



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.7.2019
COM(2019) 333 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT 2018
OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH
PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA OCH OM FÖRBINDELSERNA MED DE
NATIONELLA PARLAMENTEN**

ÅRSRAPPORT 2018

OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA OCH OM FÖRBINDELSERNA MED DE NATIONELLA PARLAMENTEN

1. INLEDNING

Varje år lämnar kommissionen, enligt artikel 9 i protokoll nr 2 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, in en årsrapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete. Sedan 2005 har kommissionen också beslutat att offentliggöra en årsrapport som sina förbindelser med de nationella parlamenten. Med tanke på den viktiga roll som parlamenten spelar i tillämpningen av dessa principer har kommissionen beslutat sig för att slå samman de två rapporterna. Denna nya strategi kommer att ge de nationella parlamentens åsikter mer vikt och undvika överlappningar mellan de två årsrapporterna. Denna 26:e rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna omfattar därför även förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten.

När det gäller tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna var den mest anmärkningsvärda utvecklingen under 2018 arbetet i högnivågruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare” (nedan kallad arbetsgruppen), som inrättades av kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker och leddes av dess förste vice ordförande Frans Timmermans. Dess arbete har gett ny drivkraft till den interinstitutionella diskussionen och till konkreta åtgärder för att säkerställa att unionens lagstiftning utvecklas och genomförs enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Antalet motiverade yttranden fortsatte att minska i likhet med de två föregående åren, och inget kommissionsförslag blev föremål för motiverade yttranden från fler än fyra nationella parlament, vilket ligger långt under tröskelvärdet för att utlösa ett ”gult kort”.

I allmänhet fortsatte förbindelserna med de nationella parlamenten att vara intensiva och givande under 2018. De yttranden som avgetts både som en del av kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten och enligt systemet för tidig varning när det gäller subsidiaritet omfattar ett stort antal strategier och frågor. Antalet yttranden som översändes inom den politiska dialogen låg kvar på samma höga nivå under 2018 som under 2017, trots att några få mycket aktiva kammare stod för den stora majoriteten av alla yttranden. Omvänt ökade antalet nationella parlament som inte avgav några yttranden alls till åtta (tio kammare) under 2018. Samtidigt rörde omkring en tredjedel av alla yttranden som inkom till kommissionen förslag som inte är föremål för subsidiaritetsprövning¹, inklusive ett antal yttranden på eget initiativ som inte hade koppling till något särskilt kommissionsförslag.

Detta visar att de allra flesta nationella parlament har ett fortsatt intresse av att föra en aktiv diskussion med kommissionen om dess initiativ, även i ett tidigt men framåtblickande skede av policycykeln, till exempel om nästa fleråriga budgetram eller om fördjupning av den ekonomiska och monetära unionen. Detta intensiva utbyte blir också tydligt genom kommissionsledamöternas många besök vid de nationella parlamenten och tvärtom.

¹ Exempelvis meddelanden, vitböcker och lagstiftningsförslag på områden där unionen har exklusiv befogenhet.

2. INSTITUTIONERNAS TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

2.1 Kommissionen

Arbetsgruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare” och uppföljningen av dess rekommendationer

Den 12 september 2017 tillkännagav Jean-Claude Juncker i sitt tal om tillståndet i unionen att det skulle inrättas en högnivågrupp för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare”. Under ledning av förste vice ordförande Frans Timmermans sammanträdde arbetsgruppens sex ledamöter² sju gånger mellan januari och juli 2018 för att diskutera de frågor som Jean-Claude Juncker tog upp i sitt beslut om att inrätta arbetsgruppen:

- Hur kan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpas på ett bättre sätt i unionsinstitutionernas arbete, framför allt i deras lagstiftningsarbete?
- Hur ska man fastställa inom vilka politikområden beslutsfattandet och/eller genomförandet med tiden kan delegeras tillbaka, helt eller delvis eller slutgiltigt, till medlemsstaterna?
- Hur kan man involvera regionala och lokala myndigheter på ett bättre sätt i utarbetandet och uppföljningen av EU:s politik?

Utifrån dessa diskussioner, en offentlig utfrågning och inlägg från flera olika intressenter lämnade arbetsgruppen nio rekommendationer i sin rapport som överlämnades till Jean-Claude Juncker den 10 juli 2018³. De huvudsakliga rekommendationerna utgjordes av följande:

- Det krävs ett nytt arbetssätt för att ta fram bättre lagstiftning som baseras på en gemensam förståelse för subsidiaritet och proportionalitet.
- ”Aktiv subsidiaritet” är nödvändig för att ge en starkare röst till lokala och regionala myndigheter och till nationella parlament för att göra alla inblandade mer delaktiga i vad unionen gör.
- Unionen bör använda sina resurser mer effektivt och prioritera sina åtgärder, men det finns inga skäl att delegera tillbaka behörigheter enligt fördraget eller hela politikområden till medlemsstaterna.

I sitt meddelande En starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande⁴, som antogs den 23 oktober 2018, gav kommissionen i stora drag sitt svar till arbetsgruppen. Kommissionen uppmanade även övriga institutioner, rådgivande organ, nationella parlament och andra parter att fundera över hur de ska bemöta arbetsgruppens rekommendationer.

Kommissionen kommer att göra följande:

- Presentera bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet på ett standardiserat och strukturerat sätt med hjälp av den gemensamma bedömningstabell som föreslås av arbetsgruppen. Dess fulla nytta uppstår om Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten gör detsamma.

² Tre medlemmar från nationella parlament – Reinhold Lopatka (Österrike), Kristian Vigenin (Bulgarien) och Toomas Vitsut (Estland) – och tre medlemmar från Regionkommittén, Karl-Heinz Lambertz (Belgien), Michael Schneider (Tyskland) och François Decoster (Frankrike). Europaparlamentet tackade inte ja till kommissionens inbjudan att delta i arbetsgruppen.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sv

⁴ COM(2018) 703.

- Lyfta fram de lokala och regionala myndigheternas åsikter på ett bättre sätt vid samråd och utvärderingar på grund av deras praktiska erfarenhet av att genomföra EU:s lagstiftning, vilket är mycket viktigt.
- Närmare granska den befintliga lagstiftningen ur ett perspektiv som omfattar subsidiaritet, proportionalitet och de lokala och regionala myndigheternas roll. Detta omfattar delegerade akter och genomförandeaakter.
- Hjälpa de nationella parlamenten att utföra sin roll mer effektivt genom att, i samförstånd med Europaparlamentet och rådet, räkna bort jul- och nyårsledigheten från åttaveckorsfristen för dem att lämna in motiverade yttranden.
- Utarbeta samlade svar då fyra eller fler nationella parlament avger motiverade yttranden över ett lagstiftningsförslag från kommissionen, men då de inte är tillräckligt många för den tröskel som krävs för att utlösa ett ”gult kort”. Detta kommer att ge de nationella parlamentens yttranden mer tyngd och ge en heltäckande bild av de frågor som tagits upp liksom av kommissionens överväganden, som även kommer att offentliggöras för allmänheten och medlagstiftarna.

I sitt meddelande av den 15 april 2019 om en genomgång av agendan för bättre lagstiftning⁵ anger kommissionen de åtgärder som den planerar att vidta vid utarbetandet av sina lagstiftningsförslag.

Den 15–16 november 2018 lade kommissionens förste vice ordförande Frans Timmermans fram kommissionens strategi vid en konferens om subsidiaritet som en av EU:s grundläggande principer, som anordnades i Bregenz av det österrikiska ordförandeskapet.

Den 20 december 2018 tog kommissionen inom ramen för den politiska dialogen emot ett första yttrande över dess meddelande av den 23 oktober, från Polens *Senat*. Polens *Senat* gav sitt stöd till kommissionens avsikter, men efterfrågade en ytterligare förstärkning av de nationella parlamentens roll vid nästa översyn av fördragen⁶.

