



Anpassning av regler för genomförande av EU-rätten på EU-nivå

Statsrådsberedningen

2017-01-18/2017-01-18

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 798

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter på området rättsliga frågor som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll

KOM (2016) 799

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning till artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivna förfarandet med kontroll

Tidigare faktapromemoria 2012/13:143 för förslag KOM(2013) 451 och 452 och faktapromemoria 2013/14:22 för förslag KOM(2013) 751.

Sammanfattning

Kommissionen har den 14 december 2016 presenterat två förslag till förordningar som syftar till att anpassa en rad EU-lagstiftningsakter som hänvisar till ett kommittéförfarande, det föreskrivande förfarandet med kontroll, till antingen systemet med delegerad befogenhet, genomförandebefogenhet eller att låta vissa bestämmelser utgå.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att Lissabonfördragets bestämmelser ska respekteras och i enlighet med detta bör en anpassning av det gamla systemet göras. I det fortsatta analysarbetet av förslagen till EU-förordningar om anpassning kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslagen bedöma om den befogenhet som

1 Förslagen

1.1 Ärendets bakgrund

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes i artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ändringar av ramen för de befogenheter som lagstiftaren, dvs. Europaparlamentet och rådet, kan tilldela kommissionen. I fördraget görs en åtskillnad mellan å ena sidan befogenheter som delegerats till kommissionen så att den kan anta delegerade akter, å andra sidan befogenheter som tilldelats kommissionen så att den kan anta genomförandeakter.

Kommissionens befogenhet att anta delegerade akter

Lagstiftaren kan i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget till kommissionen delegera befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Kommissionen kan tilldelas rätt att anta delegerade akter när alla dessa kriterier är uppfyllda men lagstiftaren kan även välja att reglera den aktuella frågan direkt i lagstiftningsakten.

Den delegerade befogenheten ska ha sin grund i en lagstiftningsakt. Konkret innebär det att det i en förordning, i ett direktiv eller i ett beslut anges att kommissionen tilldelas delegerad befogenhet att anta delegerade akter.

I artikel 290 i EUF-fördraget föreskrivs att mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet uttryckligen ska avgränsas i lagstiftningsakterna. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att kommissionens befogenheter noggrant avgränsas i lagstiftningsakten. Delegeringen kan även vara tidsmässigt begränsad. Vidare ska lagstiftningsakterna uttryckligen fastställa de villkor som ska gälla för delegeringen. Dessa villkor kan bestå i att Europaparlamentet eller rådet får besluta om att återkalla delegeringen och/eller att den delegerade akten får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte har gjort några invändningar mot den delegerade akten inom den tidsfrist som anges i den grundläggande lagstiftningsakten.

För själva beredningen av delegerade akter agerar kommissionen, enligt fördraget, självständigt. Institutionerna har dock kommit överens om att kommissionen ska samråda med medlemsstaternas experter vid framtagandet av den delegerade akten. Detta reglerades tidigare i en gemensam överenskommelse om delegerade akter mellan institutionerna från 2011. Medlemsstaterna har velat se ett större åtagande från kommissionen avseende samråd med medlemsstaternas experter vid utarbetandet av delegerade akter. Detta ledde till en ny gemensam överenskommelse, som närmare preciserar samarbetet mellan institutionerna gällande delegerade akter, som ingår i det Interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning (IIA) som trädde i kraft den 13 april 2016.¹

Överenskommelsen om delegerade akter i IIA beaktade rådets och svenska ståndpunkter och innehåller förbättringar vad gäller ett mer öppet, stärkt och konsekvent samråd med medlemsstaternas experter före antagande av delegerade akter. Kommissionen har åtagit sig att, på olika sätt, öka insynen i kommissionens förslag till delegerade akter och sammankallande av samråd med medlemsstaternas experter, notering av experters åsikter och återkoppling av kommissionens slutsatser av samrådet. Samråden ska genomföras i befintliga expertgrupper eller i särskilda möten med experter från medlemsstaterna. Till den gemensamma överenskommelsen finns standardfraser bifogade som institutionerna kommit överens om att i möjligaste mån använda sig av. De tre institutionerna har också åtagit sig att, senast vid utgången av 2017, upprätta ett register över delegerade akter i syfte att öka öppenheten, underlätta planeringen och möjliggöra spårbarhet i de olika skedena av en delegerad akts livscykel.

Kommissionens befogenhet att anta genomförandeaakter

Kommissionens befogenheter att anta genomförandeaakter framgår av artikel 291 i EUF-fördraget som innebär att kommissionen kan tilldelas befogenheter att anta genomförandeaakter då enhetliga regler för genomförandet av unionens lagstiftning krävs.

Då kommissionen tilldelas befogenhet att anta genomförandeaakter kontrolleras utövandet av dessa befogenheter av medlemsstaterna i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, den s.k. kommittéförfarandeförordningen (KFF). I den framgår att kommissionen vid framtagandet av

¹ EUT L 123, 12.5.2016.

