



Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprövningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 24 september 2013 att ge övriga utskott tillfälle att kommentera dess iakttagelser i promemorian Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat att yttra sig över konstitutionsutskottets promemoria. Konstitutionsutskottet efterfrågar iakttagelser som gjorts vid de subsidiaritetsprövningar som utskotten gjorde under 2012. Även det samlade utfallet av tidigare prövningar uppmärksammas.

Utskottet anser alltså att kommissionens svar på riksdagens motiverade yttranden är ett underlag för att bedöma hur invändningar tas emot och bemöts, vilket i sin tur kan ha betydelse för framtida lagstiftningsprocesser. Utskottet anser vidare att det är viktigt att även i fortsättningen följa frågan eftersom det tar tid innan utvecklingslinjer utkristalliseras och att det är värdefullt om vunna erfarenheter sedan kan återföras till kommissionen och andra medlemsstater.

Utskottet vill liksom tidigare understryka vikten av en bedömning av den rättsliga grunden och kommissionens ansvar att motivera sitt val av en sådan, såväl i förslag som i svar på motiverade yttranden där invändningar mot valet har rests.

Utskottet anser att det finns skäl för konstitutionsutskottet att fortsätta följa frågan om hur kontakter mellan parlamenten kan utvecklas och hur IPEX kan förbättras. Utskottets erfarenheter av kontakter med riksdagens representant i Bryssel är goda.

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 (pm 2013-09-24) redogör konstitutionsutskottet för sina iakttagelser rörande de subsidiaritetsprövningar som har gjorts av riksdagen under perioden 1 januari–31 december 2012.

Mot denna bakgrund efterfrågar konstitutionsutskottet eventuella kommentarer som rör

- det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2012 jämfört med 2011
- i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde har minskat till följd av de förslag från EU som nämns i promemorian samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen
- kommissionens motiveringar
- i vilken utsträckning utskotten använder sig av kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information och hur kontakterna fungerar
- inhämtande av information från IPEX.

Av konstitutionsutskottets promemoria framgår att miljö- och jordbruksutskottet är det utskott som har behandlat flest ärenden under den tidsperiod som uppföljningen omfattar, dvs. den 1 januari–31 december 2012. Miljö- och jordbruksutskottet behandlade under perioden 28 subsidiaritetsärenden. Även vid konstitutionsutskottets förra uppföljning hade miljö- och jordbruksutskottet behandlat flest ärenden, vilket även då var 28 stycken.

Miljö- och jordbruksutskottets ställningstagande

Utskottet har under 2012 lämnat ett utlåtande med förslag till ett motiverat yttrande (2012/13:MJU16). Det gällde kommissionens förslag till en förordning om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning i unionen, KOM(2012) 576. I förordningen fastställs bestämmelser om tillträde till och fördelning av nytta från genetiska resurser och traditionell kunskap som rör genetiska resurser i enlighet med bestämmelserna i Nagoyaprotokollet. Protokollet är ett bindande protokoll som upprättades vid det tionde partsmötet under FN:s konvention om biologisk mångfald som hölls i Nagoya 2010. När