Bättre lagstiftning – subsidiaritets- och proportionalitetsprövning

Under 2018 fortsatte kommissionen att tillämpa sin stärkta agenda för bättre lagstiftning och att integrera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i alla steg av sitt beslutsfattande på grundval av den förbättrade vägledning som offentliggjordes 2017. Webbportalen ”Lämna synpunkter”⁷ förbättrades ännu mer för att skapa en gemensam kontaktpunkt där medborgare och berörda parter kan medverka i kommissionens politiska förberedelser. Kommissionen har också fortsatt att utvärdera befintliga lagar och politiska ramar innan den lägger fram förslag om att se över dessa. I utvärderingsarbetet bedömer man även huruvida de befintliga politiska åtgärderna fortfarande är ändamålsenliga och i vilken utsträckning de överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionens webbplats ”Minska regelbördan – Dina synpunkter”⁸ och plattformen för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refitplattformen)⁹ ger också allmänheten och berörda parter möjlighet att framföra synpunkter till kommissionen om eventuella onödiga bördor eller brister i samband med befintlig unionslagstiftning, vilket också kan röra subsidiaritets- och proportionalitetsfrågor. Under 2018 avgav Refitplattformen 20 yttranden med rekommendationer till kommissionen om hur man kan förenkla

⁵ COM(2019) 178.

⁶ Fler yttranden, som överlag var positiva, inkom från andra kammare under det första kvartalet av 2019.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sv

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_sv

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_sv. Sedan den startades 2015 har Refitplattformen avgett 89 rekommendationer.

och minska regelbördorna i den befintliga unionslagstiftningen¹⁰. Kommissionen svarar på dessa rekommendationer, framför allt genom att genomföra sina arbetsprogram.

Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning och den tillhörande ”verktygslådan”¹¹ ska kommissionen göra en subsidiaritetsprövning när man överväger ett nytt initiativ inom områden där unionen inte har exklusiv befogenhet och när man utvärderar en befintlig åtgärds relevans och europeiska mervärde. Kommissionen prövar subsidiariteten både när det gäller lagstiftningsinitiativ och initiativ som inte rör lagstiftning.

Målet med prövningen är att bedöma

1. om en åtgärd på nationell, regional eller lokal nivå är tillräcklig för att uppnå det aktuella målet, och
2. om en unionsåtgärd ger ett mervärde jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Respekt för proportionalitetsprincipen handlar om att se till att tillvägagångssättet för och omfattningen av en politisk åtgärd motsvarar målet. Alla konsekvensbedömningar, utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten bör tydligt pröva tillämpningen av proportionalitetsprincipen.

Konsekvensbedömningar

Under 2018 granskade nämnden för lagstiftningskontroll¹² (nedan kallad nämnden) 75 konsekvensbedömningar och avgav ett yttrande över¹³ vart och ett av dessa ärenden. I 16 ärenden behövde prövningen av subsidiariteten och det europeiska mervärdet förbättras, medan 47 yttranden innehöll kommentarer som syftade till att förbättra proportionalitetsprövningen och jämförelsen av politiska alternativ. Följande exempel illustrerar hur nämnden bedömde subsidiariteten och proportionaliteten under 2018 och hjälpte kommissionen att förbättra dess prövning av hur förslag följer dessa principer:

- Efter nämndens granskning **minskades omfattningen** av kommissionens förslag om **otillbörliga handelsmetoder** till ojämlika förhandlingslägen med små och medelstora företag i stället för hela **livsmedelskedjan**¹⁴.
- I sitt positiva yttrande med reservationer gällande **olagligt onlineinnehåll**¹⁵ ifrågasatte nämnden proportionaliteten hos de planerade politiska alternativen, och hävdade att de inte stämde överens med interventionens tillämpningsområde. Den var inriktad på onlineinnehåll med koppling till terrorism, men grundscenariot och de politiska alternativen speglade inte denna inriktning i tillräckligt hög grad. Konsekvensbedömningen behövde också på ett bättre sätt visa varför ytterligare åtgärder mot terrorisminnehåll var mer brådskande än åtgärder mot annat olagligt innehåll. Som ett resultat sågs konsekvensbedömningen över och de **politiska alternativen anpassades för att säkerställa en bättre inriktning och mer detaljerat innehåll**.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_sv.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_sv

¹² Nämnden består av en ordförande (på generaldirektörsnivå) och sex heltidssysselsatta ledamöter, varav tre är rekryterade utanför kommissionen. Alla nämndledamöter är oberoende och har personliga mandat som bygger på deras individuella sakkunskap. Nämnden ser över kvaliteten hos konsekvensbedömningar, kontroller av ändamålsenligheten och större utvärderingar. Subsidiaritets- och proportionalitetsaspekter ingår också i kvalitetskontrollen. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv.

¹³ Yttrandena offentliggörs tillsammans med konsekvensbedömningarna, när initiativen antas av kommissionen.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

- I sitt negativa yttrande över **skydd för visselblåsare**¹⁶ ifrågasatte nämnden konsekvensbedömningens subsidiaritetsprövning och bad om att den skulle förbättras. Efter detta utvecklade den reviderade konsekvensbedömningen grunden för EU-åtgärder när det saknas tillräckliga nationella lagar eller befintliga EU-lagar om visselblåsning. Den **gränsöverskridande dimensionen betonades och förtydligades på ett bättre sätt**, och visade på så sätt behovet av åtgärder på EU-nivå.
- Vad gäller **programmet för ett digitalt Europa**¹⁷, som är del en av den fleråriga budgetramen för 2021–2027, ansåg nämnden att man i konsekvensbedömningen borde ha tagit mer hänsyn till medlemsstaternas löften om att investera och bidra med sina tillgångar till en gemensam infrastruktur på EU-nivå. Konsekvensbedömningen borde också ha beaktat begäran från medlemsstaterna, forskarsamfundet och den privata sektorn om en bättre samordning av deras forskning- och utbildningsverksamhet. Den borde ha visat hur utgiftsprogrammet skulle hjälpa till att uppfylla denna begäran. För att bemöta nämndens synpunkter **utvidgades avsnittet om medlemsstaternas åtaganden** i den reviderade konsekvensbedömningen **och avsnittet omorganiserades för att överensstämma med programmets fem delar**.

Utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten

Subsidiariteten och proportionaliteten var avgörande inslag i de efterhandsbedömningar och kontroller av ändamålsenligheten som bedömer om EU:s åtgärder ger de förväntade resultaten när det gäller effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och europeiskt mervärde. Under 2018 slutförde kommissionen omkring 70 utvärderingar, inklusive tre kontroller av ändamålsenligheten (utvärderingar av större politikområden). De tre kontrollerna rörde havsfrågor, laglig migration och kemikalielagstiftning (dock inte Reach).

Nämnden för lagstiftningskontroll granskade tio större utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten under 2018. Den lämnade rekommendationer om förbättringar i kategorin ”relevans och EU-mervärde/subsidiaritet” i sju ärenden, bland annat om laglig migration, om fiske- och havsfrågor, om miljöanpassning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om EU:s strategi för anpassning till klimatförändringar. Den bidrog till att förbättra kommissionens prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten¹⁸.

2.2 Europaparlamentet

Under 2018 mottog Europaparlamentet formellt 473 inlagor från nationella parlament enligt protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna¹⁹. Av dessa var 46 var motiverade yttranden, medan de övriga 427 var bidrag (inlagor som inte handlar om frågor som rör efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen). Som jämförelse kan nämnas att Europaparlamentet tog emot 49 motiverade yttranden och 372 bidrag under 2017. Förhållandet mellan motiverade yttranden och bidrag förblir lågt och tyder på att de nationella parlamenten inte ser subsidiaritetskontrollen som ett sätt att skjuta upp EU:s lagstiftningsarbete, utan snarare som ett sätt att uttrycka sina åsikter och farhågor²⁰.

Enligt bilaga V till Europaparlamentets arbetsordning är det utskottet för rättsliga frågor (JURI) som har det övergripande ansvaret för att säkerställa att subsidiaritetsprincipen följs. Var sjätte månad utses en

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸ Mer information om kontroller av ändamålsenligheten finns på Refitplattformens webbplats: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_sv.

¹⁹ Se punkt 2.3 i årsrapporten 2016 om subsidiaritet och proportionalitet för hur Europaparlamentet hanterar motiverade yttranden från de nationella parlamenten.

