



Subsidiaritet och proportionalitet

Sammanfattning

I detta utlåtande behandlas Europeiska kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (KOM(2012) 373). Rapporten är den 19:e rapporten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (även kallad 19:e rapporten om bättre lagstiftning). Rapporten avser 2011 och iakttagelser kring bl.a. vissa av kommissionens initiativ och lagstiftningsförslag som givit upphov till frågor kring subsidiariteten. Rapporten behandlar bl.a. tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt viktiga ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen har ifrågasatts.

Konstitutionsutskottet redogör i utlåtandet för några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för utskottets tredje uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Uppföljningen visar att cirka en sjättedel av de unionsförslag som subsidiaritetsprövades under perioden den 1 januari 2011–31 december 2011 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Ofullständiga subsidiaritetsmotiveringar utgör enligt utskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Unionsförslag som helt saknar motivering bör betraktas som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet. En tänkbar ordning skulle enligt utskottet vara att dessa förslag skickas tillbaka till förslagsställaren. Utskottet är även tveksamt till subsidiaritetskontrollens effektivitet under dess nuvarande former. Såväl åttaveckorsfristen som nivåerna på trösklarna för gula och orange kort borde ses över. Utskottet anser att det är viktigt att utskotten bevakar subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen, särskilt i de fall då ett motiverat yttrande har lämnats.

Konstitutionsutskottet tar även upp iakttagelser som gjorts av kammarkansliets EU-samordning vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde och utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art. Slutligen pekar utskottet på vikten av att bevaka frågor om hur den långsiktiga utvecklingen av unionsrätten påverkar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna inom ramen för fördragets bestämmelser. Utskottet kommer i fortsättningen att bevaka dessa viktiga frågor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Rapportens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	8
Gällande ordning m.m.	8
Statistik från Riksdagsförvaltningen	13
Riksdagens prövning i vissa frågor	14
Tidigare granskning	15
Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning	19
Kammarkansliets iakttagelser	22
Pågående mål vid EU-domstolen	24
Europaparlamentets resolution	26
Yttranden från andra nationella parlament	27
Övrigt	30
Utskottets ställningstagande	31
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	34

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 12 mars 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Lena Sommestad (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlas Europeiska kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (KOM(2012) 373). Rapporten är den 19:e rapporten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (även kallad 19:e rapporten om bättre lagstiftning).

Rapporten antogs av kommissionen den 10 juli 2012 och inkom på svenska till riksdagen samma dag. Efter beslut från talmannen hänvisade kammaren den 14 november 2012 (se 7 § prot. 2012/13:24) rapporten till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

Bakgrund

Kommissionen lägger fram rapporter om bättre lagstiftning för Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten i enlighet med fördragsfästa protokoll¹. Dessa rapporter berör bl.a. tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Rapportens huvudsakliga innehåll

Liksom tidigare år undersöker rapporten hur principerna om subsidiaritet och proportionalitet tillämpats av EU:s olika institutioner och organ.

I rapporten behandlas vissa av kommissionens initiativ och lagstiftningsförslag närmare som givit upphov till frågor kring subsidiariteten under 2011. Rapporten tar även upp hur de kontroller som görs enligt artikel 12 i EU-fördraget och protokollet efter Lissabonfördragets ikraftträdande utvecklats och där de nationella parlamenten har en särskild uppgift för att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs. Eftersom kontrollen av subsidiaritetsprincipen är nära kopplad till kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten, kompletterar den här rapporten kommissionens årliga rapport 2011 om förbindelserna med de nationella parlamenten.

Rapporten är indelad i tre avsnitt som behandlar tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, viktiga ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen ifrågasatts samt slutsatser.

¹ Till och med den 30 november 2009 lämnades rapporten i enlighet med punkt 9 fjärde strecksatsen i protokoll (nr 30) till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Sedan den 1 december 2009 lämnas rapporten i enlighet med artikel 9 i protokoll (nr 2) till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I avsnittet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna redogörs för främst kommissionens men även de nationella parlamentens och rådets tillämpning av principerna. I rapporten anges bl.a. att det är viktigt att noggrant bedöma subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna när unionslagstiftningen bereds så att förslagen utformas på lämpligt sätt. När lagstiftningsprocessen väl är fullbordad kan EU-domstolen uppmanas att yttra sig om huruvida den är förenlig med befintlig lagstiftning. Hittills har domstolen inte ogiltigförklarat några åtgärder med hänvisning till subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller kommissionens tillämpning framgår av rapporten att för alla större förslag offentliggörs färdplaner där kommissionen redogör för sina avsikter med initiativen och motiverar dem utifrån subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt. Förslag som kan få långtgående konsekvenser åtföljs av en konsekvensbedömning, med en utbyggd analys av subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna. Kvaliteten på denna analys kontrolleras systematiskt av konsekvensbedömningsnämnden.

Vad gäller de nationella parlamentens tillämpning framgår att trots en ökning av inlämnade motiverade yttranden med 75 procent under 2011 så utgjorde dessa endast ca 10 procent av de 622 yttranden som lämnades till kommissionen under 2011 inom ramen för den bredare politiska dialogen med nationella parlament (det s.k. Barrosoinitiativet²). De nationella parlament som utfärdade flest motiverade yttranden under 2011 var svenska riksdagen (11 stycken), luxemburgska underhuset (7 stycken) och både det polska underhuset (5 stycken) och överhuset (4 stycken). De motiverade yttranden som lämnades in under 2011 till kommissionen varierade inte bara till formen utan även till sitt innehåll och resonemang. I många fall använde de nationella parlamenten sakargument till stöd för att subsidiaritetsprincipen överträtts, t.ex. att förslaget kan påverka den övergripande ekonomiska situationen negativt. Andra byggde resonemanget på argument som avsåg subsidiaritet och proportionalitet eller på att den rättsliga grunden ansågs felaktig eller saknades. I många fall invände de nationella parlamenten genom sina motiverade yttranden mot förslag om att använda delegerade akter på vissa områden eller mot en bristfällig redogörelse för subsidiaritetsprincipen i motiveringen. Kommissionen tolkar systemet för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar så att dessa själva bär det fulla ansvaret för att utfärda motiverade yttranden om kommissionens förslag och utveckla sin argumentering. Mot bakgrund av att det i vissa motiverade yttranden framhållits att subsidiaritetsmotiveringar saknats eller varit bristfälliga, och att detta i sig utgör ett formellt brott mot subsidiaritetsprincipen, förtydligas i rapporten att kommissionen lägger sig vinn om att se till att motiveringarna till alla lagförslag som omfattas av systemet för subsidiaritetsprövningar ska innehålla lämplig motivering i fråga om subsidiaritetsprincipen.

² Se KOM(2006) 211 s. 9.

Vad gäller lagstiftarnas (rådet och Europaparlamentets) ansvar för att förslag är förenliga med de aktuella principerna framgår av rapporten att lagstiftarna måste ge en motivering³ om de ändringar de inför leder till att räckvidden för unionens åtgärd förändras. I rådet är det Ständiga representanternas kommitté (Coreper) som ska se till att principerna följs.⁴ Europaparlamentets arbetsordning innehåller en särskild bestämmelse (38a) om kontroll av respekten för subsidiaritetsprincipen. Efterlevnaden av principen kontrolleras av det ansvariga utskottet tillsammans med utskottet för rättsliga frågor. Ansvarigt utskott får inte genomföra en slutomröstning före utgången av åttaveckorsfristen.

EU:s domstol (nedan domstolen) är enligt artikel 263 i FEU-fördraget behörig att granska lagenligheten i unionens lagstiftningsakter, däribland respekten för subsidiaritetsprincipen. Av rapporten framgår att domstolens tidigare praxis (i bl.a. mål C-58/08) vid bedömning av hur proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna följts, dvs. att domstolen tar den del av kommissionens konsekvensbedömningar, bekräftades under 2011 (mål C-176/09).

Regionkommitténs bevakning av subsidiaritetsprincipen uttrycks antingen i dess yttranden, inom ramen för nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen, eller genom inlägg som regionala parlament med lagstiftande befogenheter överlämnat till nationella parlament i enlighet med systemet för subsidiaritetsprövning. Dessa regionala parlament hörs på olika sätt av sina nationella parlament, vilket enligt kommissionen gör åttaveckorsfristen till en verklig utmaning. Vissa regionala parlament har börjat sända sina yttranden om subsidiaritetsprincipen direkt till kommissionen i informationssyfte.

Ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen ifrågasatts

I avsnittet redovisas de kommissionsförslag som givit upphov till flest diskussioner om subsidiaritet och proportionalitet. I rapporten presenteras dessa ärenden i två skilda delar: en för uppföljning av ärenden som tagits upp i tidigare rapporter och en annan för andra ärenden där subsidiaritetsaspekten har debatterats.

I den första delen nämns bl.a. direktivet om avgifter för luftfartsskydd⁵, direktivet om inrättande av rambestämmelser för markskydd⁶, det nya EG-direktivet om diskriminering⁷, direktivet om mammaledighet⁸ och änd-

³ Se det interinstitutionella avtalet om subsidiaritetsprincipen (EGT C 329, 6.12.1993, s. 132).

⁴ Rådets beslut 2009/937/EU, EUT L 325, 11.12.2009, s. 35.

⁵ KOM(2009) 217.

⁶ KOM(2006) 232.

⁷ KOM(2008) 426.

⁸ KOM(2008) 637.

ringen av det s.k. GMO-direktivet⁹. Därutöver berörs i stycket förslagen om programmet för utdelning av livsmedel till de sämst ställda, insättningsgarantisystem och direktivet om konsumenträttigheter.

I den andra delen berörs tre ärenden, direktivet om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB)¹⁰, ändringen av gränskodexen¹¹ inom ramen för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter samt direktivet om användning av flygpasageraravgifter för brottsbekämpande ändamål¹².

