|  |  |
| --- | --- |
| EU-nämndens yttrande2013/14:EUN1y |  |
| Verksamheten i Europeiska unionen under 2013 (skr. 2013/14:115) |  |
|  |  |  |

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 20 mars 2014 att ge EU-nämnden tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2013/14:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2013.

Regeringens skrivelse

I skrivelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 2013 behandlas den övergripande utvecklingen i EU (del 1), frågor under allmänna rådet (del 2), EU:s förbindelser med omvärlden (del 3), ekonomiska och finansiella frågor (del 4), rättsliga och inrikes frågor (del 5), sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård (del 6), konkurrenskraftsfrågor (del 7), transport, telekom och energi (del 8), jordbruk, fiske och livsmedel (del 9), miljö (del 10), utbildning, ungdom, kultur och idrott (del 11) och EU:s institutioner (del 12). I bilagor redogör regeringen också för mål av svenskt intresse vid EU-domstolen och tribunalen, för avslutade och pågående överträdelseärenden under 2013 och för beslut i ministerrådet som Sverige inte har stött.

EU-nämnden

Synpunkter av övergripande karaktär

EU-nämnden välkomnar skrivelsen som på ett utmärkt sätt speglar det gångna årets verksamhet i EU. Under 2013 behandlades flera frågor av central betydelse för EU:s framtida verksamhet och utveckling. Arbetet i nämnden präglades, i synnerhet i början av året, av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014−2020 (EU:s långtidsbudget), inklusive budgeten för sammanhållningspolitiken och jordbrukspolitiken liksom inrättandet av en fond för stöd till regioner med hög ungdomsarbetslöshet. Bankunionens olika delar var föremål för intensiva förhandlingar med återkommande samråd med nämnden. EU:s sociala dimension hamnade i fokus i diskussionerna om att fördjupa den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Extra samrådsmöten hölls bl.a. om tobaksproduktdirektivet och om den gemensamma fiskeripolitiken (utkastförbud), vilket bl.a. ledde till att regeringens ståndpunkter delvis ändrades. En annan fråga som återkommande har diskuterats i nämnden är den europeiska planeringsterminen, som har kommit att bli en etablerad del av EU-arbetets årscykel. Samråden med nämnden om EU:s yttre förbindelser handlade till stor del om utvecklingen i Syrien och den omgivande regionen samt om Östliga partnerskapet.

Relationen mellan regeringen och riksdagen behandlas övergripande i skrivelsens avsnitt *1.1 Information till samt överläggningar och samråd med riksdagen*.

Samråd hölls inför samtliga möten i Europeiska rådet och ministerrådet. Antalet sammanträden och skriftliga samråd om A-punkter var ungefär lika många som året innan. Däremot ökade antalet telefonsamråd (8 stycken) markant medan antalet övriga skriftliga samråd minskade något. Regeringen har som regel fått stöd för sina ståndpunkter, men det har också förekommit att nämnden gett stöd för oppositionens ståndpunkt, varvid regeringen har behövt revidera sin handlingslinje.

EU-nämnden kan på ett allmänt plan konstatera att liksom tidigare år har kontakterna mellan riksdagen och regeringen respektive Regeringskansliet fungerat väl. De har präglats av god samarbetsanda, effektiv handläggning och beredskap för nödvändig flexibilitet. Det kan konstateras att underlagsdokument inför beslut och riktlinjedebatter i rådet i flera fall inte har funnits tillgängliga förrän en kort tid före det aktuella rådsmötet. Tidsfristen för att samråda med riksdagen har därför i dessa fall pressats. Generellt sett har antalet samråd som ägt rum med kort varsel och där det funnits begränsad tid för regeringen att inhämta nämndens mandat ökat under året. I ljuset av detta är det särskilt viktigt med en löpande dialog och upparbetade rutiner mellan Regeringskansliet och nämndens kansli.

Den s.k. berednings­gruppen, som består av en företrädare för varje parti, har sammankallats vid ett tillfälle under året, för att informeras om läget i förhandlingarna om EU:s långtidsbudget. Nämnden ser positivt på beredningsgruppen som ett kompletterande forum för informell dialog och kunskapsöverföring.