²⁰ Alla inlagor från nationella parlament offentliggörs i Connect, Europaparlamentets databas för inlämnade dokument från nationella parlament: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

ledamot i JURI-utskottet till ständig föredragande för subsidiaritetsfrågor enligt ett rotationssystem bland de politiska grupperna. Sajjad Karim (Europeiska konservativa och reformister) var ständig föredragande under första halvåret 2018, och därefter tog Gilles Lebreton (Nationernas och friheternas Europa) över under årets andra hälft. De motiverade yttranden som togs emot och som bekräftades vara sådana av utskottet inkluderas för information i dagordningen för det första tillgängliga mötet i JURI-utskottet.

JURI-utskottet utarbetar också regelbundet ett betänkande om kommissionens årsrapport om subsidiaritet och proportionalitet. Ovanligt nog omfattade det senaste betänkandet om årsrapporten om subsidiaritet och proportionalitet både 2015 och 2016. Detta betänkande från Mady Delvaux (Socialdemokraterna) antogs vid plenarsammanträdet den 18 april 2018²¹.

JURI-utskottet bidrar också till de halvårsrapporter som Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament (Cosac)²² utarbetar om subsidiaritets- och proportionalitetsfrågor. I synnerhet bekräftade JURI-utskottet på nytt, när den besvarade Cosacs 29:e halvårsrapport och mot bakgrund av dess resolution av den 17 maj 2017, att vid en eventuell översyn av fördragen skulle subsidiaritetsprövningen kunna förbättras för att bli mer effektiv²³. Man skulle till exempel kunna fundera över huruvida motiverade yttranden bör begränsas till enbart en granskning av subsidiaritets-skälen eller om de också borde inkludera proportionalitetsbedömningar, och vad som bör ske i fall då tröskeln för dessa förfaranden uppnås enligt artikel 7.2 i protokoll nr 2.

JURI-utskottet föreslog också att den åtta veckor långa period som de nationella parlamenten förfogar över för att avge motiverade yttranden skulle kunna förlängas om motiverade objektiva skäl föreligger (t.ex. naturkatastrofer och lediga perioder). Detta skulle kunna uppnås genom ett politiskt avtal mellan EU-institutionerna och de nationella parlamenten. Dessutom föreslog JURI-utskottet att kommissionen tillsammans med de nationella parlamenten skulle kunna utvärdera möjligheten att fastställa icke-bindande riktlinjer för att hjälpa de nationella parlamenten att bedöma efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, utan att undergräva deras bestämmanderätt.

Europaparlamentets utredningstjänst fortsatte även att hjälpa Europaparlamentet att ta hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i dess arbete genom att

- systematiskt granska subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna i kommissionens konsekvensbedömningar och uppmärksamma eventuella problem som påpekats i detta avseende, särskilt av de nationella parlamenten och Regionkommittén²⁴,
- se till att dessa principer respekteras fullt ut i Europaparlamentets eget arbete, till exempel när det utför konsekvensbedömningar av sina egna betydande ändringsförslag i sak eller när det analyserar mervärdet hos parlamentets förslag till ny lagstiftning, på grundval av artikel 225 i EUF-fördraget, och kostnaden för uteblivna åtgärder på EU-nivå, och

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//EN>

²² Vad gäller Cosac, se avsnitt 5 nedan.

²³ Se Europaparlamentets svar på bilagan till den 29:e halvårsrapporten (s. 346):

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4&appLng=SV>

²⁴ Under 2018 utarbetade Europaparlamentet 64 inledande utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar, en utförlig utvärdering av en av kommissionens konsekvensbedömningar och en fullständig konsekvensbedömning, 17 efterhandsbedömningar av europeiska konsekvensbedömningar, 6 övriga efterhandsbedömningar och 4 rapporter om aktivt genomförande i samband med detta. Parlamentet färdigställde även tre rapporter om kostnaden för icke-Europa, sex bedömningar av det europeiska mervärdet och en kostnads-nyttoanalys.

- granska subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna i samband med utarbetande av konsekvensbedömningar, genom att fokusera på det europeiska mervärdet snarare än nationella utgifter eller åtgärder.

2.3 Europeiska rådet och Europeiska unionens råd

I de slutsatser som Europeiska rådet antog vid sitt sammanträde den 14 december 2018 i samband med en fortsatt komplettering av EU:s agenda för den inre marknaden²⁵ uppmanade det till ”att man på alla förvaltningsnivåer genomför och verkställer fattade beslut och antagna bestämmelser samt upprätthåller standarder och säkerställer en smart tillämpning av principerna för bättre lagstiftning, *inbegripet subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*”. I dessa slutsatser välkomnade Europeiska rådet också, mot bakgrund av utarbetandet av nästa strategiska agenda för ledarna, den gemensamma rapporten om medborgarsamråden. Denna gemensamma rapport, som lämnades in på uppdrag av det österrikiska ordförandeskapet och det kommande rumänska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd (nedan kallat rådet), underströk subsidiaritetsprincipens betydelse²⁶.

I sina slutsatser av den 30 november 2018 om Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 16/2018 ”Efterhandsöversyn av EU:s lagstiftning: ett väletablerat men ofullständigt system”²⁷ betonade rådet ”*vikten av det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning, dess relevanta mål – såsom att lagstiftningen inriktas på de områden där den har störst mervärde för Europas medborgare, att unionslagstiftningen förenklas och att den inte reglerar i onödan – samt principer som subsidiaritet, proportionalitet, rättssäkerhet och öppenhet*”.

Enligt artikel 4 i protokoll nr 2 till fördragen måste rådet översända alla utkast till rättsakter (och ändrade utkast) som kommer från en grupp medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken till de nationella parlamenten. Enligt artikel 6 i protokoll nr 2 ska dessutom rådets ordförande skicka ett eventuellt yttrande från ett nationellt parlament över ett utkast till en lagstiftningsakt från en grupp medlemsstater till regeringarna i de medlemsstater som lagt fram förslag. På samma sätt ska rådets ordförande också översända de nationella parlamentens yttranden över utkast till lagstiftningsakter från EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken till den berörda institutionen eller det berörda organet.

I april 2018 översände rådet en begäran från EU-domstolen till de nationella parlamenten om en förordning från Europaparlamentet och rådet om ändring av protokoll nr 3 till EU-domstolens stadga enligt artikel 281 i EUF-fördraget²⁸. I oktober 2018 skickade rådet en begäran till de nationella parlamenten från Europeiska investeringsbanken till rådet om ändring av Europeiska investeringsbankens stadga, baserat på det särskilda lagstiftningsförfarandet i artikel 308 i EUF-fördraget²⁹.

Utöver de skyldigheter som tas upp i fördraget håller rådet också medlemsstaterna informerade om de nationella parlamentens yttranden över kommissionens lagstiftningsförslag. Under 2018 distribuerade

²⁵ EUCO dok. 17/18., punkterna II/2 och IV/15, på:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/sv/pdf>.

²⁶ Rådets dokument 14535/18, sida 7, på:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/sv/pdf>

²⁷ Rådets dokument 14137/18, punkt 3, på:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>.

²⁸ Rådet 2018/0900 (COD) – dok. 7586/18, på:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/sv/pdf>

²⁹ Rådet 2018/0811 (CNS) – dok. 13166/18, på:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/sv/pdf>

rådets generalsekretariat 36 motiverade yttranden till delegationerna, som tagits emot enligt protokoll nr 2, och 200 yttranden som avgetts inom ramen för den politiska dialogen³⁰.

2.4 Regionkommittén³¹

År 2018 utmärktes av arbetet i högnivågruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare”³², där delegationen från Europeiska regionkommittén (nedan kallad *kommittén*) framhöll de lokala och regionala myndigheternas betydelse vid övervakning av subsidiariteten och proportionaliteten och vid beslutsfattandet i Europa som helhet.

Arbetet i arbetsgruppen har, enligt kommitténs åsikt, lett till ett markant skifte i hur subsidiaritet och proportionalitet betraktas i EU, och har belyst behovet av ett nytt arbetssätt för EU:s beslutsfattande. Efter det att arbetsgruppens mandat löpt ut uttryckte kommittén vid flera tillfällen sitt stöd till detta nya arbetssätt, som kallas för ”Aktiv subsidiaritet – ett nytt sätt att arbeta”, framför allt genom förklaringen från dess presidium³³ av den 14 september 2018. Kommittén vidtog också konkreta steg och åtgärder för att genomföra detta arbetssätt med ”aktiv subsidiaritet” i sitt rådgivande och politiska arbete.