Rapportens slutsatser

I de ärenden där frågor kring efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna väcktes intog institutionerna och övriga aktörer ibland mycket olika ståndpunkter. Begreppen subsidiaritet och proportionalitet är enligt kommissionen centrala när ny politik och nya åtgärder utformas på unionsnivå. Kommissionens konsekvensbedömningar är det huvudsakliga verktyget för att hantera frågor kring subsidiaritet och proportionalitet vid beredningen av lagstiftningsförslagen och därför har konsekvensbedömningsnämnden en mycket viktig roll. Arbetsgången i institutionerna visar dock enligt kommissionen att hur principerna tolkas och tillämpas under beredningen ofta beror på det politiska sammanhanget, vilket ytterligare betonar principernas politiska aspekt. Att det nya verktyget huvudsakligen är av politisk karaktär återspeglas enligt kommissionen i hur de flesta nationella parlament tillämpar och använder systemet för kontroll av subsidiaritetsprincipen. Avslutningsvis noterar kommissionen att detta system har bidragit till att öka insynen i lagstiftningsarbetet och helt klart har fört in EU-politiken i den offentliga debatten i medlemsstaterna, och därmed även ökat allmänhetens kännedom om dessa frågor.

⁹ KOM(2010) 375.

¹⁰ KOM(2011) 121.

¹¹ KOM(2011) 560.

¹² KOM(2011) 32.

Utskottets granskning

Gällande ordning m.m.

EU-fördraget

Enligt artikel 5.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen enligt subsidiaritetsprincipen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet 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 åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt artikelns andra stycke ska dels unionens institutioner tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan subsidiaritetsprotokollet eller protokollet), dels de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i subsidiaritetsprotokollet.

Enligt artikel 12 b i EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten aktivt till en väl fungerande union genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med de förfaranden som anges i subsidiaritetsprotokollet.

EUF-fördraget

Enligt artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen ha exklusiv befogenhet på följande områden: tullunionen, fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma handelspolitiken.

Av artikel 4.2 framgår att unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på bl.a. området med frihet, säkerhet och rättvisa. Av EUF-fördraget framgår att detta område omfattar artiklarna 67–100 i samma fördrag, nämligen frågor om gränskontroll, asyl och invandring, civil- och straffrättsligt samarbete samt polissamarbete och transporter.

Subsidiaritetsprotokollet

Av artikel 1 i subsidiaritetsprotokollet framgår att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs.

Enligt artikel 4 gäller bl.a. att kommissionen ska översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren (dvs. i de flesta fallen rådet och Europaparlamentet).

I artikel 5 anges det bl.a. att utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare bör varje utkast till lagstiftningsakt innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts, dess finansiella konsekvenser samt, om det gäller ett direktiv, dess konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även av artikeln att skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, om möjligt, på kvantitativa sådana.

Av artikel 6 framgår att varje nationellt parlament får, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att man anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Riksdagsordningen

Enligt 10 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen gäller att riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Enligt tredje stycket ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.

Av fjärde stycket följer att om utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet lämna ett utlåtande (nedan benämnt prövningsutlåtande) till kammaren med förslag om att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottet ska också lämna ett utlåtande till kammaren, om minst fem ledamöter av utskottet begär det. Det följer dessutom av fjärde stycket att utskottet i annat fall ska anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Av åttonde stycket följer att konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Beslutet om riksdagens subsidiaritetskontroll

Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning tillkom genom riksdagens beslut (framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2) om tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen. Riksdagsstyrelsens framställning (framst. 2008/09:RS4) innebar att en utrednings lagförslag (2008/09:URF2) överlämnades till riksdagen för ställningstagande.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (2009/10:KU2 s. 13–15) bl.a. att det delade utredningens bedömning att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att denna därför ska utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga.

Utskottet underströk att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte, samt att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer¹ som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, och som utredningen hänvisat till.

Vidare noterade utskottet att utredningen hade föreslagit att ett utskotts-förslag om att lämna ett motiverat yttrande borde benämnas utlåtande. Utskottet noterade att denna term härigenom får en något vidare innebörd än vad som varit fallet hittills. Även om utskottet ansåg att en fördel med att använda samma benämning som när det gäller utlåtanden med anledning av den granskning av EU-dokument som görs i tidigare skeden av beslutsprocessen är att det i båda fallen handlar om yttranden som relaterar till EU, så noterade utskottet att det även finns skillnader exempelvis när det gäller hur ärendet avslutas i kammaren och den slutliga adressaten.

Utskottet beslutade att tillstyrka utredningens förslag (jfr utskottets lag-förslag i bet. 2009/10:KU2 s. 31). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2009/10:40–41). Av riksdagens ställningstagande i ärendet framgår att genom både den då införda ordningen för riksdagens subsidiaritetskontroll (dvs. 10 kap. 6 § riksdagsordningen) och de regler som redan fanns om utlåtanden om olika EU-dokument (dvs. 10 kap. 5 § riksdagsordningen) kommer utskotten att kunna utföra olika former av subsidiaritetsgranskning i EU-beslutsprocessens olika faser. I processens inledande fas när utskotten i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen granskar grön- och vitböcker samt andra EU-dokument kan subsidiaritetsperspektiv aktualiseras i samband med att utskotten lämnar utlåtanden om olika EU-dokument. I en av processens senare faser, dvs. när ett utkast till lagstiftningsakt lämnas, görs den egentliga subsidiaritetskontrollen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen inom åtta veckor från det att utkastet lagts fram.

Riksdagens hantering av olika EU-dokument: sammanfattning

Sammanfattningsvis följer av den nu gällande ordningen för riksdagens hantering av olika EU-dokument under EU:s beslutsprocess följande: I processens inledande fas gäller att utskotten och riksdagen dels ska granska grön- och vitböcker, dels kan granska övriga EU-dokument med undantag för utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna granskning kan subsidiaritetsaspekter aktualiseras i den utsträckning som utskottens granskning blottlägger sådana. Utskottens granskning leder till s.k. granskningsut-

¹ Protokoll (nr 30) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997) fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som var tillämpligt t.o.m. den 30 november 2009, jfr EUT C 321 E, 29.12.2006, s. 308–311.

låtanden enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen (jfr utl. 2012/13:KU15 där förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten granskas närmare).

I en av processens senare faser och i enlighet med regleringen i 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska utskotten och i vissa fall kammaren och riksdagen pröva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i vissa utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna prövning kan riksdagen lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Om minst fem utskottsledamöter anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen har de rätt att lämna förslag till ett motiverat yttrande i ett s.k. prövningsutlåtande som överlämnas av det prövande utskottet till kammaren.

Rådets arbetsordning

I protokollet om de nationella parlamentens roll i EU och i subsidiaritetsprotokollet föreskrivs att en tidsfrist på åtta veckor ska iakttas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande. Av artikel 3.3 första stycket i arbetsordningen² framgår att om denna tidsfrist är tillämplig ska punkter som rör antagande av t.ex. en lagstiftningsakt inte tas upp på den preliminära dagordningen för beslut, såvida inte tidsfristen löpt ut. Av artikelns andra stycke framgår att i vissa fall kan rådet göra undantag från tidsfristen på åtta veckor.

I artikel 19.1 anges bl.a. att Coreper (Ständiga representanternas kommitté) dels har till uppgift att förbereda arbetet i rådet inför alla sammanträden och att utföra de uppdrag som rådet ger den, dels under alla förhållanden ska sörja för konsekvensen i EU:s politik och åtgärder samt se till att bl.a. principerna om lagenlighet, subsidiaritet och proportionalitet samt om motivering av akterna iakttas.

Interinstitutionella avtalet

Av artikel II.3 i avtalet³ framgår att varje ändring av ett kommissionsförslag, antingen av Europaparlamentet eller av rådet och om den innebär ett mer omfattande eller intensivt ingripande av gemenskapen, ska åtföljas av en motivering enligt subsidiaritetsprincipen.

² EUT L 325, 11.12.2009, s. 35–61.

³ EGT C 329, 6.12.1993, s. 132. Den svenska versionen är inte tillgänglig. Den aktuella artikeln i sin engelska version lyder enligt följande: Any amendment which may be made to the Commission's text, whether by the European Parliament or the Council, must, if it entails more extensive or intensive intervention by the Community, be accompanied by a justification under the principle of subsidiarity and Article 3b.

Kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar

Den 15 januari 2009 antog kommissionen uppdaterade riktlinjer⁴ för konsekvensbedömningar, SEC(2009) 92. Riktlinjerna riktar sig till kommissionens tjänstemän när dessa upprättar konsekvensbedömningar inom ramen för beredningen av kommissionsförslag. Av riktlinjerna framgår att subsidiaritetsprincipen har två kriterier som måste analyseras när man undersöker om gemenskapens åtgärder, lagstiftning eller icke-lagstiftande, är berättigade: nödvändighets- och mervärdeskriterierna. Riktlinjerna anger (s. 22) att för att bedöma nödvändighetskriteriet ska man besvara frågan om varför målen för den föreslagna åtgärden inte kan uppnås i tillräcklig omfattning av medlemsstaterna. Givet att svaret på denna första fråga är jakande ska man i syfte att avgöra mervärdeskriteriet besvara frågan om målen bättre kan uppnås genom åtgärder från gemenskapen. Ifall de ovan nämnda två kriterierna är uppfyllda rekommenderar riktlinjerna att konsekvensbedömningen besvarar ytterligare frågor som ett led i motiveringen av kommissionens förslag enligt subsidiaritetsprincipen. Dessa frågor (se nedan) bör inte besvaras jakande eller nekande, utan de ska snarare användas för att identifiera argument som rör relevanta subsidiaritetsaspekter för att möjliggöra att sådana aspekter kan utvecklas i konsekvensbedömningen. Sådana aspekter bör enligt riktlinjerna styrkas med kvalitativa och, om möjligt, kvantitativa indikatorer (vissa frågor redovisas i riktlinjerna, se t.ex. utl. 2010/11:KU26 s. 10).