De tidiga överläggningarna i utskotten bidrar till att samråden i nämnden kan genomföras på ett effektivt sätt också när det är ont om tid eller det rör sig om komplexa och omfattande förslag. Nämnden vill även detta år peka på det goda samarbetet mellan nämnden och utskotten vid beredning av angelägna EU-frågor.

Frågan om demokratisk legitimitet och de olika institutionernas roll i EU:s beslutsprocess har fortsatt aktualitet. Europaparlamentet hade i enlighet med fördragen ökat inflytande i förhandlingarna kring EU:s långtidsbudget. Att delar av bankunionen (avvecklingsfonden) föreslogs regleras i ett mellanstatligt avtal ledde till diskussioner under förhandlingarna. Frågan om demokratisk legitimitet aktualiserades bl.a. i diskussionerna kring EMU:s utveckling.

För andra gången nådde de nationella parlamenten tröskeln för att utfärda ett s.k. gult kort till kommissionen då förslaget om en europeisk åklagarmyndighet ansågs strida mot subsidiaritetsprincipen.

Demokratisk legitimitet och de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet är angelägna frågor för nämnden och för dess motsvarigheter i många andra EU-länder. Frågor kring ett ökat samarbete mellan parlamenten och en förstärkning av den politiska dialogen har under året diskuterats såväl på Cosac (konferensen mellan EU-organen i medlemsländernas nationella parlament) som vid informella möten mellan nationella parlament.

Det som nämnden anfört flera gånger tidigare äger fortsatt giltighet: att EU utvecklas i breda stråk som berör olika politikområden inom EU-samarbetet och som därmed ställer stora krav på samordning inom regeringen och inom riksdagen. Detta är särskilt tydligt vad gäller Europa 2020-strategin och den europeiska planeringsterminen som tillsammans formar en yttre ram för många av rådets beslut och diskussioner och som utgör basen för en stor del av Europeiska rådets ställnings­taganden. Ett annat exempel är frågor om EU:s gränskontroll och migration, vilket har koppling både till EU:s yttre förbindelser och till samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor. EU-nämndens roll som ett sammanhållande politiskt sammansatt organ med överblick över alla EU:s politikområden är därmed fortsatt angelägen.

Synpunkter med anledning av de olika avsnitten

I det följande lyfter EU-nämnden fram några utvecklingslinjer och enskilda frågor som är av intresse för att belysa regeringens samråd med nämnden.

När det gäller *den övergripande utvecklingen i EU (del 1)* kan det konstateras att frågor som Europeiska rådet återkommande har behandlat under året har varit EU:s långtidsbudget, fördjupningen av EMU samt sysselsättningens och tillväxtens betydelse för att möta de utmaningar som den ekonomiska krisen har fört med sig. Noteras kan också att utvecklingen av energimarknaden stod på Europeiska rådets agenda vid mötet i maj och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken vid mötet i december, frågor som föranledde principdiskussioner i nämnden. Även migrationsfrågorna har diskuterats vid flera tillfällen.

Under året avslutades den tredje europeiska planeringsterminen, som påbörjades i november 2012. Planeringsterminen har blivit en etablerad och återkommande del i nämndens samråd. Nämnden har hanterat terminen vid ett flertal tillfällen under 2013 i samband med att den behandlades i olika rådskonstellationer och i Europeiska rådet. På ett principiellt plan har nämnden framhållit att kommissionens nationella rekommendationer inte är bindande och att riksdagen självständigt beslutar hur underlaget ska användas i det ordinarie riksdagsarbetet. Nämnden avstod i det sammanhanget uttryckligen från att ta ställning till nationella rekommendationer riktade till andra medlemsstater. Delar av oppositionen har ifrågasatt processen och menat att den påverkar medlemsstaternas nationella kompetens.

 När det gäller *horisontella frågor under allmänna rådet (del 2)* låg fokus på förhandlingarna om EU:s långtidsbudget. Under året togs vidare beslut om förhandlingsstarten för Serbiens EU-medlemskap. En majoritet i nämnden gav stöd till beslutet vid statsministerns samråd med nämnden i juni inför Europeiska rådets möte. I juni godkände Europeiska rådet också att förhandlingar inleds om ett stabiliserings- och associeringsavtal mellan EU och Kosovo. Nämnden diskuterade frågan om EU:s utvidgning i december vid samråd inför Allmänna rådet.