Ett viktigt exempel på detta arbete är pilotprojektet om ett nätverk med regionala knutpunkter för bedömning av genomförandet av EU-lagstiftningen³⁴. Projektet var en av rekommendationerna i arbetsgruppens slutrapport och godkändes av kommitténs presidium den 8 oktober 2018. Det huvudsakliga målet var att kanalisera lokala och regionala erfarenheter från genomförandet av EU-politiken för att öka mervärdet för unionens lagar. Pilotetappen ska vara i två år med 20 deltagande regioner, och inleddes på politisk nivå vid det åttonde europeiska toppmötet för regioner och städer den 14–15 mars 2019 i Bukarest.

Under 2018 genomförde kommittén återigen arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor som sitt främsta instrument för övervakning av subsidiariteten. Ursprungligen valdes fem prioriterade initiativ och fem ytterligare initiativ ut från kommissionens arbetsprogram för 2018. På grund av det arbete som kommitténs delegation utförde i arbetsgruppen ställdes kommitténs vanliga verksamhet för övervakning av subsidiaritetsprincipen in under första halvåret av 2018. Som en del av det reviderade arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor för den andra hälften av 2018³⁵ övervakades två prioriterade initiativ av de fem som ursprungligen valdes ut.

Baserat på sin egen arbetsordning bedömde kommittén dessutom huruvida alla de lagstiftningsförslag som den avgav yttranden var förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna³⁶. Under 2018 antog kommittén 78 yttranden, varav 40 rörde ett lagstiftningsförslag, 35 innehöll en bedömning av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen och 33 innehöll en bedömning av efterlevnaden av proportionalitetsprincipen.

Expertgruppen i subsidiaritetsfrågor utförde två samråd om de prioriterade initiativen i arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor under den andra hälften av 2018 till stöd för föredragandenas arbete.

³⁰ Det finns en diskrepans i det antal motiverade yttranden som registrerats hos Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det beror på att inte alla institutioner tagit emot samtliga motiverade yttranden eller att institutionerna räknar antalet mottagna motiverade yttranden på olika sätt. Se även fotnot 45.

³¹ En mer ingående beskrivning av subsidiaritetsrelaterad verksamhet ges i Regionkommitténs årliga subsidiaritetsrapport 2018. När den har antagits av Regionkommitténs presidium finns den tillgänglig på <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² Se även avsnitt 2.1 för mer information om denna arbetsgrupps arbete.

³³ Förklaring från Regionkommitténs presidium om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Uppföljning av arbetsgruppen för subsidiaritet: Pilotprojekt för ett nätverk av regionala knutpunkter för bedömning av genomförandet av EU-lagstiftningen, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Artikel 55.2 i arbetsordningen, EUT L 65, 5.3.2014, s. 41.

Paketet om social rättvisa³⁷ var det första av de prioriterade initiativ som ingick i arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor för den andra hälften av 2018. Styrgruppen för subsidiaritetsfrågor betonade att fokus borde ligga på de lagstiftningsinitiativ som rör inrättandet av Europeiska arbetsmyndigheten, som offentliggjordes den 13 mars 2018³⁸. Expertgruppen i subsidiaritetsfrågor konsulterades därför om lagförslaget om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten, och majoriteten av experterna tog upp frågor gällande tillämpning av subsidiaritetsprincipen, men betraktade inte detta förslag som en tydlig överträdelse av principen.

Den fråga som främst togs upp i bidragen är huruvida den nya europeiska arbetsmyndigheten faktiskt är ett bättre alternativ, sett till storlek och effekt, än en förstärkt samarbetsmekanism mellan de nationella myndigheterna. I yttrandet drog man följande slutsats: ”[S]ubsidiaritetsprincipen måste iaktas till fullo i alla stadier av [Europeiska arbetsmyndighetens] utveckling och [...] alla nationella befogenheter i arbets- och socialpolitiska frågor måste respekteras”, och noterade att Europeiska arbetsmyndigheten måste ge utrymme för de olika arbetsmarknadsmodeller och arbetsmarknadsprioriteringar som medlemsstaterna kan ha.

Den fleråriga budgetramen var det andra prioriterade initiativ som ingick i arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor för den andra hälften av 2018. I paketet med lagstiftningsförslag var det enda förslag som kritiserades förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna³⁹. I detta fall betonades det att det inte fanns någon konsekvensbedömning och, på grund av förordningens betydelse och helt nya innehåll, borde detta betraktas som en grundläggande förfarandemässig brist. Medan Regionkommittén ”välkomnar kommissionens förslag om att införa tre nya egna medel” framhålls i yttrandet att kommittén ”beklagat att kommissionen i sitt förslag om att införa nya egna medel inte i tillräcklig utsträckning har prövat överensstämmelsen med subsidiaritetsprincipen och att förslagets potentiella inverkan på den finansiella ställningen för regionala och lokala myndigheter inte har bedömts”. Kommissionen svarade att införandet av nya medel skulle minska medlemsstaternas bidrag baserat på bruttonationalinkomst, och att principen om att dela en gemensam skattebas för EU och medlemsstaterna, till exempel mervärdesskatten, är väl etablerad praxis.

Förutom dess bidrag i fråga om att välja ut och pröva de prioriterade initiativen inom ramen för arbetsprogrammet för subsidiaritetsfrågor för den andra hälften av 2018 rådfrågades även expertgruppen i subsidiaritetsfrågor för att underlätta arbetet i arbetsgruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare”. Experterna rådfrågades om arbetsuppgift a) i arbetsgruppens mandat, framför allt om bedömningstabellen för subsidiaritetsprincipen, och resultaten inkluderades i kommittémedlemmarnas bidrag till arbetsgruppens tredje möte den 15 mars 2018.

Styrgruppen för subsidiaritetsfrågor, som stöder det arbete som utförs i kommitténs delegation i arbetsgruppen, träffades fem gånger under 2018, vilket är fler gånger än tidigare år. Den 28 maj 2018 stod kommittén värd för en utfrågning av arbetsgruppen för att stödja dess arbete. Denna utfrågning utgjorde ett tillfälle för berörda parter att ta upp sina farhågor och förslag direkt med arbetsgruppen, och användes som underlag för arbetsgruppens slutrapport.

Nätverk för övervakning av subsidiaritetsprincipen⁴⁰ fortsatte att vara ett viktigt instrument för kommitténs övervakning av subsidiaritetsprincipen. Nätverket förändrades bara något jämfört med 2017,

³⁷ COM(2018) 131 och COM(2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

³⁹ COM(2018) 324.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> Nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen lanserades i april 2007 och inrättades för att underlätta utbytet av information mellan lokala och regionala myndigheter och unionen vad gäller olika dokument och lagstiftningsförslag och politiska

genom att antalet partner ökade från 155 till 156 i slutet av 2018. Den enda nykomlingen under 2018 var kommunen Maia från Portugal.

Under 2018 fortsatte aktiviteten på Regpex-plattformen⁴¹ tillhörande nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen att öka. Detta nätverk som är öppet för parlamenten och myndigheterna i regioner med lagstiftande befogenheter används mer och mer: 95 bidrag lämnades under 2018. Detta är mycket stor ökning jämfört med tidigare år (66 bidrag under 2017, 28 bidrag under 2016), vilket kan spegla den allt större politiska relevans som subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen har i EU. De förslag som fick flest reaktioner från Regpex-partner var förslagen till ett direktiv om kvaliteten på dricksvatten⁴² och till en civilskyddsmekanism för unionen⁴³, båda med sex bidrag vardera.

2.5 Europeiska unionens domstol

Under 2018 avkunnade EU-domstolen en dom om unionslagstiftningens respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den bekräftade att dessa principer hade respekterats. Detta var i ärendet *Swedish Match AB* av den 22 november 2018⁴⁴ (ärende C-151/17), där EU-domstolen bekräftade giltigheten hos Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter i ljuset av dessa principer.

Vad gäller proportionalitetsprincipen bekräftade förhandsavgörandet att unionslagstiftaren har haft rätt att på grundval av vetenskapliga studier och med stöd av det stora utrymme för skönmässig bedömning som lagstiftaren har i detta hänseende dra slutsatsen att utsläppandet på marknaden av tobaksvaror för användning i munnen på marknaden skulle kunna skapa risker för folkhälsan. I frågan om huruvida förbudet mot att släppa ut tobaksvaror för användning i munnen på marknaden är lämpligt för att uppnå en hög skyddsnivå för folkhälsan ansåg EU-domstolen att direktivet inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan.