Därutöver påpekas i riktlinjerna att varje bedömning enligt subsidiaritetsprincipen kommer att utvecklas över tiden, vilket medför två konsekvenser. För det första innebär det att gemenskapsåtgärder får minskas eller avbrytas om de inte längre är berättigade eftersom omständigheterna har förändrats. Enligt riktlinjerna är det viktigt att ha detta i åtanke under granskningen av befintliga gemenskapsåtgärder, t.ex. inom ramen för kommissionens arbete för bättre lagstiftning och regelförenkling. I sådana fall bör konsekvensbedömningen påvisa att gemenskapsåtgärder fortfarande är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Riktlinjerna anger uttryckligen att man inte enbart ska förlita sig på tidigare genomförda analyser av subsidiaritetsprincipen. För det andra innebär det att fördragskonforma gemenskapsåtgärder kan utökas när omständigheterna kräver det och att utökningen kan omfatta områden som tidigare kännetecknades av inga eller endast begränsade gemenskapsåtgärder. I riktlinjerna påpekas även att mot bakgrund av utökande åtgärders potentiellt politiskt känsliga natur är det väsentligt att motiveringen på grundval av ovanstående frågor är så tydlig som möjligt. Hänvisning till liknande åtgärder som redan bedrivs på gemenskapsnivå kan vara användbara (s. 23).

⁴ Dokumentet finns endast tillgängligt på engelska, franska och tyska.

Konsekvensbedömningsnämnden

Konsekvensbedömningsnämnden tillsattes av kommissionens ordförande under 2006. Nämnden verkställer en oberoende kvalitetskontroll av kommissionens konsekvensbedömningar. Nämndens kontroll genomförs främst genom att utkast till konsekvensbedömningar granskas. På grundval av dessa granskningar kan nämnden i yttranden lämna rekommendationer för förbättring av dessa utkast. Nämndens yttranden publiceras.

I januari 2011 publicerades nämndens rapport för 2010 (jfr utl. 2010/11: KU26 s. 11 f. för en kort sammanfattning av rapportens relevanta delar).

I januari 2012 publicerades nämndens rapport för 2011 (SEK(2012) 101). Av rapporten framgår (s. 3) att nämnden sammantaget anser att kommissionen har fortsatt att göra framsteg mot ett evidensbaserat tillvägagångssätt och att det rekordstora antalet konsekvensbedömningar som lämnades in till nämnden under 2011 visar i vilken utsträckning som konsekvensbedömningsarbetet är förankrad i kommissionens arbetsmetoder. Nämnden betonade dock att kvaliteten på konsekvensbedömningar förblir varierande. Av rapporten framgår (s. 16) att även om andelen under 2011 (som var 43 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade jämfört med 2010 (då var andelen 50 procent) så lämnades fortfarande synpunkter i ett betydande antal av nämndens yttranden (jämfört med åren 2007–2009 då andelen sådana rekommendationer kretsade kring 30 procent). I rapporten anför nämnden att den ofta efterfrågar starkare motivering vad gäller behovet av unionsåtgärder.

I februari 2013 publicerades nämndens rapport för 2012 på kommissionens webbplats. Av rapporten framgår (s. 4) att nämnden uppmärksammade betydande bekymmer avseende subsidiaritet vid ett antal konsekvensbedömningar. Mot bakgrund av detta förordar den att samtliga kommissionens generaldirektorat ägnar särskild uppmärksamhet åt subsidiaritetsmotiveringen av förslag, särskilt med tanke på den nya subsidiaritetskontrollmekanism som infördes genom Lissabonfördraget. Trots att andelen under 2012 (33 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade ytterligare (se ovan för andelen 2010 och 2011) anser nämnden att det finns utrymme för förbättringar (s. 17 i rapporten).

Statistik från Riksdagsförvaltningen

Prövningsutlåtanden

Enligt uppgifter som har sammanställts av kammarkansliet behandlade kammaren under riksmötet 2010/11 5 prövningsutlåtanden i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Av dessa har 3 debatterats i kammaren varav inga resulterade i votering. Riksdagen beslutade i samtliga 5 fall att

lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Kommissionen besvarade samtliga riksdagens motiverade yttranden som antagits under riksmötet 2010/11.

Under riksmötet 2011/12 behandlade kammaren 22 prövningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 lagstiftningsutkast. Av dessa debatterades 14 i kammaren varav 10 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 20 fall att lämna motiverade yttranden, varav 1 yttrande gällde 2 lagstiftningsutkast. Kommissionen har hittills besvarat 19 av riksdagens motiverade yttranden som antagits under riksmötet 2011/12.

Hittills har kammaren under riksmötet 2012/13 behandlat 9 prövningsutlåtanden. Av dessa har 2 debatterats i kammaren och resulterat i 2 voteringar. Riksdagen beslutade i samtliga 9 fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har hittills besvarat 1 av riksdagens motiverade yttranden som antagits under riksmötet 2012/13.

Sammanlagt har riksdagen sålunda hittills lämnat 34 motiverade yttranden som gällde 35 lagstiftningsutkast sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Sammanlagt har riksdagen utfört subsidiaritetsprövningar av 327 lagstiftningsutkast.

Riksdagens prövning i vissa frågor

Nedan beskrivs relevanta prövningsutlåtanden med anledning av vissa av de dokument från kommissionen som nämns i den granskade rapporten.

Energieffektivitetsdirektivet

Förslaget till direktiv KOM(2011) 370 antogs av kommissionen den 22 juni 2011. Den lämnades över i svensk språkversion den 4 juli 2011 och hänvisades av kammaren till näringsutskottet den 1 september 2011. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande löpte ut den 30 september 2011. Förslaget lämnades över under riksdagens sommaruppehåll. Av detta skäl gav utskottets ordförande, på bemyndigande av utskottet och efter samråd med vice ordföranden, kanslichefen i uppdrag att begära in regeringens bedömning enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen. En sådan begäran lämnades till Näringsdepartementet den 8 juli 2011. Regeringens bedömning överlämnades dels i en faktapromemoria (2010/11:FPM141) den 15 juli 2011, dels muntligt vid ett sammanträde den 22 september 2011. I anslutning till Näringsdepartementets information i näringsutskottet framgick att vissa andra medlemsstater hade baserat sin uppfattning i subsidiaritetsfrågan på en bedömning av direktivförslagets delar snarare än på en bedömning av helheten. I ärendet tog utskottet även del av resultaten av en remisshearing som Näringsdepartementet genomförde under sommaren 2011. Flera invändningar restes under hearingen mot det man ansåg som en alltför detaljerad styrning och mot att direktivförslaget i vissa centrala delar innebar ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Regeringen

uttryckte i sin bedömning bl.a. tveksamhet till om en bestämmelse kring renoveringstakt för energieffektiviserande åtgärder i offentliga byggnader var nödvändig. Regeringen ansåg dock att förslaget som en helhet respekterade subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Näringsutskottet anförde följande i sitt ställningstagande (utl. 2011/12:NU8 s. 9):

Det kan, enligt utskottets uppfattning, inte heller vara godtagbart att ett direktivförslag som i en sammanvägd helhet bedöms ”respektera” subsidiaritetsprincipen samtidigt tillåts innefatta delar som innebär att den nämnda principen inte har beaktats på ett tillfredsställande sätt. Härvidlag gör utskottet en annan bedömning än regeringen och anser att de invändningar som finns mot vissa delar av förslaget gör att det inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle ge uttryck för detta i ett motiverat yttrande. Noteras kan att utskottet i förslaget till motiverat yttrande från riksdagen avslutar med följande mening:

Sammantaget – och mot bakgrund av den prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i det aktuella förslaget som redovisas i näringsutskottets utlåtande 2011/12:NU8 – anser riksdagen att direktivförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Den 28 september 2011 biföll riksdagen utskottets förslag och sände ett motiverat yttrande till unionsinstitutionernas ordförande (rskr. 2011/12:8).

Tidigare granskning

Under våren 2011 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2010/11:KU26) kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (KOM(2010) 547). Inledningsvis pekade konstitutionsutskottet på de iakttagelser och erfarenheter som gjordes inom ramen för utskottets uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Oaktat att uppföljningen gällde perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 och att rapporten som behandlades berörde 2009 ansåg utskottet att vissa principiella frågeställningar redan då borde beröras till gagn för en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

För det första påminde utskottet om att kommissionens och andra förslagsställares skyldigheter att motivera förslag i förhållande till subsidiaritetsprincipen regleras i fördragsfästa protokoll. I sammanhanget noterade utskottet att konsekvensbedömningsnämnden i sin då senaste rapport tydligt angett att den strävar efter att säkerställa att kommissionens generaldirektorat formulerar väl underbyggda argument för EU-åtgärder som är lämpliga för granskning av de nationella parlamenten.

För det andra bedömde utskottet att det är av vikt att en tydlighet och förutsägbarhet skapas när det gäller vilka förslag till unionsåtgärder som uppfyller kriterierna för en subsidiaritetsprövning i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Utskottets bedömning i denna del gjordes mot bakgrund av att utskottet inom ramen för sin första uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2010/11:KU18 s. 28 f.) observerade vissa brister i

subsidiaritetsmotiveringen i ett särskilt fall och att kammarkansliet hade gjort ytterligare liknande iakttagelser (se utl. 2010/11:KU26 s. 18–19). Utskottet förutsatte att kommissionen skulle förbättra sina administrativa rutiner i syfte att lösa dessa oklarheter.

För det tredje påpekade utskottet i sin uppföljning att det inte såg några konstitutionella hinder mot att riksdagens utskott tar direktkontakt med kommissionen om den senare inte uppfyllt subsidiaritetsprotokollets krav på att motivera ett förslag i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Konstitutionsutskottet ansåg att inhämtande av upplysningar från kommissionen kunde inverka menligt på tidsfristen om åtta veckor, vilket enligt utskottet talade för att ett sådant inhämtande i realiteten kommer att vara praktiskt svårigenomförbart och därmed endast bör användas i undantagsfall. Att ett dylikt inhämtande endast torde förekomma i undantagsfall följde enligt utskottet inte minst av att behovet av ett inhämtande uppstår först när kommissionen försummat sin skyldighet att utforma fördragskonforma förslag till EU-åtgärder, dvs. med noggranna subsidiaritetsmotiveringar.

