

Näringsutskottets utlåtande 2023/24:NU16

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om att underlätta gränsöverskridande lösningar

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2023) 790).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets prövning.....5

 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om
 att underlätta gränsöverskridande lösningar5

 Utskottets ställningstagande.....7

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag10

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om att underlätta gränsöverskridande lösningar

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 14 mars 2024

På näringsutskottets vägnar

Tobias Andersson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tobias Andersson (SD), Elisabeth Thand Ringqvist (C), Fredrik Olovsson (S), Mats Green (M), Monica Haider (S), Jessica Stegrud (SD), Mattias Jonsson (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Marianne Fundahn (S), Kjell Jansson (M), Eric Palmqvist (SD), Elin Söderberg (MP), Louise Eklund (L), Johnny Svedin (SD), Aida Birinxhiku (S), Lorena Delgado Varas (V) och Lili André (KD).

Redogörelse för ärendet

Den 12 december 2023 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om att underlätta gränsöverskridande lösningar (COM(2023) 790). Den 25 januari 2024 hänvisade kammaren förslaget till förordning till näringsutskottet för subsidiaritetsprövning. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 20 mars 2024.

Regeringen lämnade en faktapromemoria (2023/24:FPM11) till riksdagen den 5 februari 2024 där regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår. Den 13 februari 2024 beslutade utskottet att begära ytterligare information om regeringens bedömning. Regeringen informerade muntligen utskottet om sin bedömning vid sammanträden den 29 februari 2024.

Förslaget som prövas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om att underlätta gränsöverskridande lösningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Kommissionens förslag

Bakgrund

Den 29 maj 2018 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2018) 373). Förordningsförslaget om att inrätta en gränsöverskridande mekanism (European Cross-Border Mechanism) var en del av lagstiftningspaketet för sammanhållningspolitiken 2021–2027. Förslaget kom aldrig att förhandlas i rådet eftersom en majoritet av medlemsstaterna motsatte sig detsamma, bl.a. med motiveringen att det inte var frivilligt och att det inte ansågs vara proportionellt. Riksdagen lämnade ett motiverat yttrande om förslaget och ansåg därmed att det tidigare förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:NU28, rskr. 2017/18:448).

Den 14 september 2023 antog Europaparlamentet en lagstiftningsresolution med rekommendationen om att kommissionen skulle ta fram ny lagstiftning för att ta bort gränsöverskridande hinder. Den 12 december 2023 lade kommissionen fram det nu aktuella förslaget, ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2023) 790 final).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innebär att medlemsstaterna ska inrätta eller utse en eller flera gränsöverskridande samordningspunkter och att kommissionen får samordnande uppgifter för att underlätta lösningen av gränsöverskridande hinder i land- eller sjögränsområden. Förslaget omfattar inte gränsöverskridande hinder mellan medlemsstater och tredjeländer.

Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska ett utskott, om det finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. Utskottet ska lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem av utskottets ledamöter begär det. Om utskottet finner att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska det anmälas till kammaren genom ett protokollsutdrag.

Konstitutionsutskottet har uttalat att ett visst mått av proportionalitetsbedömning – dvs. att granska om den föreslagna åtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen – kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Det är inte fråga om renodlade proportionalitetsbedömningar utan om ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen (bet. 2010/11:KU18 och bet. 2014/15:KU5).

Subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen anger följande i förslaget när det gäller subsidiaritetsprincipen:

Villkoren för territoriellt samarbete bör fastställas i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget. Medlemsstaterna har vidtagit enskilda, bilaterala och till och med multilaterala initiativ för att lösa rättsliga gränsöverskridande problem. Alla medlemsstater har emellertid inte sådana samarbetsstrukturer, eller så har de samarbetsstrukturer men inte för samtliga gränser i medlemsstaten. På ett liknande sätt finns det inte gränsöverskridande samordningspunkter i alla medlemsstater för samtliga EU:s inre gränser, fastän de behövs för att skapa ett effektivt nätverk för att dela kunskap och stärka kapaciteten, i samarbete med kommissionen. Dessutom har det hittills inte varit tillräckligt med EU-finansiering (främst inom Interreg-programmen) och rättsliga instrument (främst ECTS) för att lösa de rättsliga gränsöverskridande problem som identifierats i hela unionen. Det är därför inte möjligt för medlemsstaterna att i tillräcklig utsträckning uppnå målen med den föreslagna åtgärden, varken på nationell, regional eller lokal nivå. Med tanke på de föreslagna åtgärdernas omfattning och effekter uppnås de bättre genom att åtgärder

vidtas på EU-nivå. Det krävs därför att EU-lagstiftaren vidtar ytterligare åtgärder.