Vad gäller subsidiaritetsprincipen noterade EU-domstolen att direktiv 2014/40 har två mål, nämligen att främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa.

Det följer av det ömsesidiga beroendet mellan de båda målen att unionslagstiftaren med rätta kunde anse att dess åtgärder måste innefatta införandet av ett regelverk för utsläppande på unionsmarknaden av tobaksvaror för användning i munnen och att dessa båda mål bäst kunde uppnås på unionsnivå. EU-domstolen ansåg framför allt att, även om det antas att det andra av dessa mål bättre skulle kunna uppnås på medlemsstatsnivå, skulle eftersträvandet av detta mål på den nivån kunna befästa situationer i vilka vissa medlemsstater godkänner att tobaksvaror för användning i munnen släpps ut på marknaden, samtidigt som andra medlemsstater förbjuder

förslag från kommissionen. Den fungerar som en kontaktpunkt som gör det möjligt för alla partner att inte bara få tag på information utan även att uttrycka sina åsikter.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> Nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipens nätverk för regionala församlingar med lagstiftande befogenheter syftar till att stödja sina partners deltagande i det tidiga skedet i EU:s lagstiftningsförfarande (perioden för systemet för tidig varning).

⁴² COM(2017) 753.

⁴³ COM(2017) 772.

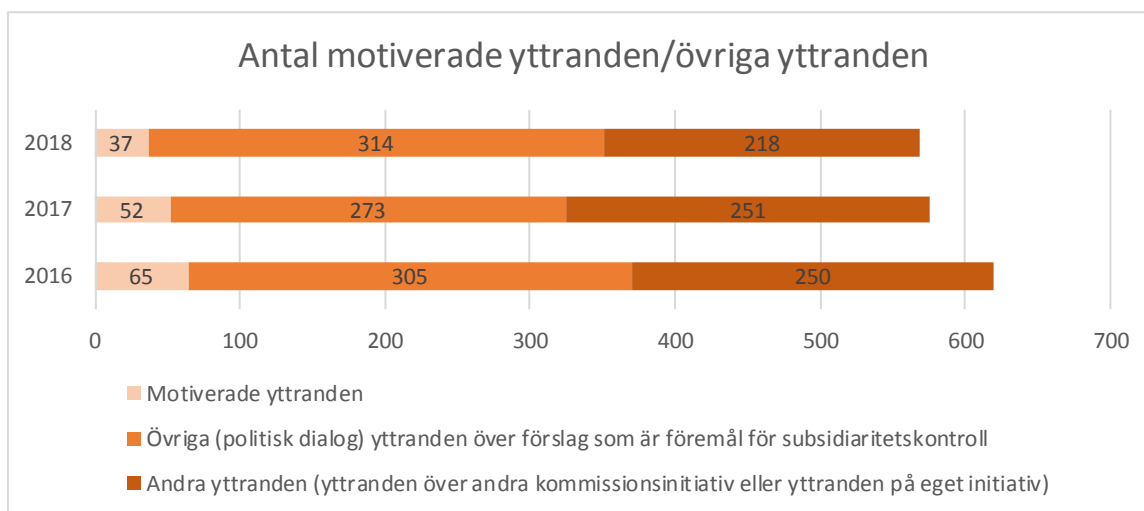
⁴⁴ Dom av den 22 november 2018, C-151/17 (begäran om förhandsavgörande framställd av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court – Förenade kungariket) – *Swedish Match AB* mot Secretary of State for Health, EU:C:2018:938.

detta. Detta skulle således gå stick i stäv med det första målet med direktiv 2014/40, nämligen att främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och relaterade produkter.

3. DE NATIONELLA PARLAMENTENS TILLÄMPNING AV SYSTEMET FÖR SUBSIDIARITETSPRÖVNING

3.1 Översikt

Under 2018 fick kommissionen in 37 **motiverade yttranden** från de nationella parlamenten⁴⁵, vilket var påtagligt färre än under 2016 (65) och 2017 (52). Det sammanlagda antalet yttranden som inkom under 2018 var nästan detsamma som under föregående år (576 under 2017, 569 under 2018), vilket innebär att andelen motiverade yttranden jämfört med det totala antalet yttranden som togs emot fortsatte att minska – från 10,5 % under 2016 och 9 % under 2017 till 6,5 % under 2018. Andelen motiverade yttranden jämfört med det övergripande antalet yttranden som rörde kommissionsförslag som omfattas av systemet för subsidiaritetsprövning minskade också kraftigt, från 17,6 % (65/370) under 2016 och 16 % (52/325) under 2017 till 10,5 % (37/351) under 2018.



De 37 motiverade yttranden som inkom under 2018 rörde 22 olika förslag eller paket (se bilaga 1). Inget fick fler än fyra motiverade yttranden (med mellan fem och sju röster). Detta skiljer sig från situationen under 2016, då förslaget om att se över direktivet om utstationering av arbetstagare fick 14 motiverade yttranden och utlöste förfarandet med ”gult kort”, och under 2017, då förslaget om en inre marknad för elektricitet gav upphov till 11 motiverade yttranden utan att utlösa detta förfarande. De förslag som gav upphov till flest motiverade yttranden var de om översyn av dricksvattendirektivet, om beskattning av digital verksamhet i unionen och om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet. Vart och ett gav upphov till fyra motiverade yttranden. De beskrivs närmare i avsnitt 3.2.

Medan motiverade yttranden som inges av nationella parlament i allmänhet ifrågasätter mervärdet hos den föreslagna åtgärden på EU-nivå jämfört med åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå är det också värt att nämna att Frankrikes *Assemblée nationale* i sitt motiverade yttrande om strategiska planer

⁴⁵ Antalet avser det totala antalet yttranden som inkom från parlamentskamrarna enligt protokoll nr 2 till fördragen. Ett motiverat yttrande som rör fler än ett kommissionsförslag räknas bara som ett motiverat yttrande för statistiska ändamål, medan yttrandet för fastställandet av huruvida tröskeln för gult/orange kort uppnås för ett kommissionsförslag räknas som ett motiverat yttrande för vart och ett av de förslag som avses. Europaparlamentet räknar däremot lika många motiverade yttranden som berörda förslag.

inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken⁴⁶ motsatte sig en överdriven delegering av befogenheter till medlemsstaterna och ansåg att politiken skulle genomföras mer effektivt på unionsnivå.

Minskningen av det totala antalet motiverade yttranden 2018 speglade en liknande minskning av antalet motiverade yttranden per kammare. 14 av 41 kammare avgav motiverade yttranden under 2018 (jämfört med 26 under 2016 och 19 under 2017). Den kammare som avgav absolut flest motiverade yttranden var Sveriges riksdag. Riksdagen avgav ensam 12 motiverade yttranden, mer än en tredjedel av alla sammantaget. Övriga kammare som avgav motiverade yttranden under 2018 var, i alfabetisk ordning bland medlemsstaterna, följande: Tjeckiens *Poslanecká sněmovna* (4), Tjeckiens *Senát* (1), Danmarks *Folketing* (2), Irlands *Dáil och Seanad Éireann* (4)⁴⁷, Tysklands *Bundestag* (2), Frankrikes *Sénat* (2), Frankrikes *Assemblée nationale* (1), Italiens *Senato della Repubblica* (1), Maltas *Kamra tad-Deputati* (1), Nederländernas *Tweede Kamer* (1), Österrikes *Bundesrat* (3) och Förenade kungarikets *House of Commons* (2) och *House of Lords* (1).

3.2 Viktiga ärenden

I detta avsnitt presenteras de tre individuella förslag/paket som omfattades av flest motiverade yttranden under 2018 (fyra var).

- *Förslag om översyn av dricksvattendirektivet*

Den 1 februari 2018 förslag kommissionen en omarbetning av direktivet om kvaliteten på dricksvatten⁴⁸. Detta förslag gav upphov till fyra motiverade yttranden⁴⁹.