Därutöver framhöll utskottet vikten av att subsidiaritetsprincipen följs i samtliga skeden av unionslagstiftningens beslutsfattande process. Utskottet noterade att det interinstitutionella avtalet från 1993 föreskriver att varje ändring av ett kommissionsförslag som antingen Europaparlamentet eller rådet gjort – om den innebär ett mer omfattande eller intensivt ingripande av gemenskapen – ska åtföljas av en motivering enligt subsidiaritetsprincipen. Mot bakgrund av detta betonade utskottet betydelsen av att regeringen i sitt agerande inom ministerrådet verkar för att rådet följer avtalet och motiverar ändringar i kommissionsförslag med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. I sammanhanget framhöll konstitutionsutskottet även den möjlighet som riksdagsutskotten och EU-nämnden har att i överläggningar och samråd med regeringen uppmärksamma frågor om subsidiaritetsmotiveringar i rådets ändringar av kommissionsförslag.

Den 7 november 2011 skickade kommissionen sitt svar (K(2011) 7693) på utlåtande 2010/11:KU26. I svaret skriver kommissionen bl.a. att den tar mycket allvarligt på sin skyldighet enligt artikel 5 i subsidiaritetsprotokollet, nämligen att lagstiftningsförslag ska åtföljas av en tillräckligt uttömmande motivering med avseende på subsidiaritetsprincipen. Av svaret framgår att de subsidiaritetsmotiveringar som varit ofullständiga eller saknats enligt kommissionen oftast har rört smärre ändringar av befintlig lagstiftning. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpningsområde anges i svaret att reglerna för detta är tydliga. Kommissionen anger att kriterierna för mekanismens tillämpning omfattar alla utkast till lagstiftningsakter som antas genom ett lagstiftningsförfarande, såvida de inte omfattas av unionens exklusiva befogenheter vilka fastställs i artikel 3 i EUF-fördraget. I kommissionens svar anförs även att det utöver vad som anges i artikel 3 i EUF-fördraget finns ett antal mycket begränsade institutions- eller budgetrelaterade rättsakter som på grund av sin karaktär kan

sågas höra till de exklusiva befogenheterna då det bara är kommissionen som kan, och ibland måste, lagstifta om dem. Som exempel nämns förslag om medborgarinitiativet, kommissionens genomförandebefogenheter, den fleråriga budgetramen och systemet för unionens egna medel. Slutligen uppmuntrade kommissionen riksdagen att även fortsättningsvis dela med sig av resultatet av sin årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning eftersom detta ger ett värdefullt bidrag till kommissionens arbete i fråga om subsidiaritet och proportionalitet.

Under hösten 2011 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2011/12:KU5) kommissionens rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (KOM(2011) 345). Utskottet uttalade då bl.a. följande (s. 27 f.).

Konstitutionsutskottets andra årliga uppföljning visar att drygt en tredjedel av de utkast till lagstiftningsakter som underställdes subsidiaritetskontrollmekanismens prövning under perioden den 1 juli 2010–31 december 2010 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Jämfört med utskottets första uppföljning (bet. 2010/11:KU18) som gällde perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 är andelen nästan oförändrad. Mot bakgrund av detta önskar utskottet på nytt och med eftertryck betona att uteblivna och bristfälliga motiveringar gör det svårt för riksdagen att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Utskottet delar således bedömningen i Europaparlamentets resolution och i yttrandet från riksdagens finansutskott om betydelsen av att kommissionen motiverar sina förslag på ett utförligt och begripligt sätt. Utförliga subsidiaritetsmotiveringar utan schablonmässiga inslag ger enligt utskottet de nationella parlamenten bättre förutsättningar att subsidiaritetskontrollera lagstiftningsförslag. I sammanhanget vill utskottet även påminna om att kommissionens och andra förslagsställdes skyldigheter att motivera utkast till lagstiftningsakter i förhållande till subsidiaritetsprincipen uttryckligen regleras i subsidiaritetsprotokollet som fogats till fördragen. Ofullständiga eller uteblivna subsidiaritetsmotiveringar utgör enligt utskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess.

Mot bakgrund av kammarkansliets iakttagelser understryker utskottet på nytt vikten av tydliga kriterier för subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpning. Kammarkansliets iakttagelser tyder på vissa oklarheter vad gäller bl.a. vilka förslag som ska anses falla inom unionens exklusiva befogenhet och vilka ändrade utkast till lagstiftningsakter som ska subsidiaritetskontrolleras. Det är enligt konstitutionsutskottet av stor betydelse att en tydlighet och förutsägbarhet skapas när det gäller vilka utkast till lagstiftningsakter som omfattas av subsidiaritetsprotokollets förfarande. Utskottet förutsätter att kommissionen på lämpligt sätt klargör de otydligheter om subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpningsområde som framhållits här. I sammanhanget och mot bakgrund av de två fall som kammarkansliet uppmärksammat önskar utskottet peka på ytterligare en särskild komplikation. En förutsättning för subsidiaritetsprövning är att förslagsställaren underställer förslaget till de nationella parlamenten och meddelar dessa att förfarandet enligt subsidiaritetsprotokollet inleds. Utskottet förutsätter att samtliga förslagsställare på unionsnivå har inrättat rutiner i syfte att säkerställa att sådan underställning sker.

Mot bakgrund av att det i rapporten anges att vissa parlament inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen meddelar kommissionen sina positiva yttranden önskar utskottet anföra följande. Enligt artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet framgår bl.a. att varje nationellt parlament får, inom åtta veckor, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att man anser att ett utkast till lagstiftningsakt *inte* är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Enligt utskottets mening bör motiverade yttranden förbehållas sådana fall som tas upp i protokollet.

Med anledning av trafikutskottets iakttagelse över det som kommissionen benämner odelbara lagstiftningspaket anför konstitutionsutskottet följande. Konstitutionsutskottet noterar att det framgår av subsidiaritetsprotokollet att varje nationellt parlament inom åtta veckor från det att ett utkast till lagstiftningsakt översänds får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att *det aktuella utkastet* inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet konstaterar att uttrycket "paket" inte används i subsidiaritetsprotokollet. Av detta följer enligt utskottets mening att varje utkast subsidiaritetsprövas för sig, oberoende av om förslagsställaren valt att lägga fram det i ett s.k. lagstiftningspaket eller inte.

Riksdagen biföll den 18 januari 2012 utskottets förslag och lade utlåtandet till handlingarna. Den 18 september 2012 skickade kommissionen sitt svar (C(2012)6193) på utlåtande 2011/12:KU5. I svaret angav den ansvarige kommissionären att kommissionen fortsätter att vidta alla åtgärder för att se till att de som deltar i utarbetande av lagstiftningen, på både politisk och administrativ nivå, är fullt medvetna om kommissionens skyldigheter och ansvar med avseende på subsidiaritetsmotiveringar i kommissionens förslag. I brevet angavs att kommissionären har uppmärksammat sina kolleger på vikten av att noggrant motivera hur kommissionen dragit slutsatsen att de förslag som lagts fram respekterar subsidiaritetsprincipen. Vidare framgick av svarsbrevet att subsidiaritetsprövningens omfattning sträcker sig till alla utkast till rättsakter såvida de inte faller inom ramen för unionens exklusiva behörighet enligt förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget. Därtill ansåg kommissionen att vissa rättsakter i ett fåtal undantagsfall genom sin natur kunde anses falla under exklusiv behörighet. I svarsbrevet nämndes t.ex. budgetfrågor och institutionella frågor samt kodifieringar. Slutligen framgick av brevet att den ansvarige kommissionären delade utskottets bedömning avseende tolkningen av både vad som utgör ett motiverat yttrande och att uttrycket lagstiftningspaket inte påverkar subsidiaritetsprövningen av varje enskilt utkast till lagstiftningsakt. I svarsbrevet kommenterades inte kammarkansliets iakttagelser om vissa oklarheter om subsidiaritetskontrollen av ändrade utkast till lagstiftningsakter.

Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning

Konstitutionsutskottets tredje årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2012/13:KU8) genomfördes under hösten 2012 och fullföljdes den 18 december 2012. Uppföljningen omfattar perioden den 1 januari–31 december 2011 och de 124 subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under den nämnda perioden. Utskottet hade berett övriga utskott möjlighet att yttra sig över vissa iakttagelser som utskotten gjorde vid genomgången av de genomförda subsidiaritetsprövningarna.

Genomgången av motiveringarna av subsidiaritetsprincipen i de 124 aktuella subsidiaritetsprövningsärendena visade att motiveringar saknades eller var bristfälliga i cirka en sjättedel av ärendena (dvs. i 20 fall eller ca 16 procent). En kvantitativ förbättring märks vid jämförelse med föregående uppföljningar. Sammantaget vid de två uppföljningar som gällde 2010 (se bet. 2010/11:KU18 och 2011/12:KU4) var motiveringarna bristfälliga eller saknades i en tredjedel av fallen (totalt 24 av 71 förslag eller ca 34 procent). Liksom tidigare var det framför allt på miljö- och jordbruksutskottets område som motiveringarna saknades eller var bristfälliga. I 8 av 28 utkast, dvs. i drygt 28 procent av utkast, som prövats av miljö- och jordbruksutskottet saknades motiveringar helt. Flera utskott framhöll även att motiveringarna ofta var alltför knapphändiga eller inte alltid var alldeles lättgenomträngliga.

