



EU-förordningar om anpassning av regler för genomförande av EU-rätten på EU-nivå

Statsrådsberedningen

2013-08-15

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 451

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

KOM (2013) 452

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

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat två förslag till ramförordningar som syftar till att anpassa en rad lagstiftningsinstrument som hänvisar till ett kommittéförfarande. Det handlar om att anpassa från det så kallade föreskrivande förfarandet med kontroll till systemet med delegerade akter som infördes genom Lissabonfördraget.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att Lissabonfördragets bestämmelser ska respekteras. I det fortsatta analysarbetet av de två förslagen till EU-förordningar om anpassning kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslagen bedöma om det är möjligt och lämpligt att tilldela kommissionen delegerad befogenhet. Först efter en sådan analys kan regeringen ta ställning till om en sådan horisontell lösning beträffande samtliga berörda lagstiftningsinstrument som kommissionen föreslagit är lämplig.

1.1 Ärendets bakgrund

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes 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, 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 befogenheten 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.

Syftet med delegerade akter är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagstiftningsakter blir alltför detaljerade. Lagstiftningsarbetet blir därmed mer effektivt.

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 eller befogenhet att anta delegerade akter.

I artikel 290.1 andra stycket 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.

Kommissionens befogenhet att anta genomförandeakter

Kommissionens befogenheter att anta genomförandeakter framgår av artikel 291 i EUF-fördraget samt av 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).

Artikel 291 i EUF-fördraget innebär att kommissionen kan tilldelas befogenheter att anta genomförandeakter då enhetliga regler för genomförandet av unionens lagstiftning krävs. Då kommissionen tilldelas befogenhet att anta genomförandeakter kontrolleras utövandet av dessa befogenheter av medlemsstaterna.

Kommissionen biträds av en genomförandekommitté som består av representanter för medlemsstaterna. Det övergripande regelverket för dessa kommittéer finns i KFF. Hur kommittéerna får utöva sitt uppdrag framgår av KFF.

KFF ersätter rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, det s.k. kommittéförfarandebeslutet¹.

KFF som trädde i kraft den 1 mars 2011 inför bl.a. följande ändringar gällande det tidigare systemet. Kommittéförfarandebeslutets tre kommittéförfaranden (det rådgivande förfarandet, förvaltningsförfarandet och det föreskrivande förfarandet) ersätts med endast två olika 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 men det kan fortsätta att tillämpas under en övergångsperiod i de fall det redan finns i en lagstiftningsakt som antagits innan 1 december 2009 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 har gjort en undersökning av alla lagstiftningsinstrument 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 beslutet om kommittéförfaranden uppfyller kriterierna enligt artikel 290 i EUF-fördraget.

Den första föreslagna ramförordningen går ut på att omvandla det föreskrivande förfarandet med kontroll till delegerade akter i fråga om de 160 grundläggande lagstiftningsakter som förtecknas i bilagan till kommissionens förslag (KOM (2013) 451).

Den andra föreslagna ramförordningen går ut på att omvandla det föreskrivande förfarandet med kontroll till delegerade akter i fråga om de 5 grundläggande lagstiftningsakter på området rättsliga frågor som förtecknas i bilagan till kommissionens förslag (KOM(2013) 452). En separat förordning föreslås eftersom dessa akter antagits med en rättslig grund enligt avdelning V del III i EUF-fördraget och därför inte är bindande för alla medlemsstater. Därigenom är de oförenliga med de rättsliga grunderna för andra grundläggande akter.

¹ Rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 om ändring av beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

Ett tredje förslag kommer slutligen att omfatta de återstående grundläggande akter som hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll och som är föremål för en pågående undersökning.

Kommissionens första och andra förslag till ramförordningar som denna promemoria behandlar presenterades den 27 juni 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att när det i de 160 respektive 5 instrument som förtecknas i bilagorna till de båda föreslagna ramförordningarna hänvisas till det föreskrivande förfarandet med kontroll ska kommissionen ha befogenhet att anta delegerade akter.

Villkoren för befogenheten anges i förslagen till ramförordningar. Bl.a. så gäller befogenheten 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.

Förkortad tidsfrist för att invända mot att en delegerad akt träder ikraft samt skyndsamt förfarande

Två särskilda bestämmelser föreslås i kommissionens första förslag till ramförordning (KOM(2013) 451).

I de fall det i de 160 grundläggande lagstiftningsakterna som förtecknas i bilagan till kommissionens förslag föreskrivs förkortade tidsfrister för att motsätta sig ett förslag i enlighet med artikel 5a.5 b i kommittéförfarandebeslutet innehåller förslaget till ramförordning en bestämmelse om en tidsfrist på en månad (artikel 2.6 i förslag nr 451).

Förslaget innehåller även en anpassning av det skyndsamma förfarandet i artikel 5a.6 i kommittéförfarandebeslutet till motsvarande förfarande för delegerade akter (artikel 3 i förslag nr 451).

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. I det fortsatta analysarbetet av de två förslagen till EU-förordningar om anpassning kommer regeringen att i fråga om var och en av de rättsakter som omfattas av förslagen bedöma om det är möjligt och lämpligt att tilldela kommissionen delegerad befogenhet. Först efter en sådan analys kan regeringen ta ställning till om en sådan horisontell lösning beträffande samtliga berörda lagstiftningsinstrument som kommissionen föreslagit är lämplig.

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).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vissa medlemsstater har ifrågasatt en sådan horisontell lösning beträffande samtliga berörda lagstiftningsinstrument som kommissionen presenterat.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig över förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslag KOM (2013) 451 är artiklarna 33, 43.2, 53.1, 62, 64.2, 91, 100.2, 114, 153.2b, 168.4 b, 172, 192.1, 207 och 338.1 i EUF-fördraget.

Rättslig grund för förslag KOM (2013) 452 är artikel 81.2 i EUF-fördraget.

Beslut fattas enligt båda förslagen av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 i EUF-fördraget.

2012/13:FPM143

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagen handlar om att anpassa en rad lagstiftningsinstrument som idag hänvisar till det föreskrivande förfarandet med kontroll till systemet med delegerade akter som infördes genom Lissabonfördraget.

Kommissionen har gjort en undersökning av de nu aktuella 165 lagstiftningsinstrumenten och kommit fram till att de bestämmelser som är föremål för det föreskrivande förfarandet med kontroll uppfyller kriterierna enligt artikel 290 i EUF-fördraget.

Kommissionen har baserat sin analys på att definitionen av en delegerad akt liknar, formuleringarna i artikel 5a i kommittéförfarandebeslutet gällande de akter som ska omfattas av det föreskrivande förfarandet med kontroll. I båda fallen är det fråga om akter med allmän räckvidd som är avsedda att ändra eller komplettera vissa icke väsentliga delar av ett lagstiftningsinstrument.

Regeringen bedömer att förslagets målsättning att anpassa kommissionens befogenheter till artikel 290 i EUF-fördraget 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 ramförordningar om anpassning till artikel 290 i EUF-fördraget av ett antal rättsakter som föreskriver tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll allmänt sett 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.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första behandling förväntas under hösten 2013.

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.