Österrikes *Bundesrat* ifrågasatte nyttan med de föreslagna bestämmelserna om farobedömning och information till allmänheten och förenligheten hos bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning med Österrikes rättssystem. Irlands *Dáil och Seanad Éireann* ansåg att förslaget begränsade utrymmet för nationellt beslutsfattande i onödig utsträckning och att det inte tog hänsyn till befintliga arrangemang på nationell nivå och lokala och regionala överväganden. Förenade kungarikets *House of Commons* hävdade att förslaget misslyckades med att förklara den större nyttan på EU-nivå och gav medlemsstaterna allt för lite eget utrymme att genomföra de nya bestämmelserna, i synnerhet vad gäller kravet på att ge tillgång till dricksvatten på offentliga platser. Tjeckiens *Poslanecká sněmovna* menade att kvaliteten på dricksvatten och frågor med anknytning till fri tillgång till vatten på offentliga platser skulle kunna uppnås i tillräcklig grad av medlemsstaterna på central, regional och lokal nivå.

I sina svar på de subsidiaritetsproblem som tagits upp av de nationella parlamenten betonade kommissionen att den genom att föreslå en översyn av dricksvattendirektivet hörsammade det första framgångsrika europeiska medborgarinitiativet ("Right2Water") någonsin och en resolution från Europaparlamentet som uppmanade kommissionen att lägga fram lagförslag i linje med det primära målet med det europeiska medborgarinitiativet⁵⁰. Kommissionen följde också upp FN:s agenda 2030. Dessutom bekräftade utvärderingen av dricksvattendirektiver⁵¹ värdet i att ha dricksvattenlagstiftning på EU-nivå.

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ *Dáil och Seanad Éireann* lämnade in fyra gemensamma motiverade yttranden.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Från Österrikes *Bundesrat*, Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Irlands *Dáil och Seanad Éireann* och Förenade kungarikets *House of Commons*. Kommissionen mottog även fyra yttranden inom ramen för den politiska dialogen, nämligen från Tjeckiens *Senát*, Tysklands *Bundesrat*, Portugals *Assembleia da República* och Rumäniens *Senat*. De stödde alla åtgärder på EU-nivå men, i tre av dem (förutom det från Portugals *Assembleia da República*) togs även vissa proportionalitetsfrågor upp. Bidragen från de regionala parlamenten (se avsnitt 2.4 ovan) var i regel kritiska mot förslaget.

⁵⁰ Europaparlamentets resolution av den 8 september 2015 om uppföljning av det europeiska medborgarinitiativet "Right2Water", 2014/2239(INI). EUT C 316, 22.9.2017, s. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

Kommissionen stod därför fast vid att förslagets mål om att skydda människors hälsa genom att säkerställa dricksvatten av hög kvalitet för medborgarna över hela Europa kunde uppnås bättre på EU-nivå. Den påminde också om att förslaget gav medlemsstaterna stort bedömningsutrymme när de omvandlade direktivet till nationell lagstiftning och genomförde denna.

- *Förslag till direktiv om beskattning av digital verksamhet i unionen*

Den 21 mars 2018 antog kommissionen ett förslag till direktiv om fastställande av regler med avseende på bolagsbeskattning av en betydande digital närvaro⁵² och ett förslag till direktiv om ett gemensamt system för skatt på inkomster från tillhandahållande av vissa digitala tjänster⁵³. Dessa direktiv ingick i ett paket om beskattning av den digitala ekonomin och syftade till att ta itu med de problem som uppstår på grund av att den nuvarande ramen för bolagsbeskattning inte håller jämna steg med den digitala sektorns nya inslag. Dessa två förslag gav upphov till fyra motiverade yttranden⁵⁴. De fyra kammare som utfärdade motiverade yttranden menade att beskattning främst var en fråga för medlemsstaterna och att syftet med förslagen kunde uppnås bättre genom nationella lösningar som samordnas på internationell nivå, framför allt inom ramen för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

I sina svar betonade kommissionen att beskattningen av digital verksamhet har en internationell dimension eftersom den har sin grund i den internationella skatteramen och avser situationer då digital verksamhet bedrivs över gränserna. Nationella åtgärder som inte samordnas på detta område skulle skapa komplexa situationer, leda till snedvridningar på den inre marknaden och öka risken för dubbel beskattning. Jämfört med detta skulle en europeisk lösning ge mervärde jämfört med olika nationella strategier eftersom den skulle minska arbetsbördan för företag som är föremål för de nya reglerna och skicka en skarp signal till det internationella samfundet om att EU har åtagit sig att säkerställa en rättvis beskattning av den digitala ekonomin. Kommissionen har haft ett nära samarbete med Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling för att stödja utvecklingen av en internationell lösning, men detta tar tid och förslaget om bolagsbeskattning av en betydande digital närvaro skulle stimulera den internationella diskussionen.

- *Förslag till förordning om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet*

Den 27 maj 2018 antog kommissionen ett förslag till förordning om rationaliseringsåtgärder för att påskynda förverkligandet av det transeuropeiska transportnätet⁵⁵. Detta förslag går ut på att stödja ett effektivt genomförande i rätt tid av det transeuropeiska transportnätets stomnät och kräver att varje medlemsstat utser en enda behörig myndighet för beviljande av tillstånd. Det gav upphov till fyra motiverade yttranden⁵⁶.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Från Danmarks *Folketing*, Irlands *Dáil och Seanad Éireann*, Maltas *Kamra tad-Deputati* och Nederländernas *Tweede Kamer*. Kommissionen mottog även fem yttranden i samband med den politiska dialogen, nämligen från Belgiens *Chambre des représentants*, Tjeckiens *Senát*, Spaniens *Cortes Generales* (två yttranden) och Portugals *Assembleia da República*. Även om de i allmänhet stödde initiativet framhöll dessa yttranden behovet av en bra koppling mellan åtgärder på unionsnivå och internationella förhandlingar.

⁵⁵ COM(2018) 277.

⁵⁶ Från Tjeckiens *Senát*, Tysklands *Bundestag*, Irlands *Dáil och Seanad Éireann* och Sveriges riksdag. Kommissionen tog också emot tre yttranden i samband med den politiska dialogen, nämligen från Tysklands *Bundesrat*, Frankrikes *Assemblée nationale* och Portugals *Assembleia da República*, som också tog upp vissa frågor om de föreslagna åtgärdernas proportionalitet.

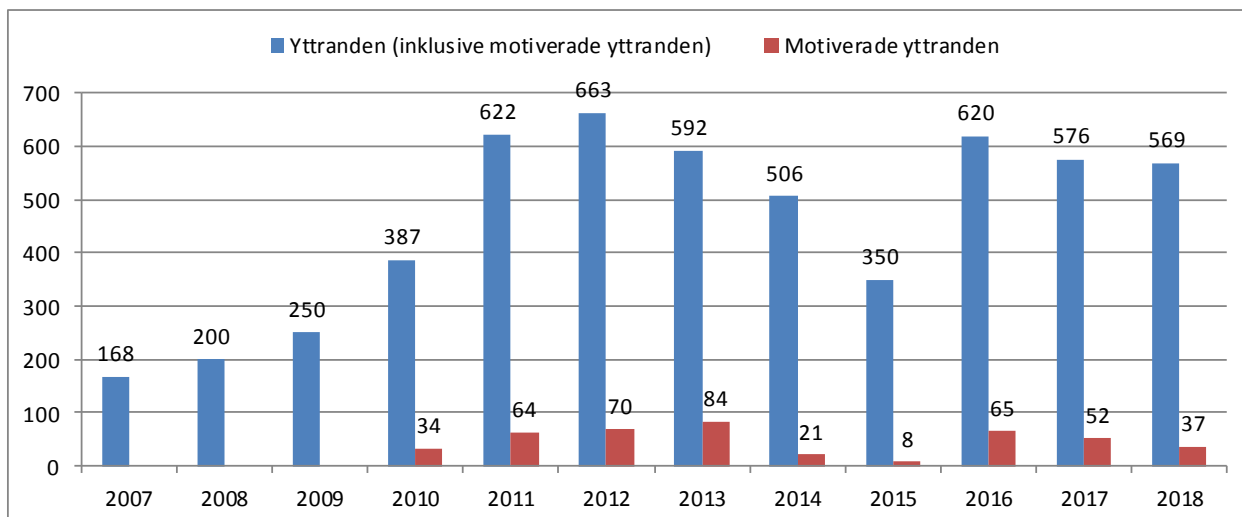
Sveriges riksdag gav sitt stöd till förslaget mål, men kritiserade det föreslagna tillämpningsområdet för utkastet till förordning, som skulle inbegripa alla infrastrukturkomponenter i det transeuropeiska transportnätets stomnät. Detta består av nationella transportnät som är föremål för nationella planeringsförfaranden och förfaranden för beviljande av tillstånd. Riksdagen menade att det inte finns någon anledning att noga kontrollera de nationella förfarandena för planering och beviljande av tillstånd, eller att kontrollera hur de nationella institutionerna, bland annat det lokala och regionala självstyret, fungerar. Tysklands *Bundestag* gav också sitt stöd till förslaget mål, men ansåg att dessa mål kunde uppnås lika effektivt av medlemsstaterna på central, regional eller lokal nivå, utan att varje medlemsstat behövde utse en enda behörig myndighet. Den kritiserade också att man valt en förordning, med tanke på att ett direktiv skulle ha gjort det möjligt att ta större hänsyn till de specifika nationella omständigheterna. Tjeckiens *Senát* menade att det föreslagna enskilda integrerade förfarandet inte tog hänsyn till komplexa situationer och att den aktuella situationen skulle kunna förbättras genom utbyte av god praxis mellan medlemsstaterna. Irlands *Oireachtas* ansåg att förslaget begränsade det nationella beslutsfattande i allt för hög utsträckning och inte tog hänsyn till lokala och regionala överväganden.