Enligt subsidiaritetsprotokollet har kommissionen och andra förslagsställare en absolut skyldighet att motivera sina utkast till lagstiftningsakter i fråga om subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet tvingades konstatera att en hel del återstod innan kommissionen uppfyller kraven i protokollet. Utskottet betonade mot denna bakgrund än en gång och med eftertryck att uteblivna eller knapphändiga motiveringar i sin tur leder till att riksdagen och andra nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokollet. Detta utgör, enligt utskottet, en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Det var enligt utskottet av värde att kommissionen i sina förslag lämnar en mer utförlig redogörelse för hur kommissionen resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utförliga motiveringar ger enligt konstitutionsutskottet de nationella parlamenten bättre förutsättningar att kontrollera förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet noterade också att en av de motiveringar som saknades gällde förslaget om ändring av gränskodexen (KOM(2011) 560) som prövades av justitieutskottet. Under utskottets beredning av subsidiaritetsprövningen lämnade kommissionen på begäran av justitieutskottet in ett skriftligt yttrande i subsidiaritetsfrågan, och företrädare för kommissionen lämnade även sin bedömning av samma fråga vid ett sammanträde med utskottet. Även om åttaveckorstidsfristen kunde hållas, och riksdagen översände ett motiverat yttrande, framhöll konstitutions-

utskottet i sin uppföljning att ett sådant förfarande kunde leda till problem med att hålla tidsfristen. Detta underströk enligt utskottet ytterligare vikten av att motiveringar lämnas redan i förslagen.

Konstitutionsutskottet konstaterade även i sin uppföljning att riksdagen var det parlament som har lämnat flest motiverade yttranden under 2011. En förklaring till den svenska riksdagens höga andel av de motiverade yttrandena kunde vara att riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter, medan många andra parlament gör någon form av urval av vilka utkast till lagstiftningsakter som prövas. Samtidigt fanns det även andra parlament som prövar samtliga utkast men som inte hade lämnat tillräckligt många motiverade yttranden. Även om flera fackutskott framförde synpunkter på att riksdagen, i likhet med vissa andra länders parlament, borde införa någon form av urval av vilka utkast till lagstiftningsakter som prövas ansåg konstitutionsutskottet att övervägande skäl talade för att behålla den nuvarande ordningen.

Det förslag som under 2011 gav upphov till flest motiverade yttranden var förslaget till direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB). Riksdagen lämnade ett motiverat yttrande om förslaget. De motiverade yttrandena samlade 13 röster totalt; för att förslaget skulle ha omprövats hade 18 röster krävts. Som konstaterades ovan prövar inte parlamenten i de flesta medlemsstater samtliga utkast, vilket enligt konstitutionsutskottet skulle kunna innebära att det finns en risk för att tröskelvärdet sällan kommer att kunna uppnås.

Konstitutionsutskottet delade finansutskottets uppfattning att man borde följa upp hur tiden för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll överensstämmer med tiden för förhandlingarna inom EU om förslagen till rättsakter. Därtill pekade finansutskottet i sitt yttrande till konstitutionsutskottet på det faktum att viss EU-lagstiftning på finansutskottets område endast blir tillämplig på medlemsstater i euroområdet och att finansutskottet på sedvanligt sätt subsidiaritetsprövar även sådana förslag. Så som finansutskottet nämnde förekommer det även att förslag om fördjupat samarbete inom ett visst område läggs fram, där Sverige inte avser att delta i samarbetet. Så som finansutskottet anförde kunde det enligt konstitutionsutskottet inte uteslutas att sådana förslag ändå kunde få betydelse för Sverige, och att de därför borde subsidiaritetsprövas i sedvanlig ordning.

Vad gäller det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar för perioden den 1 december 2009–31 december 2011 kunde konstitutionsutskottet konstatera att det är tämligen enkelt att göra en kvantitativ bedömning av detta utfall. Under den ovannämnda perioden hade de allra flesta utkast till lagstiftningsakter gällt tillnärmning av lagstiftning om den inre marknaden (artikel 114 i EUF-fördraget). Förslagen finns inom en majoritet av riksdagsutskottens beredningsområden, vilket innebär att förslagen berör vitt skilda frågor. Därefter följer lagstiftning på jordbruksområdet och på området för frihet, säkerhet och rättvisa. Inom det sistnämnda området dominerar förslag som gäller gränskontroll och straffrättsligt sam-

arbete. Sammantaget har under perioden de flesta av de motiverade yttranden som riksdagen lämnat gällt förslag inom jordbruksområdet (4 stycken), varav flera har gällt strukturfonder; några andra områden med flera motiverade yttranden är t.ex. etableringsrätt (3 stycken) och tillnäring av lagstiftning (2 stycken).

Att göra en kvalitativ bedömning av hur det samlade utfallet påverkar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna var desto svårare. Några reflexioner lät sig dock enligt konstitutionsutskottet göras. Såsom finansutskottet konstaterade i sitt yttrande pågår det ett omfattande arbete inom EU för att förstärka lagstiftningen på finansmarknadsområdet och för att förstärka regleringen för den ekonomiska och monetära politiken inom unionen. Det samlade utfallet inom dessa områden har inneburit att lagstiftningen på EU-nivå har stärkts. Enligt skatteutskottet skulle en reell kompetensöverföring ske om de två förslag, däribland förslaget om en konsoliderad bolagsskattebas, som utskottet under 2011 lämnade utlåtanden om skulle genomföras. Justitieukskottet konstaterade att det samarbete som finns inom EU bl.a. på straffrättens område och när det gäller gränskontroll innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Justitieukskottet framhöll vikten av att uppmärksamma den samlade effekt som olika förslag kan ha tillsammans, vilket kunde vara svårt att överblicka vid subsidiaritetsprövningar av ett enskilt förslag.

En annan reflexion som några av utskotten gjorde var att det numera var vanligare att förslagen läggs fram i form av förordning i stället för direktiv. Konstitutionsutskottet ansåg i subsidiaritetsprövningen av förslaget om en allmän uppgiftsskyddsförordning KOM(2012) 11, som genomfördes under 2012, att kommissionens val av lagstiftningsinstrument för den föreslagna åtgärden, en förordning, skulle gå längre än vad som var nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Därvid beaktade utskottet särskilt att ett nytt direktiv i stället för en förordning typiskt sett skulle ge större utrymme för medlemsstaterna att ta hänsyn till nationella förhållanden vid införlivandet (se utl. 2011/12:KU25 s. 8 f.).

Konstitutionsutskottet har tidigare konstaterat att utskotten kan utföra en form av subsidiaritetsgranskning i flera av EU-processens olika beslutsfaser, t.ex. när det gäller granskningen av s.k. grön- och vitböcker och andra EU-dokument. Lissabonutredningen (2008/09:URF2) påminde om vikten av att riksdagen genom utskotten bevakade subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Om den föreslagna rättsakten antogs utan att riksdagens synpunkter beaktats av EU:s institutioner kunde det enligt utredningen (s. 46) finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder borde vidtas. De nationella parlamenten har, enligt protokollet, möjlighet att via sina regeringar väcka en ogiltighetstalan vid EU-domstolen inom två månader från det att rättsakten antogs. Konstitutionsutskottet delade näringsutskottets uppfattning att rutiner borde införas för att följa upp hur riksdagens invändningar mot subsidiaritetsprincipens tillämpning hade tillgodosetts i antagen lagstiftning. Konstitutionsutskottet noterade att

riksdagen saknade sådana fasta rutiner och att Lissabonutredningen ansåg att det är utskottens skyldighet att bevaka den fortsatta lagstiftningsprocessen. Även om det formellt sett är utskottens uppgift ansåg konstitutionsutskottet att det vore bra om det som stöd för utskotten kunde ske en mer systematisk uppföljning centralt i Riksdagsförvaltningen.

Kammarkansliets iakttagelser

EU-samordningen vid kammarkansliet har sammanställt sina erfarenheter och iakttagelser vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde i en kanslipromemoria daterad den 20 december 2012 och uppdaterad den 15 februari 2013. I kanslipromemorian, som avser iakttagelser under 2012, finns även observationer som bygger vidare på sådant som redovisats i de två föregående underlagen för 2010 och 2011 (jfr utl. 2010/11:KU26 s. 18 f. och 2011/12:KU5 s. 24). I promemorian lämnas kommentarer om kommissionens administrativa rutiner, om frågor som till sin natur kan utgöra exklusiv befogenhet och slutligen om subsidiaritetskontrollens tillämpning på ändrade förslag sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.

Vad gäller kommissionens administrativa rutiner anges i promemorian bl.a. att dessa överlag fungerar bra med något undantag, t.ex. förekommer fortfarande att en subsidiaritetskontroll inleds även av förslag där markeringen i åtföljande metadata⁵ saknas. Vidare betonas i promemorian värdet av att uppgifter om planen för översättningsarbetet finns i åtföljande metadata eftersom informationen i de fall arbetet förutses dra ut något på tiden är värdefull för utskottens planering av subsidiaritetskontroll.

Vad gäller förslagsställares underlåtenhet att inleda subsidiaritetskontroll framgår att utöver de två fall som tidigare uppmärksammades i kammarkansliets underlag för 2011 (jfr utl. 2011/12:KU5 s. 26) har ytterligare ett fall⁶ under 2011 också förbisetts. Under 2012 har enligt promemorian tre andra fall⁷ uppdagats där kommissionen inte meddelat inledning av åttaveckorsfristen efter att samtliga språkversioner förelegat. EU-samordningen i kammarkansliet har ställt frågor till kommissionens generalsekretariat om skälen för att inte underställa förslagen en subsidiaritetskontroll. I två av fallen har generalsekretariatet uppgivit att subsidiaritetskontroll inte hade inletts på grund av förbiseende. I ett av dessa fall inleddes en subsidiaritetskontroll i efterhand, drygt fyra månader efter det att förslaget hade

⁵ Förslag som kommissionen överlämnar till nationella parlament åtföljs av viss s.k. metadata. I metadata markeras om förslaget föranleder prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Det har förekommit att ett förfarande enligt subsidiaritetsprotokollet ibland inletts trots att metadata saknat en markering om detta.

⁶ KOM(2011) 524 om en ändring av övervakningssystemet för nötkreatur.

⁷ KOM(2012) 8, KOM(2012) 206 och KOM(2012) 548.

presenterats. I det tredje fallet inledde kommissionen åttaveckorstidsfristen dagen efter att EU-samordningen hade påtalat att inledandet av subsidiaritetstestningen uteblivit trots att samtliga språkversioner förelåg.