Vad gäller *EU:s förbindelser med omvärlden (del 3*) har nämnden ingående diskuterat den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken inför behandlingen vid utrikesrådets möte i november och Europeiska rådets möte i december. Östliga partnerskapet och förberedelserna inför det toppmöte som hölls i Vilnius i slutet av november stod återkommande på utrikesrådets dagordning. Samråd skedde även i nämnden inför Allmänna rådet och Europeiska rådet i denna fråga. I oktober bekräftade Europeiska rådet EU:s avsikt att, om länderna uppfyllde villkoren, ingå associationsavtal inklusive avtal om fördjupade frihandelsområden med Ukraina, Georgien och Moldavien. Beredskapen att hålla dörren till EU öppen för Ukraina i form av ett associeringsavtal var föremål för diskussion i nämnden i december.

Händelseutvecklingen i Syrien har fortsatt varit i fokus. Nämnden har vid ett stort antal sammanträden diskuterat den eskalerande humanitära katastrofen inom landet och de regionala effekterna av konflikten, såsom flykting­situationen i Libanon. Syrien-frågan har också varit föremål för skriftliga samråd vid ett flertal tillfällen, ofta med kort tid för nämnden att yttra sig. I fråga om Syrien har en majoritet i nämnden stått bakom regeringens ståndpunkt (se även nedan, del 5).

Samråd om flyktingfrågor har ägt rum i EU-nämnden inför såväl utrikesrådet som rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) och Allmänna rådet vid förberedelser inför Europeiska rådet.

Samråden om *ekonomiska och finansiella frågor (del 4)* har under året varit inriktade på att stärka EU-regelverken för den finansiella sektorn i ljuset av den ekonomiska krisen.

Inrättandet av en bankunion behandlades i samband med möten i såväl rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofinrådet) som Europeiska rådet. Under 2013 beslutades om nya kapitaltäckningskrav, en gemensam tillsynsmekanism för länderna i bankunionen och ett krishanteringsramverk. Förhandlingar om en gemensam avvecklingsmekanism för länderna i bankunionen samt ändringar i insättningsgarantisystemet pågick vid årets slut. Nämnden förde diskussioner om omfattande och komplexa förslag till regelverk. En majoritet gav stöd till regeringens förhandlingslinje och diskussionerna handlade bl.a. om att se till att Sverige − som står utanför bankunionen − inte påverkas negativt, att ett stabilt system för att motverka framtida kriser skapas och att regeringen är konstruktiv och aktiv även i de förhandlingar som rör förslag som endast omfattar de länder som ingår i bankunionen.

Bankunionen utgör en del av den plan som kommissionen tidigare lagt fram om ett fördjupat EMU-samarbete. Under 2013 diskuterade nämnden bl.a. förhandssamordning av planer för större reformer av den ekonomiska politiken, ett system med avtalsarrangemang för strukturreformer till vilka kopplas ekonomiskt stöd (solidaritetsmekanismer) och den sociala dimensionen av EMU. Regeringen samrådde inför möten i Ekofinrådet och Europeiska rådet varvid principiella diskussioner hölls i nämnden om EMU:s utveckling. Det fanns stöd för regeringens inriktning. Delar av oppositionen förordade en mer restriktiv linje. Diskussionerna i nämnden handlade bl.a. om konsekvenserna av ytterligare finanspolitisk samordning, den sociala dimensionen samt frågan om ett socialt protokoll (se även del 6).

Nämnden var enig om att kommissionen inte skulle ges ansvarsfrihet för EU-budgeten 2011.

Vad gäller *rättsliga och inrikes frågor (del 5)* har migrationsfrågor i Medelhavsområdet varit föremål för samråd upprepade gånger. Tragedin då ett stort antal flyktingar miste livet utanför den italienska ön Lampedusa inträffade vid tidpunkten för nämndens samråd inför möten i RIF-rådet och Europeiska rådet i oktober. Arbetsgruppen för Medelhavet fick i uppdrag av Europeiska rådet att identifiera åtgärder för tillämpningen av EU:s politik och verktyg i syfte att förhindra olyckor av detta slag. Inför mötet i RIF-rådet i december samrådde justitie- och migrationsministrarna gemensamt med nämnden.