I sina svar förklarade kommissionen att förslaget inriktas på det transeuropeiska transportnätets stomnät, som har en tydlig gränsöverskridande och EU-omfattande betydelse, och att bara genom att tillhandahålla hela detta stomnät kommer EU kunna dra nytta av transportnätets alla fördelar. Kommissionen håller med om att den enda behöriga myndigheten bör utses i linje med nationella rättsliga ramar och administrativa regler, men betonar att inrättandet av en sådan enda behörig myndighet skulle göra förfarandena mindre komplexa, mer effektiva och öppnare. Kommissionen framhöll också att i vissa medlemsstaterna är dessa förfaranden för beviljande av tillstånd redan integrerade och centraliserade vid en behörig myndighet som leder hela förfarandet. Detta förklarar varför den valde en förordning snarare än ett direktiv, för att inte kräva nationella åtgärder för att omvandla ett direktiv till nationella lagar när den nationella organisationen redan följer reglerna.

4. POLITISK DIALOG MED DE NATIONELLA PARLAMENTEN

Allmänna kommentarer om de skriftliga yttrandena

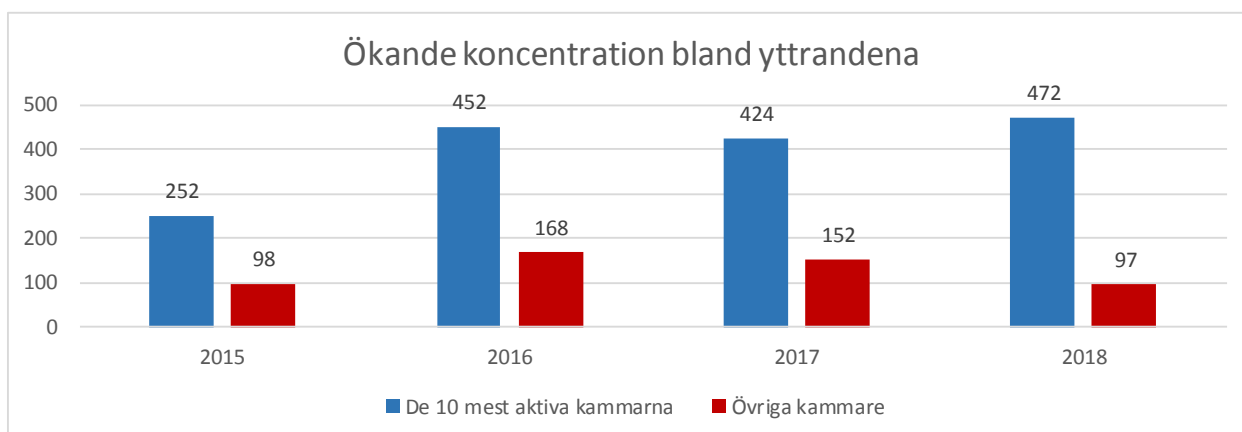
Under 2018 avgav de nationella parlamenten 569 yttranden (inklusive de 37 motiverade yttrandens om nämns ovan) till kommissionen. Detta är i stort sett detsamma som under 2017, då de nationella parlamenten avgav 576 yttranden. Bland dessa 569 yttranden rörde 351 (62 %) tillämpningen av systemet för subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag. Återstående 218 yttranden (38 %) rörde antingen initiativ som inte avser lagstiftning, som meddelanden, eller var yttranden på eget initiativ. Denna relativt höga andel visar de nationella parlamentens intresse av att ge kommissionen värdefulla politiska bidrag så tidigt som möjligt under beslutsprocessen.



Medverkan och räckvidd

Till och med mer än under tidigare år varierade antalet yttranden som överlämnades till kommissionen kraftigt mellan de nationella parlamenten. De tio mest aktiva kammarna avgav 472 yttranden, dvs. 83 % av alla yttranden (2017: 74 %, 2016: 73 %, 2015: 72 %), medan tio kammare⁵⁷ (fyra under 2017) inte avgav något yttrande alls.

Den kammare som lämnade flest yttranden 2018 var Portugals *Assembleia da República*. Dess 99 yttranden utgjorde mer än 17 % av det totala antalet mottagna yttranden. Övriga nio parlament eller kammare som skickade det största antalet yttranden under 2018 var Tjeckiens *Senát* (81 yttranden), Spaniens *Cortes Generales* (53 yttranden), Tysklands *Bundesrat* (52 yttranden), Rumäniens *Camera Deputaţilor* (48 yttranden), Rumäniens *Senat* (45 yttranden), Tjeckiens *Poslanecká sněmovna* (37 yttranden), Frankrikes *Sénat* (24 yttranden), Italiens *Senato della Repubblica* (18 yttranden) och Sveriges riksdag (15 yttranden). I bilaga 2 anges antalet yttranden som skickats av varje kammare.



Huvudfrågorna i den politiska dialogen

⁵⁷ Österrikes *Nationalrat*, Bulgariens *Narodno Sabranie*, Cyperns *Vouli ton Antiprosopon*, Estlands *Riigikogu*, Finlands riksdag, Greklands *Vouli ton Ellinon*, Lettlands *Saeima*, Luxemburgs *Chambre des Députés*, Sloveniens *Državni svet* och *Državni zbor*.

De nationella parlamentens yttranden under 2018 berörde ännu fler områden än tidigare år. Inga kommissionsinitiativ drog till sig så pass mycket uppmärksamhet från de nationella parlamenten som paketet för ren energi gjorde under 2017 (62 yttranden). Följande sex paket, som gav upphov till mellan 11 och 15 yttranden vardera⁵⁸, fick mest uppmärksamhet från de nationella parlamenten:

1. Fullbordande av Ekonomiska och monetära unionen – 15 yttranden
2. Regional utveckling och sammanhållningspolitik efter 2020 – 13 yttranden
3. En ny giv för konsumenterna – 11 yttranden
4. Den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 – 11 yttranden
5. Europeiska arbetsmyndigheten och tillgången till socialt skydd – 11 yttranden
6. Framtidens lärande – 11 yttranden

- *Den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 – övergripande aspekter*

Förslagen om den fleråriga budgetramen för 2021–2027, om ett system för Europeiska unionens egna medel och om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, som antogs av kommissionen den 2 maj 2018⁵⁹, resulterade direkt i åtta yttranden från sex kammare⁶⁰, inbegripet ett motiverat yttrande⁶¹. Förslagen kompletterades, i slutet av maj och i juni, av ett antal sektorsspecifika förslag eller paket med program för att stödja och genomföra EU:s politik⁶², där regional utveckling och sammanhållning (13 yttranden) och jordbruk (11 yttranden) uppmärksammades mest av de nationella parlamenten (se nedan).