Vad gäller frågor som till sin natur kan utgöra exklusiv befogenhet har kammarkansliets tidigare underlag för 2010 och 2011 beskrivit utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags naturbunden exklusiv befogenhet (dvs. att även andra frågor än de som nämns i artikel 3 i FEU-fördraget genom sin särskilda natur kan utgöra en för unionen exklusiv befogenhet). Ursprunget till doktrinen spåras till en ändring av den s.k. viseringsförordningen där unionen enligt fördragen haft ett tidsbundet åtagande att upprätta positiv- och negativlistor för viseringsskyldigheten varefter doktrinen utvecklades till att omfatta olika budget- och institutionsrelaterade frågor som rör unionens interna organisation. I promemorian omnämns Europaparlamentets (EP) förslag till förordning om EP:s undersökningsrätt⁸ som inkom till riksdagen den 17 september 2012 i enlighet med artikel 2 i protokoll (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. I linje med tidigare besked från EP om vilka frågor som rör unionens interna organisation och därför utgör en exklusiv befogenhet, t.ex. ledamotsstadgan och ombudsmannastadgan, bedömde EP:s utskott för rättsliga frågor att även det aktuella förslaget föll inom unionens exklusiva befogenhet. I promemorian noterar kammarkansliets EU-samordningsenhet att det spanska parlamentet och den polska senaten har begärt att EP ska meddela en åttaveckorsfrist för subsidiaritetstestning av förslaget. Även den franska senaten har ansett att förslaget bör underställas en subsidiaritetstestning, och det brittiska underhuset har ställt ett antal frågor till EP för att klargöra grunderna för EP:s bedömning. Utan att ifrågasätta EP:s motiv för att undanta förslaget från subsidiaritetstestning framgår av promemorian att det finns anledning att reflektera över risken för att den här aktuella doktrinen kan missbrukas. Även om doktrinen som sådan på många sätt är logisk kan den vara svår att godta om förslagsställaren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Vidare framgår av kammarkansliets promemoria att ett nytt förslag⁹ om ändring av den s.k. viseringsförordningen föranlett kammarkansliet att be kommissionens generalsekretariat om ett klargörande av motivet för att denna gång underställa förslaget en subsidiaritetstestning, i syfte att utröna om det rör sig om ändrad praxis. Något svar från generalsekretariatet har ännu inte inkommit.

Vad gäller subsidiaritetstestningens tillämpning på ändrade förslag redogörs i promemorian för en genomgång av samtliga 24 framlagda ändrade förslag sedan Lissabonfördragets ikraftträdande som i övrigt uppfyller kriterierna för en subsidiaritetstestning. Av dessa förslag har 13 underställts en subsidiaritetstestning. Även om det är naturligt att det också inom kommissionen pågår en läroprocess kring subsidiaritetstestningens administra-

⁸ P7_TA(2012)0219.

⁹ KOM(2012) 650.

tiva rutiner och omfattning i praxis (och att en hantering av systemet brister tillfälligt) uppmärksammas i promemorian att det finns en risk att systemet skulle kunna urvattnas om ändrade förslag inte underställs subsidiaritetskontroll.

Slutligen framgår av promemorian att i huvudsak förefaller två metoder användas för att ändra liggande förslag. Metod a) innebär att det liggande förslaget ersätts med ett nytt allomfattande ändrat förslag, i förekommande fall med markerade ändringar. Metod b) innebär att det ändrade förslaget anger enbart ändringar av det ursprungliga förslaget, som i övriga delar fortsatt är giltigt. Av de 24 genomgångna ändrade förslagen har metoden a) använts i 75 procent av fallen. Metod b) har nyttjats oftare på senare tid även om flertalet av de relativt få tillfällena då metoden har använts var i samband med följdändringar med anledning av Kroatiens anslutning.

EU-samordningen fastställde den 26 februari 2013 en promemoria med kompletterande underlag avseende en enkät till övriga nationella parlament. Den 8 februari ställde riksdagens representant vid EU:s institutioner två frågor om dels kommissionens varierande praxis för hur ändrade förslag underställs en subsidiaritetskontroll, dels fall där kommissionen förbiset att inleda en subsidiaritetskontroll. Vid svarstidens utgång den 22 februari hade sju kammare¹⁰ svarat. Inget av dessa hade gjort några iakttagelser. Det brittiska överhusets förvaltning lämnade en kommentar utifrån frågornas rättsliga förutsättningar. Angående kommissionens varierande praxis anges försiktigt att ändrade förslag skulle kunna omfattas av subsidiaritetskontrollen. Angående fall där kommissionen förbiset att inleda en subsidiaritetskontroll angavs att liknande iakttagelser hade gjorts. Vidare angavs att man såg sig som oförhindrad att underställa dessa fall en subsidiaritetskontroll, även om det skulle finnas en svårighet i att fastställa åttaveckorsfristen.

Pågående mål vid EU-domstolen

Två medlemsstater (Spanien och Italien) har vid EU-domstolen yrkat om ogiltigförklaring av ett rådsbeslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete på området skapande av ett enhetligt patentskydd¹¹ (förenade målen C-274/11 och C-295/11). Dessa medlemsstater har bl.a. åberopat att rådet inte hade befogenhet att upprätta ett fördjupat samarbete eftersom enbart unionen hade denna befogenhet.

Den 11 december 2012 föredrogs ett förslag till avgörande av generaladvokaten. I förslaget till avgörande redovisas argument och bedömningar som gäller fastställandet av unionens exklusiva respektive delade befogenheter. Italien har anfört (se punkt 32 i förslaget till avgörande) att artik-

¹⁰ De kammare som svarade är tyska förbundsdomstolen, slovakiska parlamentet, brittiska underhuset, finska riksdagen, tjeckiska senaten, belgiska senaten och italienska deputeradekammaren.

¹¹ EUT L 76, 22.03.2011, s. 53.

larna 3–6 i EUF-fördraget enbart innehåller en vägledande klassificering av unionens befogenhetsområden och att den verkliga räckvidden av varje befogenhet ska fastställas mot bakgrund av fördragets bestämmelser avseende varje område så som föreskrivs i artikel 2.6 i EUF-fördraget. Rådet och parter som intervenerat på rådets sida har framfört att frågan om huruvida unionen har en exklusiv befogenhet inte handlar om unionens rätt att vidta åtgärder eller om åtgärdens art, utan inom vilket område denna rätt utövas (punkterna 37–39).

I sitt förslag till avgörande lämnade generaladvokaten följande bedömningar och skälen till dessa. Lissabonfördragets kategorisering av unionens befogenheter enligt principen om tilldelade befogenheter konkretiserade den avsikt om att förtydliga och förenkla befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna som Europeiska rådet gett uttryck för vid mötena i Nice 2000 och i Laeken 2001 (punkterna 42–44). Av artikel 1.1 i EUF-fördraget framgår att detta fördrag reglerar unionens funktionssätt och fastställer områdena för, avgränsningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter. I sammanhanget noterade generaladvokaten att avdelning I i fördragets första del är i detta avseende fullständigt klar då den har rubriken ”Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden”. I artikel 2.1 i EUF-fördraget i samma avdelning föreskrivs att när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter (punkt 44). Dessa områden anges i artikel 3.1 i EUF-fördraget (punkt 45). Enligt generaladvokaten är det klart att frågan om det rör sig om exklusiva eller delade befogenheter inte beror på huruvida unionen själv har rätt att vidta en åtgärd som påverkar hela unionen, utan på vilket område den planerade åtgärden vidtas (punkt 47). Vidare anser generaladvokaten att EUF-fördraget innehåller en förteckning som är uttömmande, och inte enbart vägledande, över de områden som omfattas av unionens exklusiva befogenhet (punkt 48). Som stöd för ovannämnda bedömning anförde generaladvokaten följande skäl (punkterna 49–51):

Av lydelsen av artikel 3.1 EUF-fördraget jämförd med lydelsen av artikel 4.2 EUF-fördraget framgår nämligen att unionen enbart har exklusiv befogenhet på de områden som anges där. I förstnämnda bestämmelse anges att ”[u]nionen ska ha exklusiv befogenhet *på följande områden* [generaladvokatens kursivering]” och i artikel 4.2 EUF-fördraget som avser de områden på vilka unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter anges att ”[u]nionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter *på följande huvudområden* [generaladvokatens kursivering]”. Av den sista meningen framgår att upphovsmännen till EUF-fördraget inte har inbegripit samtliga berörda områden i förteckningen i artikel 4.2 EUF-fördraget utan koncentrerat sig på huvudområdena. En sådan avsikt kommer inte till uttryck i artikel 3.1 EUF-fördraget.

I artikel 4.1 EUF-fördraget bekräftas också denna bedömning, eftersom det föreskrivs att ”[u]nionen ska ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 [EUF-fördraget] och

6 [EUF-fördraget]”. Eftersom delade befogenheter kan betecknas som sådana när de inte är exklusiva befogenheter, måste de sistnämnda fastställas på ett klart sätt.

Dessutom förefaller den uttömmande karaktären hos förteckningen över de områden på vilka unionen har exklusiv befogenhet vara förenlig med principen om tilldelade befogenheter, som föreskrivs i artikel 5 EUF-fördraget. Enligt denna princip ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen och varje befogenhet som inte har tilldelats unionen ska tillhöra medlemsstaterna.

Slutligen noterade generaladvokaten att denna bedömning står i överensstämmelse med fördragets upphovsmäns avsikt att förtydliga fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna, såsom angetts i punkterna 42–44 i dennes förslag till avgörande (punkt 52). Domstolen har ännu inte meddelat någon dom i de aktuella förenade målen.

Europaparlamentets resolution

Den 13 september 2012 antog Europaparlamentet (EP) en resolution¹² om kommissionens årsrapport om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för 2010 (den s.k. 18:e rapporten om bättre lagstiftning). I resolutionen berörs bl.a. de nationella parlamentens kontroll av subsidiariteten. Bland annat noterade EP att kritiken från konsekvensbedömningsnämnden angående beaktandet av subsidiariteten också uttrycktes av ett antal nationella parlament. Vidare noterade EP med oro att det i vissa yttranden från nationella parlament betonades att subsidiaritetssmotiveringen var otillräcklig eller obefintlig i ett antal förslag från kommissionen.

