



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2017 att ge övriga utskott tillfälle att senast den 7 november 2017 yttra sig över iakttagelserna i en promemoria som tagits fram inom konstitutionsutskottet. Finansutskottet yttrar sig till konstitutionsutskottet med anledning av detta.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Inom konstitutionsutskottet (KU) har tagits fram en promemoria daterad den 14 september 2017 om konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen 2017. Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande redogörelser, kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2016 jämfört med 2015 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 sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En redogörelse för i vilken utsträckning utskottet har gjort en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. 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.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål om förbättringar.

I konstitutionsutskottets promemoria redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under 2016. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Subsidiaritetsärenden som inleddes under hösten 2016 men avslutades först under våren 2017 ingår inte i den nu aktuella uppföljningen utan tas i stället upp vid nästa års uppföljning. Inget hindrar dock utskotten från att i sina yttranden, om de så önskar, även ta upp senare genomförda subsidiaritetsprövningar. Årets uppföljning är den åttonde i ordningen.

Finansutskottets subsidiaritetsprövningar under 2016

Under 2016 prövade finansutskottet 16 utkast, flest av alla utskott, och lämnade ett utlåtande. I övriga 15 fall ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag.

De 16 utkast som prövades under 2016 var följande:

- KOM(2015) 701 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av stödprogrammet för strukturreformer för perioden 2017–2020 och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013 och (EU) nr 1305/2013
- KOM(2015) 648 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 avseende undantag för råvaruhandlare
- KOM(2015) 583 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om de prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel
- KOM(2015) 586 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem
- KOM(2016) 56 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument i fråga om vissa datum
- KOM(2016) 57 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk och förordning (EU) nr 909/2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler med avseende på vissa datum
- KOM(2016) 202 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 258/2014 om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet inom finansiell rapportering och revision för perioden 2014–20
- KOM(2016) 388 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av unionens politik på området finansiella tjänster för perioden 2017–2020
- KOM(2016) 461 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder och förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande
- KOM(2016) 450 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG
- KOM(2016) 551 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en gemensam ram för europeisk statistik om personer och hushåll, som grundas på uppgifter på individnivå som samlas in genom urvalsundersökningar (*ledde till ett motiverat yttrande, utl. 2016/17:FiU18*)

- KOM(2016) 557 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 99/2013 om programmet för europeisk statistik 2013–2017 genom en förlängning av programmet för perioden 2018–2020
- KOM(2016) 597 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 2015/1017 vad gäller förlängningen av löptiden för Europeiska fonden för strategiska investeringar liksom införandet av tekniska förstärkningar av den fonden och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning
- KOM(2016) 582 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 480/2009 om upprättande av en garantifond för åtgärder avseende tredje land
- KOM(2016) 583 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 466/2014/EU om beviljande av en EU-garanti till Europeiska investeringsbanken mot förluster vid lån och lånegarantier till projekt utanför unionen
- KOM(2016) 709 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1286/2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter) vad gäller förordningens tillämpningsdag.

8 av de 16 utkasten innehöll förslag om tillnärmning av lagstiftning som gäller den inre marknaden. 2 av de 16 utkasten var förslag till direktiv, 1 förslag till beslut och 13 var förslag till förordningar. Totalt avsåg 12 av förslagen ändringar av gällande förordningar eller direktiv. Kommissionen föreslog i sitt utkast om en prospektförordning (KOM(2015) 583) att ett direktiv skulle ersättas med en förordning.

I konstitutionsutskottets promemoria redovisas sex utkast under 2016 som saknar tillfredsställande subsidiaritetsmotiveringar (s. 55 f.). Ett av fallen är inom finansutskottets område, KOM(2016) 388 med förslag till förordning om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av unionens politik på området finansiella tjänster för perioden 2017–2020. I utkastet finns följande motivering (KOM(2016) 388 s. 3):

Unionens program gör det möjligt att medfinansiera verksamhet som utförs av två stödmottagare för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare, liksom berörda parter som företräder sina intressen på området finansiella tjänster. Förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen eftersom målen med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Utvärderingen var särskilt positiv till unionens mervärde i det tidigare pilotprojektet och den förberedande åtgärden: nationella organisationer som hanterar alla typer av konsumentfrågor saknar fackexpertis och kan inte täcka in det breda spektrum av politikområden som rör finansiella tjänster. Det finns inte heller några liknande organisationer på EU-nivå.

Finansutskottet ansåg att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Undantag för brådslande fall

I november 2016 subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag om ändrad tillämpningsdag rörande faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare, Priip-produkter, (KOM(2016) 709). Förslaget innebar att rättsakten skulle tillämpas tolv månader senare än ursprungligen beslutat. Finansutskottet ansåg att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Av förslagets ingress framgick att kommissionen ansåg att rådet borde tillämpa det undantag för brådslande fall som anges i artikel 4 i EU-fördragets protokoll (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Undantaget innebär att rådet i motiverade fall kan bortse från den frist på åtta veckor, från det att ett förslag gjorts tillgängligt för de nationella parlamenten, som normalt gäller för när förslag till lagstiftningsakter tidigast får sättas upp på rådets dagordning för antagande.

