

Näringsutskottets yttrande 2018/19:NU1y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 oktober 2018 att ge övriga utskott möjlighet att yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som redovisats i en promemoria utarbetad inom konstitutionsutskottets kansli. Uppföljningen omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under perioden den 1 januari–31 december 2017.

I yttrandet redovisar näringsutskottet sina kommentarer och bedömningar när det gäller de frågor som konstitutionsutskottet särskilt har angett. Näringsutskottet har under den aktuella perioden subsidiaritetsprövat 17 förslag till lagstiftningsakter.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen i uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen.

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

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 oktober 2018 att ge övriga utskott möjlighet att yttra sig över iakttagelserna i promemorian Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (pm 2018-10-02). I promemorian redogör konstitutionsutskottet för de iakttagelser det gjort vid en genomgång av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under perioden den 1 januari–31 december 2017.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar:

1. en kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2017 jämfört med 2016 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 subsidiaritetsprovats 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. en kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information
5. kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Vidare anför konstitutionsutskottet i promemorian att inget hindrar utskotten från att, om de så önskar, även ta upp subsidiaritetsprövningar som påbörjats under 2017, men genomförts under 2018.

Näringsutskottets subsidiaritetsprövningar under 2017

Under perioden den 1 januari–31 december 2017 har utskottet prövat följande 17 utkast till lagstiftningsakter:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning för ett styrningssystem för Energiunionen och om ändring av direktiv 94/22/EG, direktiv 98/70/EG, direktiv 2009/31/EG, förordning (EG) nr 663/2009, förordning (EG) nr 715/2009, direktiv 2009/73/EG, rådets direktiv 2009/119/EG, direktiv 2010/31/EU, direktiv 2012/27/EU, direktiv 2013/30/EU och rådets direktiv (EU) 2015/652 och om upphävande av förordning (EU) nr 525/2013, COM(2016) 759
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, COM(2016) 761
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/28/EU om främjande av användning av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, COM(2016) 767
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning nr 1303/2013 vad gäller ytterligare stöd till medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer, COM(2016) 778
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, COM(2016) 821
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om den rättsliga och operativa ramen för det europeiska elektroniska tjänstekort som införs genom förordning ... [tjänstekortsförordningen], COM(2016) 823
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt elektroniskt tjänstekort och därmed sammanhängande administrativa verktyg, COM(2016) 824
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el, COM(2016) 861
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om krisberedskap och upphävande av direktiv 2005/89/EG, COM (2016) 862
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, COM(2016) 863
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, COM(2016) 864
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad, COM(2017) 142
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012, COM(2017) 256

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkor och förfarande genom vilka kommissionen får begära att företag och företagssammanslutningar tillhandahåller information när det gäller den inre marknaden och närliggande områden, COM(2017) 257
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en ram för det fria flödet av icke-personuppgifter i Europeiska unionen, COM(2017) 495
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller ändringarna av medlen för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt medlen för målet Investering för tillväxt och sysselsättning och målet Europeiskt territoriellt samarbete, COM(2017) 565
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/73/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, COM(2017) 660

Utskottets ställningstagande

Under perioden 2010–2017 genomfördes totalt 713 subsidiaritetsprövningar av riksdagens utskott. Av dessa har näringsutskottet prövat 70 utkast till lagstiftningsakter (ca 10 procent). Under 2017 prövade utskotten 90 utkast till lagstiftningsakter, varav 17 utkast prövades av näringsutskottet (ca 19 procent). Näringsutskottet var därmed det utskott som prövade flest förslag till lagstiftningsakter under 2017. Utskottet har under perioden 2010–2017 avgett totalt fem utlåtanden varav tre resulterade i motiverade yttranden till kommissionen. Under 2017 har dock ingen av prövningarna resulterat i något utlåtande.

Ärendena bereds i utskottet enligt följande rutin. Kansliet upprättar en föredragningspromemoria som vanligtvis innehåller kansliets bedömning i frågan om det finns skäl för utskottet att begära in regeringens bedömning av om förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen eller inte. När Regeringskansliets faktapromemoria inklusive regeringens preliminära bedömning i subsidiaritetsfrågan finns tillgänglig bifogas denna information föredragningspromemorian. I föredragningspromemorian redogörs för den s.k. tvåstegsmetoden för subsidiaritetsprövningar. Ärendena föredras också muntligt i utskottet.

För 15 av de 17 förslag till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2017 fanns regeringens faktapromemoria om förslaget inklusive regeringens bedömning om subsidiaritetsprincipen tillgänglig vid beredningstillfället. I sju fall av dessa 15 hade utskottet dessförinnan beslutat att inhämta regeringens subsidiaritetsbedömning och i ett fall beslutade utskottet att inhämta kompletterande information från regeringen vad gällde dess bedömning om subsidiaritetsprincipen i den inkomna faktapromemorian. I resterande två fall av 17 prövade förslag fattade utskottet beslut utan att regeringens subsidiaritetsbedömning fanns tillhanda. Utskottet ansåg i samtliga 17 fall att förslagen var

förenliga med subsidiaritetsprincipen. Avvikande meningar lämnades av företrädare för Sverigedemokraterna i sex fall och av företrädare för Vänsterpartiet i tre fall.