När det sedan gäller proportionalitetsprincipen anför kommissionen följande:

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget ska EU:s åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det är frivilligt att använda det verktyg för gränsöverskridande lösningar som inrättas genom denna förordning. Medlemsstaterna får tillsammans med en eller flera angränsande medlemsstater besluta att fortsätta att hantera rättsliga hinder i en specifik gränsöverskridande region inom ramen för befintliga samarbetsstrukturer. Medlemsstaterna kan besluta hur de bäst ska organisera sina resurser när de utser en gränsöverskridande samordningspunkt, bland annat genom att utse ett befintligt organ eller gemensamma gränsöverskridande samordningspunkter med angränsande medlemsstater. Om en medlemsstat saknar ett sådant verktyg eller om de befintliga samarbetsstrukturerna inte är tillräckliga för att lösa ett visst gränsöverskridande problem, kan den välja att använda det verktyg för lösning av gränsöverskridande problem som inrättats enligt denna förordning. Denna förordning går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Det ändrade förslaget påverkar inte de rättsmedel som fastställs i fördragen för att hantera överträdelser av unionsrätten från medlemsstaterna.

Regeringens bedömning

I faktagromemorian Förordning om att underlätta gränsöverskridande lösningar (2023/24:FPM35) anger regeringen följande bedömning av subsidiaritetsprincipen:

Kommissionen anser att förslaget är i linje med subsidiaritetsprincipen eftersom inte alla medlemsstater har samarbetsstrukturer för alla gränser och eftersom rättsliga instrument (främst EGTS) inte varit tillräckliga för att lösa de rättsliga gränsöverskridande hinder som identifierats i hela unionen. Kommissionen anser också att förslaget är proportionerligt eftersom det är frivilligt att använda sig av de verktyg som de gränsöverskridande samordningspunkterna ska tillhandahålla.

Utifrån kommissionens redovisning ifrågasätter inte regeringen i och för sig bedömningen att förslagets syfte inte i tillräcklig omfattning skulle kunna uppnås på medlemsstatsnivå. För regeringen vore däremot en rekommendation snarare än bindande lagstiftning i form av en förordning ett lämpligt sätt att bidra till att komma till rätta med de problem som kommissionen vill angripa.

I den mån det går att uttolka det otydliga förslaget menar regeringen att det går längre än vad som är nödvändigt för att hantera de aktuella problemen.

Utskottets ställningstagande

En av EU:s uppgifter är att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom unionen, vilket bl.a. innefattar att minska regionala skillnader, främja social inkludering och medverka till tillväxt och utveckling. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att en väl fungerande inre marknad är av avgörande betydelse för att stärka hela EU:s konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning till nytta för företag, arbetstagare och konsument. Vidare

är det även utskottets uppfattning att en väl fungerande inre marknad förutsätter att man tar bort hinder vid de inre gränserna. För att hantera administrativa och rättsliga hinder i gränsregionerna föreslår kommissionen en förordning som innehåller ett förfarande med syftet att underlätta en lösning av gränsöverskridande problem. Kommissionens förslag är en ändring av ett tidigare framlagt förslag som aldrig kom att behandlas i rådet eftersom en merpart av medlemsstaterna ansåg att förslaget inte var frivilligt och inte heller proportionellt. Utskottet behandlade det tidigare förslaget våren 2018 och menade att det stred mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:NU28, rskr. 2017/18:448). Några av de invändningar utskottet då anförde var att det tidigare förslaget var otydligt och komplext på flera punkter samt att kommissionens motivering till att en reglering för att lösa gränsöverskridande hinder skulle lyftas till EU-nivån inte till fullo var underbyggd. Därtill konstaterade utskottet att det saknades en tillfredsställande konsekvensanalys av förslaget, vilket bidrog till oklarheterna.

När det gäller det förslag som är aktuellt nu anser utskottet, i likhet med kommissionen, att det är angeläget att underlätta gränsöverskridande samarbeten. Vidare instämmer utskottet med kommissionen om att det skulle skapa mervärde för medborgare, företag och institutioner om de hinder som finns i dessa gränsregioner identifieras och får en lösning. Samtidigt är det utskottets uppfattning att det kommissionen föreslår är införandet av en överstatlig process för mellanstatliga gränshinder som grundar sig på nationell lagstiftning. Därtill menar utskottet att förslaget angränsar mot lagstiftning som faller inom den nationella kompetensen. Utskottet anser också att det går att ifrågasätta både behovet och mervärdet av förslaget utifrån det faktum att medlemsstaterna sinsemellan redan i dag kan lösa eventuella gränshinder som grundar sig på nationell lagstiftning. När det gäller gränshinder som har sin grund i att medlemsstater genomfört EU-lagstiftning på olika sätt noterar utskottet att det finns särskilda inre marknadsverktyg, som t.ex. Solvit, för att komma till rätta med dessa problem. Utskottet menar således att det inte är klargjort varför medlemsstaterna ska frånga att bemöta de hinder och problem som finns i dessa gränsregioner mellanstatligt och inom redan existerande former.