Rättsakten antogs den 14 december 2016, och rådet tillämpade undantaget för brådslande fall.

Utlåtande 2016/17:FiU18 EU-förslag om europeisk statistik om personer och hushåll

I ett fall under 2016 ledde prövningen till att utskottet föreslog ett motiverat yttrande. I utlåtandet 2016/17:FiU18 subsidiaritetsprövade finansutskottet kommissionens förslag till förordning om fastställande av en gemensam ram för europeisk statistik om personer och hushåll, som grundas på uppgifter på individnivå som samlas in genom urvalsundersökningar (KOM(2016) 551). Utskottets förslag till motiverat yttrande var följande (utl. 2016/17:FiU18 s. 10 f.):

Inledningsvis vill riksdagen framhålla sin uppskattning av att det genomförs ett arbete för att säkerställa att den officiella statistik som tillhandahålls inom EU är tillförlitlig, aktuell och av hög kvalitet så att beslutsfattare, företag och allmänhet kan fatta korrekta och faktabaserade beslut.

Riksdagen noterar dock att europeiska tidsanvändningsstudien och europeiska hushållsbudgetundersökningen, som i dag utförs på grundval av en informell överenskommelse och således är frivilliga för medlemsstaterna, föreslås bli tvingande för medlemsstaterna utan att kommissionen har anfört någon särskild motivering till behovet av just denna åtgärd.

Vidare vill riksdagen framhålla innebörden av uttrycket ”endast om och i den mån” i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv kompetens, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt riksdagen får det av orden ”endast om och i den mån” anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna

åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. I en dom från 2002¹ har EG-domstolen (numera EU-domstolen) anförd följande när det gällde om ett direktiv hade antagits med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, efter att först ha funnit att målet för den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå: ”Det skall för det andra konstateras att omfattningen av den åtgärd som vidtagits av gemenskapen i det förevarande fallet även uppfyller kraven enligt subsidiaritetsprincipen genom att den, vilket framgår av punkterna 122–141 i förevarande dom, inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.”

Riksdagen gör mot denna bakgrund en prövning av om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och då särskilt de delar av förslaget som handlar om att ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att ändra de specifika ämnen som anges i bilaga I och genomförandeakter i syfte att specificera tekniska detaljer i de enskilda datauppsättningarna.

I det aktuella förslaget ges kommissionen rätt att anta såväl delegerade akter som genomförandeakter inom en rad olika områden. Kommissionen ges bl.a. befogenhet att anta delegerade akter för att ändra de specifika ämnen som ska ingå i undersökningarna. Detsamma gäller för att fastställa eller anpassa en flerårig löpande planering för åtta år för att samla in de uppgifter som omfattas av förordningen, vilket för riksdagen framstår som en lång period.

Den omfattning i vilken delegerade akter och genomförandeakter används framstår som olämplig, då förslaget innebär att kommissionen ges en lagstiftande roll där kommissionen på ett oförutsebart sätt kan komma att påverka förordningens framtida utformning och innehåll på ett sätt som i många avseenden normalt bör ligga på lagstiftare eller domstol. Således är det riksdagens uppfattning att förordningen i sin nuvarande utformning, och då särskilt den del av förslaget som handlar om att ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att ändra de specifika ämnen som anges i bilaga I och genomförandeakter i syfte att specificera tekniska detaljer i de enskilda datauppsättningarna, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen och därmed inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2016/17:29). Förslaget till rättsakt behandlas på EU-nivå, dvs. någon rättsakt har ännu inte antagits av rådet och Europaparlamentet.

Utskottets tidigare ställningstaganden

Som framgått ovan ansåg kommissionen att rådet borde tillämpa det undantag för brådskande fall som anges i artikel 4 i EU-fördragets protokoll (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen i ett förslag om Priip-produkter, KOM(2016) 709. Finansutskottet mötte i en subsidiaritetsprövning 2013 detta undantag för brådskande fall. Det gällde en ändring av förordning (EU) nr 260/2012 i fråga om övergången till EU-omfattande betalningar och autogireringar, KOM(2013) 937. Utskottet uppmärksamade fallet i ett yttrande till konstitutionsutskottet i uppföljningen av riksdagens tillämpning

¹ EG-domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01 British American Tobacco (Investments) Ltd och Imperial Tobacco Limited, REG 2002, s. I-11453.

av subsidiaritetsprincipen (yttr. 2014/15:FiU1y). Utskottet ansåg att det kunde finnas skäl för konstitutionsutskottet att kartlägga om undantaget åberopats i andra fall och om det i så fall påverkat subsidiaritetsprövningarna. Någon sådan kartläggning har inte gjorts. Däremot har konstitutionsutskottet betonat vikten av att subsidiaritetsprövningen kan genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds (bet. 2014/15:KU5 s. 75, bet. 2016/17:KU5 s. 55).

Utskottet påminde i yttrande 2016/17:FiU2y om vad utskottet anförde i sitt yttrande till KU i november 2015 (yttr. 2015/16:FiU1y) om att det kunde finnas skäl att utvärdera hur ofta resultatet av KU:s uppföljning behöver meddelas kammaren. Konstitutionsutskottet redovisar i betänkande 2016/17:KU5 s. 56 att enligt riksdagsordningen ska utskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottet fann inte skäl att initiera någon utvärdering av hur ofta utskottet ska meddela kammaren sina iakttagelser.