det gäller åtgärder för bl.a. tillträde får parterna till protokollet själva bestämma om de vill reglera tillträdet. Utskottet anförde i utlåtandet att lagstiftningskompetensen på detta område borde kvarstå hos medlemsstaterna. Kommissionens förslag utesluter inte enligt utskottet en överföring av nationell kompetens till EU i denna del, eftersom det inte tydligt framgår att förordningen avser användningen av genetiska resurser och traditionell kunskap som rör genetiska resurser. Endast två av EU:s medlemsstater har utvecklat lagstiftning om tillträde till genetiska resurser som de har suveräna rättigheter till. Övriga medlemsstater har fritt tillträde till sina genetiska resurser, och kommissionen framhåller i sitt förslag också att det inte behövs några harmoniserade åtgärder på EU-nivå för tillträde. Utskottet ansåg därför att det under dessa förutsättningar var en onödig och oproportionerlig åtgärd att inrätta en s.k. unionsplattform som syftar till att strama upp och diskutera medlemsstaternas tillträdeslagstiftning. Det finns inga fördelar med att inrätta en sådan plattform genom förordningen. Förslaget om upprättande av en plattform för tillträde till genetiska resurser inom EU kan ses som ett inledande steg mot en EU-harmoniserad tillträdeslagstiftning. Lagstiftningskompetensen bör därför kvarstå hos medlemsstaterna även på detta område. Sammanfattningsvis ansåg utskottet att delar av kommissionens förslag till förordning inte bör genomföras på unionsnivå i sin nuvarande utformning då dessa inte kan anses stå i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Det kan uppmärksammas att utskottet i detta ärende hade mer långtgående invändningar mot förslaget än regeringen. Av utlåtandet framgår att regeringen ansåg att kommissionen inte hade föreslagit regleringar av tillträdet på EU-nivå. Att under rådande förutsättningar inrätta en unionsplattform som ska strama upp och diskutera medlemsstaternas tillträdeslagstiftning bedömdes dock av regeringen som en onödig och oproportionerlig åtgärd. Regeringen fann därför att inrättandet av en unionsplattform genom förordningen inte har några fördelar. Förslaget om upprättande av en plattform för tillträde till genetiska resurser inom EU kan dessutom enligt regeringen ses som ett inledande steg mot en EU-harmoniserad tillträdeslagstiftning. Enligt regeringens bedömning ska lagstiftningskompetensen på detta område kvarstå hos medlemsstaterna.

Frågan om en förordning om tillträde till genetiska resurser har ännu inte resulterat i lagstiftning på EU-nivå. Kommissionen har dock i sitt svar till riksdagen anført bl.a. att den inte anser att det finns något behov av harmoniserande EU-regler om tillträde och att den inte heller har för avsikt att överföra nationella befogenheter till unionen. Syftet med att inrätta en EU-plattform om tillträde till genetiska resurser är enligt kommissionen att hitta en flexibel form för diskussion om tillträdespraxis mellan EU:s kontaktpunkter för tillträde och fördelning av nytta, behöriga nationella myndigheter och berörda parter från EU. Överläggningarna skulle inte vara rättsligt bindande för deltagarna.

Utskottet vill också anknyta till vad det har framhållit i tidigare uppföljningar av subsidiaritetsprincipen när det gäller de tre utlåtanden som det har lämnat med anledning av förslag om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. I förra årets yttrande till konstitutionsutskottet framhöll miljö- och jordbruksutskottet följande:

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.

Utskottet har uppmärksammat att förslaget återkom ännu en gång till riksdagen under 2012, denna fjärde gång i form av ett förslag till förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt, KOM (2012) 617. Utskottet kan konstatera att förslagets rättsliga grund har ändrats tre gånger under åren; inledningsvis angav kommissionen enbart artikel 43 som rättslig grund, därefter en kombination av artikel 43 och artikel 175 och slutligen enbart artikel 175. Det är positivt att kommissionen inte längre använder den rättsliga grunden för jordbrukspolitik, dvs. artikel 43, för sociala åtgärder eftersom det ligger helt i linje med vad utskottet har framhållit i sina utlåtanden (vilket också är anledningen till att det sistnämnda förslaget inte har prövats av miljö- och jordbruksutskottet utan av socialutskottet). Miljö- och jordbruksutskottet har dock i sina utlåtanden berört alternativa rättsliga grunder för förslaget (bl.a. artiklarna 175, 153 och 352 – jfr Monti II) och har därvid kommit fram till att det är högst tveksamt om det finns någon rättslig grund över huvud taget för förslaget. Utskottet har även anfört att det oavsett vilken rättslig grund kommissionen väljer för förslaget inte kan finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden, som i huvudsak är socialpolitiska, bättre skulle kunna uppnås på unionsnivå.