Kommissionen menar därutöver att det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa det förfarande som presenteras i förslaget, samtidigt som det enligt utskottets mening framstår som att förfarandet också innehåller tvingande detaljreglering. Det är utskottets uppfattning att en rekommendation därför vore mer proportionell för ett frivilligt förfarande än bindande lagstiftning i form av en förordning för att komma till rätta med de problem som kommissionen vill angripa. Därtill menar utskottet att förslaget kan medföra en betydande administrativ börda för medlemsstaterna, vilket medför att det utan en fullständig konsekvensanalys går att ifrågasätta om förslaget kan anses stå i proportion till de problem det syftar till att lösa.

Utskottet anser därför med hänvisning till det som anförts ovan att förslaget i sin nuvarande utformning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Därmed föreslår utskottet att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2023) 790).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2023) 790).

En av EU:s uppgifter är att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom unionen, vilket bl.a. innefattar att minska regionala skillnader, främja social inkludering och medverka till tillväxt och utveckling. Riksdagen vill i detta sammanhang framhålla att en väl fungerande inre marknad är av avgörande betydelse för att stärka hela EU:s konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning till nytta för företag, arbetstagare och konsumenter. Vidare är det även riksdagens uppfattning att en väl fungerande inre marknad förutsätter att man tar bort hinder vid de inre gränserna. För att hantera administrativa och rättsliga hinder i gränsregionerna föreslår kommissionen en förordning som innehåller ett förfarande med syftet att underlätta en lösning av gränsöverskridande problem. Kommissionens förslag är en ändring av ett tidigare framlagt förslag som aldrig kom att behandlas i rådet eftersom en merpart av medlemsstaterna ansåg att förslaget inte var frivilligt och inte heller proportionellt. Riksdagen behandlade det tidigare förslaget våren 2018 och menade att det stred mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:NU28, rskr. 2017/18:448). Några av de invändningar riksdagen då anförde var att det tidigare förslaget var otydligt och komplext på flera punkter samt att kommissionens motivering till att en reglering för att lösa gränsöverskridande hinder skulle lyftas till EU-nivån inte till fullo var underbyggd. Därtill konstaterade riksdagen att det saknades en tillfredsställande konsekvensanalys av förslaget, vilket bidrog till oklarheterna.

När det gäller det förslag som är aktuellt nu anser riksdagen, i likhet med kommissionen, att det är angeläget att underlätta gränsöverskridande samarbeten. Vidare instämmer riksdagen med kommissionen om att det skulle skapa mervärde för medborgare, företag och institutioner om de hinder som finns i dessa gränsregioner identifieras och får en lösning. Samtidigt är det riksdagens uppfattning att det kommissionen föreslår är införandet av en överstatlig process för mellanstatliga gränshinder som grundar sig på nationell lagstiftning. Därtill menar riksdagen att förslaget angränsar mot lagstiftning som faller inom den nationella kompetensen. Riksdagen anser också att det går att ifrågasätta både behovet och mervärdet av förslaget utifrån det faktum att medlemsstaterna sinsemellan redan i dag kan lösa eventuella gränshinder som grundar sig på nationell lagstiftning. När det gäller gränshinder som har sin grund i att medlemsstater genomfört EU-lagstiftning på olika sätt noterar riksdagen att det finns särskilda inre marknadsverktyg, som t.ex. Solvit, för att komma till rätta med dessa problem. Riksdagen menar således att det inte är klaggjort varför medlemsstaterna ska frånga att bemöta de hinder och problem

som finns i dessa gränsregioner mellanstatligt och inom redan existerande former.

Kommissionen menar därutöver att det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa det förfarande som presenteras i förslaget, samtidigt som det enligt riksdagens mening framstår som att förfarandet också innehåller tvingande detaljreglering. Det är riksdagens uppfattning att en rekommendation därför vore mer proportionell för ett frivilligt förfarande än bindande lagstiftning i form av en förordning för att komma till rätta med de problem som kommissionen vill angripa. Därtill menar riksdagen att förslaget kan medföra en betydande administrativ börda för medlemsstaterna, vilket medför att det utan en fullständig konsekvensanalys går att ifrågasätta om förslaget kan anses stå i proportion till de problem det syftar till att lösa.

Riksdagen anser därför med hänvisning till det som anförts ovan att förslaget i sin nuvarande utformning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.