Nio av de 17 prövade förslagen syftade till att upphäva, ändra eller omarbota redan gällande rättsakter. Utskottet har vidare i samband med subsidiaritetsprövningarna under 2017 inte särskilt uttalat sig om i vilken utsträckning förslagen även är förenliga med proportionalitetsprincipen. Under utskottets beredning lyfts dock såväl kommissionens som regeringens bedömning om proportionalitetsprincipen fram, och utskottet tar även dessa i beaktande vid sitt beslut om huruvida det aktuella förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller inte. Kommissionen har i samtliga förslag till lagstiftningsakter som utskottet prövat under 2017 redogjort för sin syn på hur förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller konstitutionsutskottets fråga om utskottets bedömning av en kompetensöverföring kan det generellt nämnas att riksdagens subsidiaritetsprövningar endast omfattar utkast till lagstiftningsakter inom de områden där EU och medlemsstaterna har delad befogenhet. EU har exklusiv befogenhet vad avser bl.a. tullunionen, konkurrenspolitiken och handelspolitiken. Vidare anses EU i praktiken ha exklusiv befogenhet på vissa områden där det från början funnits delad befogenhet. Allteftersom EU tagit sin befogenhet i anspråk genom att besluta om lagstiftning har utrymmet för att medlemsländerna själva ska kunna besluta om lagstiftning krympt eller blivit upptaget, något som kallas EU-rättens spärrverkan. Det kan vidare konstateras att tio av de 17 utkast till lagstiftningsakter som utskottet subsidiaritetsprövade under 2017 var utkast till förordningar, vilka inskränker mer på medlemsstaternas utrymme för nationella åtgärder än direktiv eftersom de i motsats till de sistnämnda är direkt tillämpliga i nationell lagstiftning och därigenom kan ha större verkan.

I tio av de prövade utkasten till lagstiftningsakter föreslogs också att kommissionen skulle ges befogenhet att anta delegerade akter, vilket innebär att kommissionen får befogenhet att komplettera eller göra tillägg till icke väsentliga delar av lagstiftningsakter. Även om dessa akter inte är lagstiftningsakter är de rättsligt bindande, vilket därmed innebär att de inom ramen för en lagstiftningsakt ytterligare kan minska utrymmet för nationella åtgärder. Sedan december 2017 finns ett nytt interinstitutionellt register över delegerade akter. Det är dock relativt svårt att utan en djupare analys få en överblick över de delegerade akter som antagits inom utskottets beredningsområde och deras inverkan på utrymmet för åtgärder på nationell nivå.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att även om utrymmet för nationell lagstiftning sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har minskat genom det samlade antal lagstiftningsakter som har föreslagits och slutligen antagits inom utskottets beredningsområde, har utskottet bedömt att det stora flertalet av dessa har varit förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet vill i detta sammanhang åter upprepa vad det anfört i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet om uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (senast i ytr. 2014/15:NU1y) om att det krävs en mer genomgripande analys och jämförelse än vad som är görligt inom ramen för ett yttrande för att fastställa om kompetens faktiskt har överförts eller inte. Att det saknas ett tillämpligt analysverktyg riskerar att göra bedömningen godtycklig, och det blir svårt att göra jämförelser från år till år. Därmed blir det svårt att bedöma om, och i vilken utsträckning, utrymmet för nationella åtgärder har minskat till följd av att ny lagstiftning har antagits på EU-nivå. Utskottet vill här åter framhålla att det kunde vara av intresse för konstitutionsutskottet att inom ramen för sitt ansvar att följa upp dessa frågor överväga om det finns skäl att göra en mer fördjupad studie på området.

Utskottet har i samband med de subsidiaritetsprövningar som genomfördes under 2017 inte i någon större utsträckning använt sig av IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange – en databas för utbyte av EU-relaterad information mellan EU-ländernas parlament) eller tagit kontakt med riksdagens representant i Bryssel. De subsidiaritetsprövningar som gjordes under 2017 var till sin karaktär sådana att de inte föranledde någon inhämtning av andra parlaments ståndpunkter. På ett övergripande plan kan nyttan av informationen i IPEX i samband med subsidiaritetsprövningar fortfarande upplevas som bristfällig eftersom flera parlament inte fyller i informationen och informationen kan upplevas som inaktuell. Det kan dock framhållas att kontakterna med riksdagens representant i Bryssel på ett relativt tidigt stadium ofta kan ge information om beredningsläget i andra parlament.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att det kan vara svårt att förutse när ett subsidiaritetsärende ska komma in till riksdagen. Det medför att utskottets verksamhetsplanering försvåras, vilket periodvis kan skapa en ökad arbetsbelastning för utskottet. Det planeringsverktyg som utskottet framför allt förlitar sig på när det gäller subsidiaritetsärenden är kommissionens planeringsdokument. Utskottet kan emellertid konstatera att det underlag som riksdagen haft att tillgå från kommissionen emellanåt visat sig vara otillförlitligt. Samtidigt gör utskottet bedömningen att riksdagens EU-samordning arbetar aktivt med att sprida den information som finns att tillgå om kommissionens planering till utskotten.

Stockholm den 8 november 2018

På näringsutskottets vägnar

Lars Hjalmered

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lars Hjalmered (M), Jennie Nilsson (S), Mattias Jonsson (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Monica Haider (S), Helena Lindahl (C), Birger Lahti (V), Tobias Andersson (SD), Åsa Eriksson (S), Arman Teimouri (L), Eric Palmqvist (SD), Lorentz Tovatt (MP), David Josefsson (M), Anders Lönnberg (S), Peter Helander (C), Lars Beckman (M) och Hampus Hagman (KD).