföring till EU.

I utskottets yttrande till konstitutionsutskottet hösten 2011 framfördes att det är väsentligt att konstitutionsutskottet fortsätter att uppmärksamma frågor som är kopplade till såväl lagstiftning som kompetensöverföring i syfte att på sikt få fram ett underlag som gör det möjligt att dra slutsatser i detta avseende. Enligt utskottets mening kan en samlad analys av kommissionens svar på riksdagens utlåtanden utgöra ett viktigt bidrag när det gäller att dra slutsatser inom området.

Utskottet anser alltså att kommissionens svar är ett underlag för att bedöma hur invändningar tas emot och bemöts, vilket i sin tur kan ha betydelse för lagstiftningsprocessen. Utskottets erfarenheter är att kommissionen inte i sak bemöter de invändningar som har framförts i subsidiaritetsärendena. Det behövs dock mer underlag för att man ska kunna få en generell bild av detta.

Ärendenas formella beredning

Utskottet använder tvåstegsmetoden vid beredning och beslut i subsidiaritetsärenden. Det innebär att beredning och beslut sker vid olika sammanträden enligt den hänvisning som finns i förarbetena (bet. 2009/10:KU2).

I utskottets yttrande till konstitutionsutskottet hösten 2011 om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen ansåg utskottet att tvåstegsmetoden hade fungerat väl. Det var enligt utskottet en fördel att ett ärende behandlas vid två tillfällen eftersom det ger utskottets ledamöter mer tid att göra erforderliga överväganden innan de ska fatta beslut i den aktuella frågan.

För varje ärende upprättar kansliet en promemoria som innehåller en beskrivning av ärendet och förslag från kansliet med en bedömning av om det kan finnas problem i förhållande till subsidiaritetsprincipen eller om problem inte bör föreligga. Om kansliet bedömer att det kan finnas problem föreslås att en bedömning begärs in från regeringen.

I två ärenden beslutade utskottet under 2011 att begära in regeringens bedömning inom subsidiaritetsprövningen. Det gällde kommissionens förslag om ändring av rådets förordning när det gäller livsmedel till de sämst ställda i unionen (KOM(2010) 799 och KOM(2010) 634). Som framgått ovan fann utskottet att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2010/11:MJU21 och utl. 2011/12:MJU8). Riksdagen följde utskottets förslag.

Utskottet vidhåller att den valda beredningsordningen fungerar väl.

Information i IPEX m.m.

Vid beredningen av de aktuella ärendena har inte information i IPEX använts. En brist i IPEX är att det i vissa fall saknas uppgifter från en del medlemsstater. Alla länder rapporterar inte till systemet. Kvaliteten på och innehållet i medlemsstaternas rapportering varierar också. Ibland kan det även vara svårt att hitta relevant information. Utskottet konstaterar exempelvis att det när det gäller ärendena om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen inte finns någon hänvisning i IPEX mellan dessa ärenden. Detta innebär således att samma fråga redovisas tre gånger i olika KOM-dokument utan att man får veta att de har behandlats vid flera tillfällen.

Det är en fördel att kontaktuppgifter för handläggare i de nationella parlamenten ofta finns tillgängliga i IPEX. Detta kan underlätta kontakterna mellan parlamenten.

Utskottet ansåg i sitt förra yttrande till konstitutionsutskottet att det fanns ett behov av att följa upp användningen av IPEX och i vilken utsträckning IPEX utgjorde ett stöd för de nationella parlamenten. Uppföljningen borde ligga till grund för bedömningar av vilka förbättringar som behövdes och hur dessa kunde tillgodoses. Utskottet anser att behovet av uppföljning kvarstår.

Enligt utskottets mening är det viktigt att den information som finns i IPEX är av god kvalitet och att den är tillgänglig på engelska. När det gäller de nationella parlamentens beslut om ett motiverat yttrande är det också väsentligt att informationen finns tillgänglig i IPEX i direkt anslutning till beslutet. Vidare är det önskvärt att motiven i dessa yttranden regelmässigt översätts till engelska eftersom detta är en viktig information till andra parlament.

Utskottet anser att dessa delar behöver förbättras för att IPEX ska kunna bli ett bra stöd i samband med handläggningen av ärenden, vilket också kan innebära att informationsutbytet mellan de nationella parlamenten främjas.

I samband med konstitutionsutskottets förra uppföljning av riksdagens subsidiaritetskontroll redovisade miljö- och jordbruksutskottet sina positiva erfarenheter av kontakter med riksdagens representant i Bryssel. Utskottet framhöll att det behövs information av informell karaktär under beredningen av ärenden där det kan finnas problem i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottets bedömning var det svårt att tillgodose detta behov med ett tekniskt stöd.

Riksdagens representant förmedlade bl.a. information som ledde till ett positivt informationsutbyte med andra länders representanter. Utskottet har i ett remissvar till EUMOT-utredningen framhållit att riksdagens representant ska kunna rikta in sig på uppgifter som har ett mervärde för utskotten och riksdagen. Detta gäller t.ex. att vara ett aktivt stöd vid utlåtanden genom att dels fånga upp andra länders ståndpunkter, dels sprida riksdagens ståndpunkt för att få större genomslag innan tidsfrister går ut.

Sammantaget anser utskottet att riksdagens representant i Bryssel har bidragit till att skapa det mervärde som utskottet tidigare har uppmärksammat.

Kommissionens motiveringar

Utskottet har i olika sammanhang påtalat att det saknas motiveringar med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. I konstitutionsutskottets uppföljning hösten 2011 lyfte utskottet fram att bristen på motivering är särskilt anmärkningsvärd när det gäller den tidigare nämnda frågan om livsmedel till de sämst ställda i unionen (2011/12:MJU1y). Som framgått ovan har frågan behandlats i sammanlagt tre utkast till lagstiftningsakt. I samtliga fall saknades en motivering med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen, vilket påpekades i samtliga utlåtanden. Utskottet anförde i det sista ärendet att förslaget till rättsakt saknade en uttrycklig bedömning av subsidiaritetsprincipen i förhållande till de föreslagna åtgärderna (utl. 2011/12:MJU8). Detta var samtidigt tredje gången utskottet prövade ett reviderat förslag om livsmedelsstöd till de sämst ställda i unionen med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Utskottet noterade att inget av förslagen har innehållit någon motivering mot bakgrund av subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen med avseende på livsmedelsstödet. Med tanke på att flera nationella parlament efter noggrann prövning har framhållit att de tidigare förslagen strider mot subsidiaritetsprincipen hade det varit önskvärt om kommissionen i alla fall i detta tredje förslag hade angett en motivering mot bakgrund av i synnerhet subsidiaritetsprincipen. Utskottet fann det anmärk-

ningsvärt att kommissionen hade underlåtit att uppfylla denna skyldighet som kommissionen har och som är av största vikt för ett brett demokratiskt förtroende för beslutsprocessen inom EU.

Utskottet understryker att det är väsentligt att denna fråga uppmärksammas i ett brett perspektiv så att man kan få en generell bild av kommissionens skyldighet att redovisa motiveringar i de utkast till lagstiftningsakter som prövas av de nationella parlamenten. Det är därför viktigt att frågan även ingår i framtida uppföljningar så att det blir möjligt att dra slutsatser i detta avseende.

Stockholm den 20 november 2012

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Jan-Olof Larsson (S), Anita Brodén (FP), Sara Karlsson (S), Roger Tiefensee (C), Pyry Niemi (S), Åsa Coenraads (M), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V), Christina Karlsson (S), Linda Arvidsson Wemmert (M), Kew Nordqvist (MP) och Roland Utbult (KD).