Tidigare reglerades kommittéförfarandet i ett rådsbeslut, det s.k. kommittéförfarandebeslutet som innehöll tre olika förfaranden: det rådgivande förfarandet, förvaltningsförfarandet och föreskrivandeförfarandet.² Genom en ändring i kommittéförfarandebeslutet år 2006 infördes också det föreskrivande förfarande med kontroll ("PRAC")³. KFF ersatte kommittéförfarandebeslutet och införde ändringar gällande det tidigare systemet. Kommittéförfarandebeslutets rådgivande förfarande, förvaltningsförfarande och föreskrivande förfarande ersattes med två förfaranden i KFF (det rådgivande förfarandet och granskningsförfarandet). Kommittéförfarandebeslutets föreskrivande förfarande med kontroll ("PRAC") får sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 inte användas då ny lagstiftning antas. Definitionen av delegerade akter i artikel 290.1 EUF-fördraget ligger mycket nära formuleringen för bestämmelsen om det föreskrivande förfarandet med kontroll. KFF föreskriver däremot att det föreskrivande förfarandet med kontroll ska fortsätta att gälla provisoriskt i de fall det redan finns i en lagstiftningsakt tills dess akten upphör eller ändras.

I samband med att KFF antogs gjorde kommissionen ett uttalande om att en översyn kommer ske vad avser alla gällande lagstiftningsakter som innehåller hänvisning till det föreskrivande förfarandet med kontroll för en anpassning till kriterierna i fördraget. Kommissionen initierade redan 2013 en motsvarande anpassningsövning (se faktapromemoria 2012/13:FPM142 och 2013/14:FPM22) men drog 2015 tillbaka sina tre förslag i avvaktan på att den horisontella diskussionen om delegerade akter pågick mellan institutionerna. Inom ramen för IIA nåddes en horisontell överenskommelse om delegerade akter. I IIA framgår att de tre institutionerna inser behovet av anpassning av all befintlig lagstiftning till de rättsliga ramar som infördes i och med Lissabonfördraget, i synnerhet behovet av att ge hög prioritet åt en snabb anpassning av alla grundläggande akter som fortfarande hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll.

² Rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövande av kommissionens genomförandebefogenheter.

³ Rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 om ändring av beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövande av kommissionens genomförandebefogenheter.

Kommissionen har gjort en undersökning av alla lagstiftningsakter som fortfarande hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll för att avgöra om de bestämmelser som är föremål för detta förfarande och som omfattas av kommittéförfarandebeslutet uppfyller kriterierna i EUF-fördraget. I de fall då åtgärderna uppfyller kriterierna i artikel 290 i EUF-fördraget föreslås att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter. I de fall åtgärderna istället uppfyller kriterierna i artikel 291 EUF-fördraget föreslås att kommissionen ges behörighet att anta genomförandeakter. Kommissionen har utgått från antagandet att de åtgärder som omfattas av det föreskrivande förfarandet med kontroll i princip motsvarar det som avses i artikel 290 EUF-fördraget. I några fall föreslås att de befogenheter som idag ges till kommissionen utgår.

Den första föreslagna förordningen (KOM(2016) 798) går ut på att omvandla det föreskrivande förfarandet med kontroll till delegerade akter i fråga om de tre lagstiftningsakter på området rättsliga frågor som förtecknas i bilagan till förslaget. En separat förordning föreslås på detta område eftersom dessa akter antagits med en rättslig grund enligt avdelning V del III i EUF-fördraget och därför inte är bindande för alla medlemsstater.

Den andra föreslagna förordningen (KOM(2016) 799) går ut på att omvandla det föreskrivande förfarandet med kontroll till delegerade akter eller, i vissa fall, genomförandeakter i fråga om de 170 rättsakter som förtecknas i bilagan till förslaget. Dessa rättsakter omfattar olika politikområden, t.ex. arbetsmiljö, energi, näringsliv, statistik, miljö och klimat.

Innehåll som gäller båda de två föreslagna förordningarna

I de bilagor som är bifogade de två förslagen till förordningar föreslås de ändringar som ska göras i alla de rättsakter som omfattas. Följaktligen föreslås en rad ändringar för varje berörd rättsakt.

För de bestämmelser där en övergång till delegerad befogenhet föreslås anges villkoren för befogenheten i förslaget till ändring av den aktuella rättsakten. Kommissionen har i samtliga fall föreslagit att befogenheten gäller tills vidare. Delegering av befogenhet får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet. Perioden kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ. I en av de rättsakter som omfattas föreslås att perioden för att invända istället ska vara en månad

som kan förlängas med en månad. I samtliga fall då en övergång till delegerad befogenhet föreslås anges också, i enlighet med standardfraserna i den gemensamma överenskommelsen om delegerade akter, att kommissionen ska samråda med medlemsstaternas experter innan den antar en delegerad akt i enlighet med principerna i IIA.

I båda förslagen till förordningar anges att de inte ska påverka pågående förfaranden där en kommitté redan har yttrat sig i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll.

