

Näringsutskottets yttrande 2019/20:NU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2019 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 2018.

Näringsutskottet har beslutat att yttra sig över promemorian. I yttrandet redovisar näringsutskottet sina kommentarer och bedömningar när det gäller de frågor som konstitutionsutskottet särskilt har angett. Näringsutskottet subsidiaritetsprövade under den aktuella perioden 15 förslag till lagstiftningsakter.

Utskottets överväganden

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

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 12 september 2019 att ge övriga utskott möjlighet att yttra sig över iakttagelserna i promemorian Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (pm 2019-09-10). 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 2018.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2018 jämfört med 2017 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 subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft samt hur den sammanlagda 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 till eller önskemål om förbättringar.

Vidare anför konstitutionsutskottet i promemorian att inget hindrar utskotten från att, om de så önskar, även ta upp subsidiaritetsprövningar som påbörjades under 2018 men genomförts under 2019.

Näringsutskottets subsidiaritetsprövningar under 2017

Under perioden den 1 januari–31 december 2018 prövade utskottet följande 15 utkast till lagstiftningsakter:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 vad gäller stöd till strukturreformer i medlemsstaterna, COM(2017) 826
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 256/2014 om anmälan till kommissionen av projekt för investeringar i energiinfrastruktur inom Europeiska unionen, COM(2017) 769
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler och förfaranden för överensstämmelse med och genomdrivande av unionens harmoniseringslagstiftning för produkter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 305/2011, (EU) nr 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 och (EU) 2017/1369 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU och 2014/90/EU, COM(2017) 795
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av varor som lagligen saluförs i en annan medlemsstat, COM(2017) 796
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av rättvisa villkor och transparens för företagsanvändare av onlinebaserade förmedlingstjänster, COM(2018) 238
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om märkning av däck med avseende på drivmedelseffektivitet och andra väsentliga parametrar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1222/2009, COM(2018) 296
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 469/2009 om tilläggsskydd för läkemedel, COM(2018) 317
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden, COM(2018) 372

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang, COM(2018) 373
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa åtgärder, COM(2018) 374
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering, COM(2018) 375
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för den inre marknaden, konkurrenskraft för företaget, inklusive små och medelstora företag, och europeisk statistik samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 99/2013, (EU) nr 1287/2013, (EU) nr 254/2014, (EU) nr 258/2014, (EU) nr 652/2014 och (EU) 2017/826, COM(2018) 441
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller medlen för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt om rättelse av den förordningen vad gäller medlen för målet Investering för tillväxt och sysselsättning, COM(2018) 498
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller en justering av den årliga förfinansieringen för åren 2021–2023, COM(2018) 614
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (ändrat genom direktiv 2018/XXX/EU) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/XXX (Styrningen av energiunionen), på grund av Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen, COM(2018) 744.

Utskottets bedömning

Under perioden 2010–2018 genomförde riksdagens utskott totalt 862 subsidiaritetsprövningar. Av dessa har näringsutskottet prövat 85 utkast till lagstiftningsakter (ca 10 procent). Under 2018 prövade utskotten 149 utkast till lagstiftningsakter, varav 15 utkast prövades av näringsutskottet (ca 10 procent). Utskottet lämnade under perioden 2010–2018 totalt sju utlåtanden, varav fem resulterade i motiverade yttranden till kommissionen. Under 2018 resulterade två av prövningarna i utlåtanden, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om marknadskontroll av produkter (utl. 2017/18:NU26) och Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en mekanism för att lösa problem i gränsöverskridande sammanhang (utl. 2017/18:NU28). I 10 fall av de 15 som utskottet prövade under 2018

var utskottet enigt i sin bedömning att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen. I tre fall lämnade företrädare för Sverigedemokraterna avvikande meningar mot utskottsmajoritetens uppfattning att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen (se prot. 2017/18:31) Av de 15 prövade förslagen innehöll 6 stycken bestämmelser om delegerade akter, 4 av förslagen handlade om ändringar av befintliga lagstiftningsakter, 3 om upphävande av en eller flera befintliga lagstiftningsakter och 1 om tekniska anpassningar i samband med brexit. Vad gäller det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2018 jämfört med 2017 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande kan man allmänt säga att en större andel av förslagen under 2018 rörde tillnärmning av lagstiftning (artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget) och strukturfonder (artikel 177 i EUF-fördraget) jämfört med 2017 då fokus låg på energipolitik (artikel 194 i EUF-fördraget) följt av tillnärmning av lagstiftning.

Vad gäller konstitutionsutskottets fråga om utskottets bedömning av om en kompetensöverföring har skett 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 medlemsländerna att själva besluta om lagstiftning krympt eller blivit upptaget, något som kallas EU-rättens spärrverkan. Det kan vidare konstateras att 14 av de 15 utkast till lagstiftningsakter som utskottet subsidiaritetsprövade under 2018 var utkast till förordningar, vilka inskränker medlemsstaternas utrymme för nationella åtgärder mer än direktiv eftersom de i motsats till de sistnämnda är direkt tillämpliga i nationell lagstiftning och därigenom kan ha större verkan. Kommissionens befogenhet att anta delegerade akter, vilket föreslogs i sex av fallen som utskottet prövade, innebär befogenhet till att göra kompletteringar eller tillägg till icke väsentliga delar av lagstiftningsakter. Även om delegerade 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 (ca 94 procent) 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. 2018/19: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.

Kommissionen har i samtliga förslag till lagstiftningsakter utom ett som utskottet prövade under 2018 redogjort för sin syn på hur förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Det aktuella förslaget (COM(2017) 769) handlade om att upphäva en befintlig förordning som bedömdes vara ineffektiv. Den rättsliga grunden för förordningen som förslaget skulle upphäva grundades på artikel 194 (energifrågor) i EUF-fördraget och omfattades därför av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, varför förslaget måste godkännas av både Europaparlamentet och rådet.

Utskottet har i samband med de subsidiaritetsprövningar som genomfördes under 2018 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. På ett övergripande plan kan nyttan av informationen i IPEX i samband med subsidiaritetsprövningar fortfarande upplevas som bristfällig. 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 7 november 2019

På näringsutskottets vägnar

Lars Hjälmered

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lars Hjälmered (M), Helene Hellmark Knutsson (S), Mattias Jonsson (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Mattias Bäckström Johansson (SD), Monica Haider (S), Helena Lindahl (C), Birger Lahti (V), Lotta Olsson (M), Mathias Tegnér (S), Camilla Brodin (KD), Åsa Eriksson (S), Arman Teimouri (L), Eric Palmqvist (SD), Peter Helander (C), Staffan Eklöf (SD) och Amanda Palmstierna (MP).