Flyktingsituationen i Syrien liksom migrationsströmmarna i regionen och till EU tillhör också de frågor som har diskuterats i nämnden. Vid diskussionerna om flyktingrelaterade frågor har oppositionspartier ifrågasatt bl.a. förekomsten av lagliga vägar in i EU och möjligheterna att söka asyl. Även Frontex roll har lyfts och alternativet att ge hjälp på plats.

Förslaget om en europeisk åklagarmyndighet har diskuterats i nämnden, som gett ett enigt stöd för regeringens hållning, dvs. att Sverige i dagsläget inte bör delta i den åklagarmyndighet som kommissionen har föreslagit. Kommissionens förslag har ansetts strida mot subsidiaritetsprincipen av ett antal av medlemsstaternas parlament och ett gult kort har utfärdats (se även ovan). Kommissionen har dock valt att stå fast vid sitt förslag utan ändringar.

Även kommissionens förslag till dataskyddsförordning har behandlats ett flertal gånger under året. Riksdagen har ansett att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Nämnden har vid regeringens samråd stått bakom ståndpunkten att den allmänna dataskyddsregleringen bör ges formen av ett direktiv i stället för en förordning.

Inom ramen för *Sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård (del 6)* har ett förslag till tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet behandlats vid flera samråd under året. Centrala frågor i diskussionerna i nämnden har gällt kontrollåtgärder och entreprenörsansvar.

Under året beslutades vidare om en rekommendation om inrättande av ungdomsgarantier. Inom ramen för den europeiska planeringsterminen och sysselsättningsstrategin behandlade nämnden även detta år kommissionens sysselsättningsrapport.

I diskussionerna om ett fördjupat EMU har dess sociala dimension uppmärksammats. Med anledning av detta presenterade kommissionen en strategi för hur EMU:s sociala dimension kan stärkas, bl.a. genom inrättandet av en social resultattavla. Frågan behandlades på rådet i oktober och vid Europeiska rådets möten i oktober och december. I nämnden uppmärksammade oppositionen regeringen på riksdagens tillkännagivande från 2012 att Sverige bör kräva att EU ska anta ett juridiskt bindande socialt protokoll.

I juni enades rådet om tobaksproduktdirektivet. En enig nämnd underströk vikten av att snuset oförändrat ska kunna saluföras i Sverige. Frågan om hälsovarningarna på cigarettpaket och andra förpackningar föranledde diskussioner i nämnden. Efter konstitutionsutskottets behandling av frågan och ett extra möte i nämnden ändrade regeringen sin ståndpunkt. Bland annat innebar det att regeringen − med anledning av de positiva folkhälsoaspekterna − inte motsatte sig hälsovarningar som täcker 50−70 % av förpackningsytan de trycks på. I december enades rådet och Europaparlamentet om att hälsovarningarnas storlek ska täcka 65 % av ytan.

Inom området *jordbruk, fiske och livsmedel (del 9)* har reformpaketet för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken åter stått i fokus under en lång rad samråd i nämnden.

 När det gällde förslaget om den gemensamma fiskeripolitiken ställde sig oppositionen inte bakom regeringens förslag till svensk ståndpunkt om utkastförbudet. En majoritet i nämnden ansåg att Sverige skulle stå för nolltolerans genom hela förhandlingsprocessen.

Stockholm den 10 april 2014

På EU-nämndens vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (FP), Marie Granlund (S), Kerstin Haglö (S), Bengt-Anders Johansson (M), Pyry Niemi (S), Patrik Björck (S), Peder Wachtmeister (M), Johnny Skalin (SD), Hans Rothenberg (M), Eva-Lena Jansson (S), Staffan Danielsson (C), Maria Plass (M), Meeri Wasberg (S), Jacob Johnson (V), Johan Hultberg (M), Roland Utbult (KD).

Elanders, Stockholm 2014