Innehåll som enbart gäller för den andra föreslagna förordningen

Den andra föreslagna förordningen (KOM(2016) 799) innehåller även i några fall en anpassning av det skyndsamma förfarandet i artikel 5a.6 i kommittéförfarandebeslutet till det skyndsamma förfarandet för delegerade akter.

I den förordningen föreslås också avseende 27 rättsakter att en övergång till genomförandebefogenhet görs. I dessa fall föreslås som regel att kommissionen har befogenhet att anta genomförandeakter i enlighet med granskningsförfarandet. I ett fall föreslås det rådgivande förfarandet. För vissa av dessa åtgärder innehåller förslaget en anpassning av det skyndsamma förfarandet enligt artikel 5a.6 i kommittéförfarandebeslutet till förfarandet för genomförandeakter med omedelbar verkan enligt artikel 8 i KFF.

I förordningen föreslås slutligen att nio av de rättsakter som framgår av bilagan ska ändras på ett sätt som innebär att några bestämmelser i dessa rättsakter ska utgå på grund av att de har blivit obsoleta, antingen tidsmässigt eller då det visat sig att de inte behövdes.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En anpassning av föreslagna regler medför inga ändringar av svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget medför inga omedelbara budgetära konsekvenser.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Lissabonfördragets bestämmelser ska respekteras. Lagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) ska i varje enskilt fall med utgångspunkt i de berörda bestämmelserna i varje lagstiftningsakt fastställa om åtgärderna faller under tillämpningsområdet för artikel 290 i EUF-fördraget eller under tillämpningsområdet för artikel 291 i EUF-fördraget. Lagstiftaren kan också besluta att komplettera den grundläggande akten med de bestämmelser som har varit föremål för det föreskrivande förfarandet med kontroll. Slutligen föreligger även möjligheten att låta en bestämmelse utgå. I det fortsatta analysarbetet kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslagen bedöma hur det är lämpligt att tilldela kommissionen befogenhet och bevaka att anpassningarna inte medför några nya kostnader eller ökar risken för framtida kostnadsökningar.

Regeringen angav vid införandet av systemet med delegerade akter att det kan komma att effektivisera lagstiftningsarbetet på EU-nivå (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64).

Regeringen har välkomnat att IIA innebär ett mer öppet, stärkt och konsekvent samråd med medlemsstaternas experter före antagande av delegerade akter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu okända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig över förslagen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Avseende det första förslaget (KOM(2016) 798): artikel 81.2 i EUF-fördraget.

Avseende det andra förslaget (KOM(2016) 799): artiklarna 33, 43.2, 53.1, 62, 64.2, 91, 100.2, 114, 153.2 b, 168.4 a, 168.4 b, 172, 192.1, 207, 214.3 och 338.1 i EUF-fördraget.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av Europaparlamentet och rådet enligt artikel 294 i EUF-fördraget. Rådet tar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagen handlar om att anpassa en rad lagstiftningsinstrument som idag hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll till antingen det som föreskrivs i artikel 290 i EUF-fördraget, systemet med delegerad befogenhet eller det som föreskrivs i artikel 291 i EUF-fördraget, genomförandebefogenhet, eller att låta vissa bestämmelser utgå.

Kommissionen har kommit fram till att vissa bestämmelser som är föremål för det föreskrivande förfarandet med kontroll uppfyller kriterierna enligt artikel 290 i EUF-fördraget och att vissa bestämmelser istället uppfyller kriterierna enligt artikel 291 i EUF-fördraget. Slutligen har kommissionen kommit fram till att en del av bestämmelserna bör utgå.

Regeringen bedömer att förslagens målsättning att anpassa kommissionens befogenheter av naturliga skäl inte kan uppnås genom att medlemsstaterna var för sig hanterar frågorna.

Mot den bakgrunden och vad som angetts under avsnitt 2.1 är det regeringens uppfattning att förslagen till förordningar om anpassning till artikel 290 och 291 i EUF-fördraget av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll i sig är förenliga med fördragets subsidiaritetsprincip.

Det kan slutligen noteras att kommissionens förslag innebär att en framtida delegerad akt inte kan träda i kraft om rådet eller Europaparlamentet inom en angiven tidsfrist invänder mot detta.

2016/17:FPM55

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag ska behandlas i rådet under Maltas ordförandeskap våren 2017.

4.2 Fackuttryck/termer

Lagstiftningsakt: I EU-terminologi är det en akt som är antagen med det ordinarie eller det särskilda lagstiftningsförfarandet, se artiklarna 289 och 294 i EUF-fördraget

Ordinarie lagstiftningsförfarande: Består i att Europaparlamentet, och rådet på förslag från kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Föreskrivande förfarande med kontroll: Enligt kommittéförfarandebeslutet kan detta förfarande omfatta åtgärder med allmän räckvidd som ändrar icke väsentliga delar i en rättsakt som antagits genom det som tidigare kallades medbeslutandeförfarandet (numera det ordinarie lagstiftningsförfarandet). Förfarandet innebär kortfattat att rådet och Europaparlamentet kan utföra kontroll innan kommissionen antar de föreslagna åtgärderna.