EP upprepade på nytt sina tidigare uppmaningar om att 2003 års interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning borde omförhandlas i syfte att ta hänsyn till den nya lagstiftningsmiljö som skapades genom Lissabonfördraget. I resolutionen uppmanades EP:s talman att vidta nödvändiga åtgärder för att inleda förhandlingar med de övriga institutionerna.

I resolutionen betonade EP att unionsinstitutionerna måste göra det möjligt för de nationella parlamenten att granska lagstiftningsförslag genom att se till att kommissionen tillhandahåller detaljerade och omfattande motiveringar till sina beslut om subsidiaritet och proportionalitet, i enlighet med artikel 5 i subsidiaritetsprotokollet. EP föreslog i resolutionen att man skulle bedöma huruvida lämpliga kriterier borde fastställas på EU-nivå för en utvärdering av efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Vidare ansåg EP att man borde kontrollera om de rådande tidsperspektiv som anges i fördragen för de nationella parlamentens subsidiaritetstävningar är tillräckliga. EP föreslog att Europaparlamentet, kommissionen

¹² P7_TA(2012)0340.

och företrädare för de nationella parlamenten skulle undersöka hur man kunde avlägsna hinder för de nationella parlamentens deltagande i systemet för kontroll av subsidiariteten.

I resolutionen påminde EP om subsidiaritetsprincipens lydelse och att subsidiaritet därför enligt EP kunde leda både till en utvidgning av unionens verksamhet inom ramen för dess befogenheter när omständigheterna kräver detta och, omvänt, till att den aktuella åtgärden begränsas eller inskränks då den inte längre är berättigad. EP underströk i sammanhanget att subsidiaritetsprincipen inte bara gäller förhållandet mellan EU och medlemsstaterna utan också omfattar den regionala och lokala nivån.

Därtill uppmanade EP kommissionen att förbättra och standardisera de uttalanden som rättfärdigar dess lagstiftningsinitiativ på grundval av subsidiaritetsprincipen. EP påminde om att unionens förvaltningsrätt borde anpassas och förenklas så att kostnaderna för administration och lagstiftning minskar. EP ansåg att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i detta sammanhang borde tillämpas på motsvarande sätt.

EP välkomnade införandet av den reviderade webbplatsen för IPEX, som enligt parlamentet kunde fungera som en katalysator för ytterligare förbättringar av och engagemang i användningen av systemet för kontroll av subsidiariteten. EP framhöll att webbplatsen behöver ytterligare stöd.

Yttranden från andra nationella parlament

I den s.k. IPEX-databasen har information lämnats om ställningstaganden och yttranden från andra nationella parlament vad gäller kommissionens aktuella rapport. Fram till den 7 mars 2013 hade enligt uppgifter ur databasen fem kamrar i medlemsstater slutfört sin granskning av rapporten. Vissa av dessa yttranden har översatts till engelska. Dessa har konstitutionsutskottets kansli sammanfattat nedan.

Storbritanniens underhus

Den 11 december 2012 publicerade det brittiska underhusets EU-utskott (European Scrutiny Committee) sin 21:a rapport i vilken den här granskade kommissionsrapporten behandlades. Som underlag för sin granskning låg bl.a. svar från den ansvarige ministern på ett antal frågor från utskottet. Av ministrarnas svar framgick att en mer omfattande och konsekvent analys av subsidiaritetsprincipen borde ingå i kommissionens konsekvensanalyser. Utskottet delade inte ministrarnas ståndpunkt. Utskottet ansåg att den bokstavliga betydelsen av lydelsen i subsidiaritetsprotokollets artikel 5 om att ”*varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts [utskottets kursivering]*” ska ges effekt. Detta innebär enligt utskottet att motiveringen som åtföljer kommissionens lagförslag borde innehålla just en sådan detaljerad redogörelse.

Utskottet ansåg att denna bedömning överensstämmer med syftet med artikel 5, närmare bestämt, och med tanke på subsidiaritetsprövningens korta tidsfrist, att de nationella parlamenten inte kunde förväntas gå igenom medföljande arbetsdokument för att bedöma grundligheten med vilken kommissionen har övervägt subsidiaritetsfrågan.

Ytterligare en annan fråga rörde hur motiverade yttranden från underhuset hade använts av den brittiska regeringen som stöd för sina ståndpunkter i rådet samt om, och i så fall hur, motiverade yttranden generellt hade påverkat förhandlingarna i rådet. Utskottet konstaterade att de informella konsekvenserna av ett motiverat yttrande ofta kunde betyda mer än de formella sådana, om inte tröskelvärdena uppnås. Utskottet delade regeringens uppfattning om vikten av att finna stöd hos andra parlament, varför underhuset samordnar sig med andra nationella parlaments kontor i Bryssel för att sprida sina motiverade yttranden i syfte att utlösa ytterligare motiverade yttranden, där så är möjligt.

Därtill berördes i utskottets granskning bl.a. de riktlinjer som brittiska UD hade utformat avseende tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Riktlinjerna har utvecklats som stöd för departementens arbete med att, genom fördragens verktyg, upprätthålla subsidiaritetsprincipen i sina bedömningar av förslag till unionslagstiftning. Utskottet ansåg att ett tidigt engagemang från departementen var det mest effektiva sättet att uppmärksamma betänkligheter i subsidiaritetsfrågor. Utskottet uppmuntrade departementen att tidigt peka ut sådana betänkligheter mot bakgrund av att utskottet, som granskar förslag först när kommissionen formellt beslutat om dessa, saknade resurser att göra detta. Vidare välkomnade utskottet att riktlinjerna anger att regeringens faktapromemorior till parlamentet ska innehålla en gedigen bedömning av subsidiaritetsprincipen i syfte att bistå parlamentets subsidiaritetsprövning. Utskottet noterade i sammanhanget att inte alla faktapromemorior innehåller sådana gedigna bedömningar och uppmanade ministern att göra sitt yttersta för att åtgärda detta. Vidare ansåg utskottet det förtjänstfullt att riktlinjerna uppmanar departementen att i sina kontakter med kommissionen och andra medlemsstater bl.a. efterfråga på vilket sätt den föreslagna unionsåtgärden är nödvändig. Enligt utskottet borde denna beståndsdel skiljas från kommissionens nödvändighetskriterium (se ovan i avsnittet Kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömningar).

Vidare framgår av utskottets granskning att den brittiska regeringen avser att väcka talan vid EU-domstolen i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen oberoende om regeringen vid rådsbehandlingen av lagstiftningsakten röstade emot eller ej.

Slutligen berörs i utskottets rapport frågan om det s.k. Monti II-förslaget (KOM(2012) 130). I denna del ställde utskottet ytterligare frågor kopplade till regeringens bedömningar och ståndpunkter till förslagets för-

enlighet med subsidiaritetsprincipen och beredningen av dessa. Det brittiska underhusets granskning av kommissionens rapport är således ännu inte avslutad.

Italiens deputeradekammare

Den 13 september 2012 slutförde och godkände kammaren den granskning som dess EU-utskott genomfört av kommissionens rapport och sände utskottets slutrapport till unionsinstitutionerna med bl.a. följande iakttagelser. Inledningsvis uttalade utskottet att principerna om subsidiaritet och proportionalitet är avgörande för den europeiska integrationen, eftersom de kan bidra till att övervinna unionens s.k. paradox. Denna paradox kommer till uttryck i spåret av den ekonomiska krisen genom att unionsmedborgarna ser klena unionsåtgärder där behovet är stort och för omfattande åtgärder där nationella, regionala eller lokala åtgärder skulle vara lämpligare. För att lösa denna paradox krävs enligt utskottet en strategi som sammanfattas i uttrycket ”mer Europa, mer subsidiaritet”. En sådan strategi grundar sig på en dynamisk föreställning om subsidiaritetsprincipen. Detta kan innebära en utvidgning av unionsåtgärder inom ramen för unionens befogenheter när omständigheterna kräver det, eller omvänt, en begränsning eller avbrytande av åtgärder när dessa inte längre är motiverade.

Utskottet uttalade uttryckligen dess starka motstånd mot alla försök att inom ramen för Cosac eller annat interparlamentariskt samarbete upprätta mekanismer för samordning mellan de nationella parlamenten som skulle innebära att utöva en s.k. kollektiv subsidiaritetskontroll, i strid med bestämmelserna i fördragen och subsidiaritetsprotokollet.

Utskottet betonade vidare att det var nödvändigt att förbättra metoder och kriterier för bedömning av överensstämmelsen med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, detta delvis för att möjliggöra för de nationella parlamenten att på ett adekvat sätt genomföra sin subsidiaritetsprövning inom den mycket korta åttaveckorsfristen. I detta syfte borde enligt utskottet kommissionen ge detaljerade och omfattande förklaringar av sina förslag när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i enlighet med subsidiaritetsprotokollets artikel 5. Även Europaparlamentet (EP) och rådet borde ge liknande förklaringar till eventuella godkända ändringar. Utskottet noterade och välkomnade i sammanhanget EP:s engagemang i fråga om att genomföra konsekvensbedömningar före antagandet av väsentliga ändringar i förslag till lagstiftning samt EP:s inrättande av en ny s.k. konsekvensanalysavdelning inom sitt generalsekretariat. De metoder som tillämpas vid EP:s avdelning borde enligt utskottet vara förenliga och jämförbara med kommissionens metoder för konsekvensutredningar och borde tillförsäkra ett lämpligt samarbete mellan de nationella parlamenten. Slutligen uppmanade utskottet även rådet att slutföra sitt arbete med att skapa en egen förmåga till konsekvensutredningar. Sammanfattningsvis

anförde utskottet att samtliga konsekvensbedömningar som utförs av kommissionen, EP och rådet borde vara förenliga och jämförbara med varandra till gagn för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar.