I den subsidiaritetsprövning under hösten 2016 som nämns ovan (utl. 2016/17:FiU18) aktualiserades betydelsen av att utkast till lagstiftningsakter ger utrymme för att anta delegerade akter och genomförandeakter. Redan i förra årets yttrande till konstitutionsutskottet tog finansutskottet upp frågan. Finansutskottet ansåg att det kan vara av värde att KU i kommande uppföljningar tar upp frågan om vilken betydelse möjligheten till delegerade akter och genomförandeakter i utkast till lagstiftningsakter har haft vid subsidiaritetsprövningen (yttr. 2016/17:FiU2y). Konstitutionsutskottet anförde att man vid nästa uppföljning, dvs. den nu aktuella, avsåg att överväga om frågan om vilken betydelse möjligheten i rättsakter till delegerade akter och genomförandeakter har haft vid subsidiaritetsprövningen bör tas upp inom ramen för uppföljningen. Frågan kommenteras dock inte i årets promemoria från konstitutionsutskottet.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet kan, när det gäller konstitutionsutskottets frågeställningar 1 och 2 om samlat utfall av subsidiaritetsprövningar, liksom tidigare konstatera att det pågått ett omfattande lagstiftningsarbete inom EU på finansmarknadsområdet. Detta har inneburit att utrymmet för svensk lagstiftning minskat på området. Samtidigt har dock subsidiaritetskontrollen inneburit att riksdagen har kunnat framföra sina synpunkter direkt till EU:s institutioner. Finansutskottet har tidigare observerat att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i stället för förslag till direktiv. Av de 16 utkast som finansutskottet prövade under 2016 var 2 förslag till direktiv, 1 förslag till beslut och 13 förslag till förordningar. Kommissionen föreslog i sitt utkast om en prospektförordning (KOM(2015) 583) att ett direktiv skulle ersättas med en förordning. När formen förordning väljs framför formen direktiv minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att vid genomförandet anpassa EU-lagstiftningen till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland.

När det gäller KU:s fråga 3 om proportionalitetsbedömningar vill finansutskottet framhålla att i samtliga subsidiaritetsprövningar där det finns anledning till det gör utskottet ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen. I de fall där utskottet bedömer att ett förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen motiverar inte utskottet närmare sitt beslut. Således framgår det inte i dessa fall av besluten i vilken mån ett proportionalitetstest gjorts inom ramen för subsidiaritetsprövningen.

Beträffande kommissionens motiveringar vill finansutskottet betona vikten av att kommissionen fullödigt motiverar sina förslag med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Detta gäller både hela förslaget och mer specifikt för de delar av ett förslag som kan vara särskilt problematiska när det gäller subsidiaritetsprincipen.

IPEX används av finansutskottets kansli men tillför sällan någon relevant information vid subsidiaritetsprövningarna. Kontakterna med riksdagens representant vid EU:s institutioner, som främst sker på tjänstemannanivå, fungerar väl.

När det gäller övriga aspekter tog finansutskottet redan i förra årets yttrande upp delegerade akter och genomförandeakter. Finansutskottet ansåg att det kan vara av värde att KU i kommande uppföljningar tar upp frågan om vilken betydelse möjligheten till delegerade akter och genomförandeakter i utkast till lagstiftningsakter har haft vid subsidiaritetsprövningen (yttr. 2016/17:FiU2y). Konstitutionsutskottet anförde att man vid nästa uppföljning, dvs. den nu aktuella, avsåg att överväga om frågan om vilken betydelse möjligheten i rättsakter till delegerade akter och genomförandeakter har haft vid subsidiaritetsprövningen bör tas upp inom ramen för uppföljningen. Frågan kommenteras dock inte i årets promemoria från konstitutionsutskottet. Finansutskottet skulle välkomna en redogörelse för konstitutionsutskottets syn på frågan hur utskotten bör se på utkast till lagstiftningsakter där möjligheten till delegerade akter och genomförandeakter föreslås. En fråga är i vilken utsträckning sådana delar i ett förslag till rättsakt bör problematiseras vid subsidiaritetsprövningarna.

Utlåtande 2017/18:FiU7 om regler för tillsyn över centrala motparter i EU och i tredjeland behandlades av finansutskottet och riksdagen hösten 2017. Finansutskottet gjorde i utlåtandet iakttagelsen att kommissionen under pågående subsidiaritetsprövning lämnade ett förslag som ändrade det prövade förslaget. Det nya förslaget påverkade inte finansutskottets prövning av det liggande förslaget, men finansutskottet vill framhålla vikten av att EU:s institutioner respekterar tidsgränsen för subsidiaritetsprövningen och inte föregriper utfallet av subsidiaritetsprövningen.

Stockholm den 7 november 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Niklas Wykman (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Niklas Karlsson (S), Björn Wiechel (S), Fredrik Schulte (M), Karin Rågsjö (V) och Larry Söder (KD).