Utskottet konstaterar att kommissionen varken i sina motiveringar till ovan nämnda förslag eller i sina svar till riksdagen med anledning av de motiverade yttrandena har besvarat frågan om den rättsliga grunden på ett tillfredställande sätt, trots att kommissionen själv har ändrat den tre gånger. Kommissionen ger dessutom ofta samma svar, oavsett vilka invändningar som nationella parlament inkommer med. Kommissionen har exempelvis inte heller bemött de specifika invändningar mot den rättsliga grunden (artikel 175) som tyska Bundestag angett i sitt motiverade yttrande till kommissionens förslag till förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har de sämst ställt¹. Mot bakgrund av vad konstitutionsutskottet anger i årets uppföljning av subsidiaritetsprincipen med anledning av Monti II-förordningen och vad arbetsmarknadsutskottet anförde i

¹ "Die von der EU-Kommission in Anspruch genomene Rechtsgrundlage, Artikel 174, 175, insbesondere Artikel 175 Absatz 3 AEUV, umfasst nicht Kompetenz zur Armutsbekämpfung".

sitt utlåtande 2011/12:AU14 när det gäller den rättsliga grunden för det förslaget, vill utskottet återigen understryka vikten av en bedömning av den rättsliga grunden och kommissionens ansvar att motivera sitt val av en sådan, såväl i förslag som i svar på motiverade yttranden där invändningar mot valet har rests.

Utskottet vill även upprepa att det alljämt anser att kommissionens svar är ett underlag för att bedöma hur invändningar tas emot och bemöts, vilket i sin tur kan ha betydelse för framtida lagstiftningsprocesser. Utskottets erfarenheter är att kommissionen inte alltid i sak bemöter de invändningar som har framförts i subsidiaritetsärenden. Utskottet anser att det är viktigt att även i fortsättningen följa frågan eftersom det tar tid innan utvecklingslinjer utkristalliseras. Det är värdefullt att få ett underlag om subsidiaritetsprincipens tillämpning och effekter på lagstiftningen och att detta sedan kan återföras till kommissionen och andra medlemsstater.

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet hösten 2011 anförde utskottet att kommissionen hade översänt många utkast till lagstiftningsakter i samband med halvårsskiftet och att detta i viss mån hade vållat problem för såväl kansliets beredning som utskottets behandling av ärendet. Utskottet vill även nu uppmärksamma svårigheten att pröva förslag som inkommer sent på våren eller i december och där prövningen måste ske på avsevärt kortare tid än åtta veckor, i synnerhet när prövningen rör förslag eller paket av förslag som till sin omfattning är väldigt stora. En annan fråga som under de senaste åren blivit allt mer aktuell är hur nationella parlament ska förhålla sig till de många genomförandeakter och delegerade akter som i framtiden kommer att antas med stöd av antagna direktiv och förordningar och hur en eventuell granskning av om dessa akter uppfyller subsidiaritetsprincipen ska gå till. Detta är en horisontell fråga som svårigen kan utredas inom ramen för utskottens resurser, men som utskottet ändå anser bör beaktas.

När det gäller frågan om samarbete med andra parlament har utskottet i tidigare yttranden anført att det är 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. Dessa delar behöver förbättras för att IPEX ska kunna bli ett bra stöd i samband med handläggningen av ärenden, vilket också kan främja informationsutbytet mellan de nationella parlamenten. Utskottets uppfattning i denna del kvarstår.

I samband med konstitutionsutskottets förra uppföljning av riksdagens subsidiaritetskontroll redovisade miljö- och jordbruksutskottet sina positiva erfarenheter av kontakterna 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 tillgoda detta behov genom 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 ansåg utskottet att riksdagens representant i Bryssel har bidragit till att skapa det mervärde som utskottet tidigare har uppmärksammat. Utskottets erfarenheter av kontakterna med riksdagens representant är fortfarande positiva. Kansliet hade god hjälp av riksdagens representant bl.a. i samband med det tidigare nämnda utlåtandet om tillträde till genetiska resurser (utl. 2012/13:MJU6) där värdefullt arbetsmaterial och andra parlaments ställningstaganden förmedlades.

Stockholm den 5 november 2013

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Rune Wikström (M), Johan Löfstrand (S), Johan Hultberg (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Åsa Coenraads (M), Jan-Olof Larsson (S), Anita Brodén (FP), Sara Karlsson (S), Roger Tiefensee (C), Christer Akej (M), Helena Leander (MP), Irene Oskarsson (KD), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V) och Kristina Nilsson (S).