Utskottet rekommenderade att 2003 års interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning omförhandlas, i enlighet med EP:s uppmaningar, i syfte att ta hänsyn till den nya lagstiftningsmiljö som skapades genom Lissabonfördraget och att fastställa noggranna kriterier och metoder för bedömning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Italiens senat

Rapporten hänvisades till senatens utskott för EU-frågor, med begäran om ett yttrande från utrikesutskottet. Den 26 september 2012 lämnade utrikesutskottet ett positivt yttrande gällande den korrekta identifieringen av den rättsliga grunden och efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den 10 oktober 2012 behandlade utskottet för EU-frågor förslaget och utfärdade en resolution som stödde det. Enligt uppgift från IPEX avser senaten att snart tillgängliggöra en sammanfattning på engelska av resolutionen.

Övrigt

Utskottsresa till bl.a. Haag

Under den 24–28 februari 2013 genomförde en delegation av utskottsledamöter en resa till bl.a. Haag. Syftet med resan var att få kunskap och erfarenheter om bl.a. konstitutionella frågor vid ändringar av EU-fördrag och vid de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar av EU-förslag. Vid ett möte med företrädare för det nederländska utrikesdepartementet informerades delegationen om ett pågående arbete med att lista politikområden som, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, kan överföras till de nationella regeringarna. Arbetet innebär en genomgång av den nu gällande unionsrätten. Arbetet annonserades i den programförklaring som den nederländska koalitionsregeringens två partier presenterade den 29 oktober 2012. Av informationen framgick att Nederländerna kommer att be kommissionen att lista sådana politikområden och att det nederländska parlamentet preliminärt kommer att informeras om arbetet under sommaren 2013.

Finansutskottets yttrande i ett annat ärende

I ett yttrande (2012/13:FiU7y) till konstitutionsutskottet påminner finansutskottet om att det i ett tidigare yttrande till konstitutionsutskottet om dess uppföljning av riksdagens subsidiaritetskontroll (2012/13:FiU2y) önskade att konstitutionsutskottet i den fortsatta beredningen av uppföljningen skulle samla in information om andra länders subsidiaritetsprövningar. I samband med detta ansåg finansutskottet att konstitutionsutskottet borde

undersöka om andra parlament använder andra kriterier eller rutiner än riksdagen för sina subsidiaritetsprövningar, och om skillnader i dessa avseenden kunde förklara Sveriges förhållandevis höga andel av alla motiverade yttranden inom EU.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis önskar konstitutionsutskottet redogöra för några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för utskottets tredje uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Uppföljningen visar att cirka en sjättedel av de utkast till lagstiftningsakter som underställdes subsidiaritetskontrollmekanismens prövning under perioden den 1 januari 2011–31 december 2011 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Jämfört med utskottets två tidigare uppföljningar har andelen bristande eller uteblivna motiveringar minskat. Trots detta och mot bakgrund av den absoluta skyldighet som kommissionen och andra förslagsställare har att motivera sina lagstiftningsutkast önskar utskottet än en gång och med eftertryck betona att bristfälliga motiveringar gör det svårt för riksdagen att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Konstitutionsutskottet vill i sammanhanget även peka på att flera riksdagsutskott framhöll inom ramen för konstitutionsutskottets uppföljning att befintliga motiveringar ofta var alltför knapphändiga eller inte alltid var alldeles lättgenomträngliga. Ofullständiga subsidiaritetsmotiveringar utgör enligt konstitutionsutskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Utskottet noterar i sammanhanget att såväl kommissionens konsekvensbedömningsnämnd som Europaparlamentet uppmärksammat brister i kommissionens motiveringar. Utskottet ställer sig avvisande till att de nationella parlamenten förutsätts subsidiaritetspröva förslag där motivering helt saknas. En avsaknad av motivering bör man enligt utskottets mening kunna betrakta som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet. Konstitutionsutskottet anser att en tänkbar ordning för hantering av förslag som helt saknar motivering skulle kunna vara att de skickas tillbaka till förslagsställaren för utformning i enlighet med fördragen och dess protokoll.

Utskottet är även tveksamt till subsidiaritetskontrollens effektivitet under dess nuvarande former. En aspekt är i vilken utsträckning som riksdagens invändningar mot subsidiaritetsprincipens tillämpning har tillgodosetts i antagen lagstiftning. En närliggande aspekt av detta är det brittiska underhusets undran om hur dess motiverade yttranden generellt påverkade förhandlingarna i rådet. Konstitutionsutskottet anser att det är viktigt att riksdagen genom utskotten bevakar subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen, särskilt i de fall då ett motiverat yttrande har lämnats. En annan aspekt av subsidiaritetskontrollens effektivitet är den relativt korta tidsfristen för denna kontroll. Utskottet delar Europaparlamentets synpunkt att man inom ramen för en översyn borde kontrollera

om rådande tidsperspektiv är tillräckliga. I dessa delar finns eventuellt ett utrymme för förbättringar av det nuvarande systemet. En längre tidsfrist skulle t.ex. kunna underlätta för fler parlament att delta i kontrollen av fler förslag och för ett interparlamentariskt samarbete. Såväl nivån på subsidiaritetsprotokollets trösklar för s.k. gula och orange kort som effekterna av att dessa trösklar nås skulle kunna övervägas i en översyn av det slag som Europaparlamentet föreslår om avlägsnandet av hinder för de nationella parlamentens deltagande i subsidiaritetskontrollmekanismen. Även frågan om att göra det möjligt för de nationella parlamenten att skicka tillbaka förslag som helt saknar subsidiaritetsmotivering till förslagsställaren borde ingå i översynen. Ytterligare en annan aspekt är IPEX-databasen och dess funktion i den nämnda mekanismen. Enligt konstitutionsutskottets mening är det angeläget att åtgärder vidtas så att databasen erbjuder ett bättre stöd till de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll.

Även om kommissionens rapport gäller 2011 anser utskottet att vissa principiella frågeställningar bör tas upp redan nu som rör iakttagelser som gjorts under 2012 av kammarkansliets EU-samordning vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde. I denna del vill utskottet lyfta fram bl.a. det faktum att några förslag på grund av förbiseende inte underställdes en subsidiaritetskontroll. Utskottet konstaterar att det redan under hösten 2011 betonade vikten av att samtliga förslagsställare på unionsnivå hade inrättat rutiner i syfte att säkerställa att sådan underställning sker. Även här vill utskottet peka på den absoluta skyldighet som fördragen ålägger såväl kommissionen som andra förslagsställare att underställa de nationella parlamenten förslag och att meddela dessa att förfarandet enligt subsidiaritetsprotokollet inleds. Härutöver vill utskottet lyfta fram EU-samordningens iakttagelse om utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art, dvs. att även andra frågor än de som uttryckligen nämns i artikel 3 i EUF-fördraget genom sin särskilda natur skulle kunna utgöra en för unionen exklusiv befogenhet. Utskottet lyfter fram iakttagelsen mot bakgrund av risken för att doktrinen missbrukas. Även om doktrinen som sådan på många sätt är logisk kan den vara svår att godta om förslagsställaren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Diskussionen som uppkommit i några av medlemsstaternas parlament om Europaparlamentets utkast till förslag till en förordning om parlamentets undersökningsrätt ger anledning till att reflektera över den ovannämnda risken. Utskottet kan konstatera att EU-samordningen bett kommissionens generalsekretariat om vissa klargöranden i ett specifikt ärende med viss koppling till doktrinen, men att något svar från generalsekretariatet ännu inte har lämnats. Utskottet kan i sammanhanget konstatera att frågan om fastställande av unionens exklusiva befogenheter berörs vid ett pågående mål i EU-domstolen.

När det gäller subsidiaritetskontrollens tillämpning på ändrade förslag önskar konstitutionsutskottet peka på EU-samordningens genomgång av samtliga framlagda ändrade förslag (24 stycken) sedan Lissabonfördragets

ikraftträdande. Utskottet noterar att drygt hälften (13 stycken) av dessa har underställts en subsidiaritetskontroll. Utskottet vill i sammanhanget peka på den absoluta skyldigheten för kommissionen och andra förslagsställare att enligt artikel 4 i subsidiaritetsprotokollet som är fogat till fördragen översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina *ändrade* utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren.

Utskottet önskar även här lyfta fram hur utfallet av subsidiaritetsprövningarna påverkar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Trots svårigheterna att kvalitativt bedöma denna påverkan kan konstitutionsutskottet redan nu konstatera att skatteutskottet har pekat på en reell kompetensöverföring vid genomförande av vissa förslag och att justitieutskottet har betonat vikten av att uppmärksamma den samlade effekt som olika förslag kan ha tillsammans, vilket kunde vara svårt att överblicka vid subsidiaritetsprövningar av ett enskilt förslag. Därtill har finansutskottet konstaterat att det samlade utfallet inom finansmarknadsområdet och regleringen för den ekonomiska och monetära politiken inom unionen har inneburit att lagstiftningen på EU-nivå har stärkts. En annan reflexion från riksdagsutskotten är att det numera är vanligare att förslag läggs fram i form av förordning i stället för direktiv. Sammantaget pekar dessa iakttagelser på vikten av att bevaka hur den långsiktiga utvecklingen av unionsrätten påverkar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna inom ramen för fördragets bestämmelser. Konstitutionsutskottet kommer således i fortsättningen att bevaka dessa viktiga frågor. I sammanhanget önskar utskottet även peka på det analysarbete som initierats av den nederländska regeringen. Utskottet ser fram emot resultatet av detta arbete och den påföljande diskussionen inom unionen om frågor kring subsidiaritetsprincipens tillämpning. Slutligen vill utskottet i likhet med Europaparlamentet och Italiens deputeradekammar påminna om att subsidiaritetsprincipens innebörd möjliggör såväl att unionsåtgärder genomförs inom ramen för unionens befogenheter när omständigheterna kräver det som, omvänt, att åtgärder begränsas eller inskränks då de inte längre är berättigade.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (19:e rapporten om bättre lagstiftning, 2011), KOM(2012) 373.