De åtta yttranden som hade direkt koppling till paketet av den 2 maj stödde i regel vissa delar av förslagen, såsom förenklingen av budgetstrukturen och förbättrad flexibilitet vad gäller förvaltningen av EU-fonder. I vissa av yttrandena framfördes även reservationer gällande minskningen av finansieringen av ”traditionell” politik, såsom jordbruk och sammanhållning, och/eller det nya föreslagna systemet för egna medel, och särskilt de egna medlen med koppling till den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen.

I sina svar förklarade kommissionen att dess förslag var inriktade på de nya prioriteringar som ledarna enats om och på områden där EU-budgeten ger mest mervärde, men att de blygsamma sänkningar som föreslås för de jordbrukspolitiska och sammanhållningspolitiska utgifterna inte får skada förverkligandet av målen med denna politik. Den framhöll också att uppsättningen nya egna medel skulle ha en mer direkt koppling till EU:s politik än de flesta nuvarande intäktskällorna, och att införandet av en gemensam konsoliderad bolagsskattebas skulle minska snedvridningarna genom att skapa en rättvisare och mer samstämmig skattemiljö för företag, undvika en kapplöpning mot botten vad gäller bolagsbeskattning

⁵⁸ Inget enskilt kommissionsdokument var föremål för mer än tio yttranden. I bilaga 3 anges de dokument som gav upphov till mer än sju yttranden.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 och 328 av den 2 maj 2018.

⁶⁰ Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Tjeckiens *Senát* (tre yttranden), Tysklands *Bundesrat*, Portugals *Assembleia da República*, Rumäniens *Camera Deputaţilor*, Sveriges riksdag.

⁶¹ Från Sveriges riksdag över COM(2018) 325 och 327 (egna medel).

⁶² Regional utveckling och sammanhållning (29 maj); socialfonden och globaliseringsfonden, Erasmus, Kreativa Europa, rättvisa, rättigheter och värderingar och programmet för bedrägeribekämpning (30 maj); Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen, stödprogrammet för strukturreformer och bekämpning av varumärkesförfalskning (31 maj); gemensamma jordbrukspolitiken, programmet för miljö och klimatpolitik (Life) och Europeiska havs- och fiskerifonden (1 juni); InvestEU, Fonden för ett sammanlänkat Europa, ett digitalt Europa och rymdprogrammen (6 juni); forskning och innovation (Horisont Europa, Iter och Euratom) och programmet för den inre marknaden (7 juni); skatter och tullar (8 juni); europeiska solidaritetskåren (11 juni); asyl- och migrationsfonden, utrustning för tullkontroll och gränsförvaltning och visering (12 juni); Europeiska försvarsfonden, fonden för inre säkerhet, kärnsäkerhet och stöd till kärnkraftsavveckling (13 juni); instrumentet för grannskap, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, stöd inför anslutningen och utomeuropeiska länder och territorier (14 juni).

bland medlemsstaterna och utgöra ett gediget bidrag till kampen mot skatteflykt och urholkning av skattebasen.

- *Regional utveckling och sammanhållningspolitik efter 2020*⁶³

Kommissionen antog ett förslagspaket den 31 maj 2018 som är avsett att bekämpa ojämlikheter mellan olika regioner i Europa i fråga om deras ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning. De nya sammanhållningspolitiska förslagen syftar till att behandla de främsta EU-prioriteringarna, exempelvis att bekämpa arbetslöshet och styra den ekonomiska och sociala utvecklingen för att främja konkurrenskraft och konvergens. De strävar också efter att göra den sammanhållningspolitiska finansieringen mer effektiv för investeringar och projekt i gränsöverskridande regioner, för att därigenom främja tillväxten i gränsregioner.

Under 2018 avgav sju kammare⁶⁴ 13 yttranden, varav ett motiverat⁶⁵. De stödde i allmänhet paketets mål och välkomnade de förenklade förfarandena (några efterfrågade mer förenkling) liksom uppdelningen av regionerna i tre kategorier enligt deras utvecklingsgrad, men förkastade de föreslagna minskningarna av de sammanhållningspolitiska utgifterna och i synnerhet av finansieringen till målet om europeiskt territoriellt samarbete (Interreg). Flera kammare oroades över den stora tematiska koncentrationen kring vissa politiska mål och/eller efterlyste mer flexibilitet för medlemsstaterna. Vissa ställde sig tveksamma till mekanismen för lösning av rättsliga problem och/eller återgången till tidsfristen på två år för att häva anslagen ("N+2").

I sina svar underströk kommissionen att det krävdes justeringar av den sammanhållningspolitiska budgeten, liksom av anslaget till målet om europeiskt territoriellt samarbete (Interreg), på grund av exempelvis brexit och behovet att stödja nya prioriteringar. Den föreslagna sammanhållningspolitiken skulle ändå vara den viktigaste politiken i unionen i termer av finansiell volym och skulle fortsätta att omfatta alla regioner.

Kommissionen påpekade att genom tematisk koncentration skulle de sammanhållningspolitiska medlen inte fördelas för tunt och att krav på högre koncentration för vissa politiska mål skulle gå hand i hand med större flexibilitet för medlemsstaterna. Detta inkluderar möjligheten att definiera kraven på nationell nivå, med hänsyn tagen till deras regioners behov och potential. Den framhöll att den stegvisa återgången till N+2-regeln, tillsammans med de mer än 80 förenklingar som föreslås, inklusive mindre strikta och mer strategiska planerings- och rapporteringskrav och lägre förfinansieringsnivåer, skulle bidra till att skynda på genomförandet av Interregprogrammet.

Kommissionen förklarade också att målet med den föreslagna mekanismen för att lösa rättsliga problem var att hjälpa medlemsstater utan sådana mekanismer att lösa rättsliga problem och att göra det möjligt för aktörer i gränsregioner att utveckla gemensamma projekt. Den menade att detta inte utgjorde ett hinder för de nationella lagstiftande behörigheterna eller införde några nya skyldigheter för medlemsstater med relativt effektiva mekanismer.

- *Den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020*⁶⁶

Den 1 juni 2018 lade kommissionen fram ett paket med tre lagförslag om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020. Den strävade efter att göra denna politik mer anpassningsbar till aktuella och kommande utmaningar, som klimatförändringar eller generationsskifte, samtidigt som man fortsätter att stödja europeiska jordbrukare för att skapa en hållbar och konkurrenskraftig jordbrukssektor. För att

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 och 375 av den 29 maj 2018.

⁶⁴ Tjeckiens *Senát* (två yttranden), Tysklands *Bundesrat* (tre yttranden), Spaniens *Cortes Generales*, Italiens *Senato della Repubblica*, Portugals *Assembleia da República* (fyra yttranden), Rumäniens *Senat*, Sveriges riksdag.

⁶⁵ Från Sveriges riksdag över COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 och 394 av den 1 juni 2018.

förenkla och modernisera den gemensamma jordbrukspolitiken föreslog kommissionen också, baserat på strategiska planer, att medlemsstaterna bör ges mer flexibilitet att fastställa närmare bestämmelser för interventionerna.

Tio kammare⁶⁷ avgav elva yttranden om detta paket, inklusive ett motiverat yttrande⁶⁸. De flesta kammare välkomnade att den nuvarande strukturen för den gemensamma jordbrukspolitiken, som är indelad i två grenar, liksom dess föreslagna mål, har bibehållits för nästa programplaneringsperiod. De underströk dock även behovet av tillräckliga finansiella resurser för denna politik. Vissa kammare motsatte sig de minskade anslagen till politiken för landsbygdsutveckling och/eller införandet av obligatoriska tak och den successiva nedtrappningen av direktstödet. De anser att medlemsstaterna, på grundval av sina specifika omständigheter, bör ha möjlighet att besluta om de ska införa dessa instrument eller inte. En kammare motsatte sig dock en överdriven delegering till medlemsstaterna av befogenheter som skulle kunna utövas bättre på europeisk nivå⁶⁹.

I sina svar nämnde kommissionen Förenade kungarikets utträde från EU och behovet av att ta itu med befintliga och nya politiska prioriteringar, och framhöll att dess förslag i detta utmanande budgetsammanhang, om att anslå 365 miljarder euro till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2021–2027 var ett tydligt tecken på fortsatt stöd till framtiden för EU:s jordbruks- och landsbygdsområden. Den betonade att direktstödet endast skulle minska något och att en omfördelning av stödet mellan EU och medlemsstaterna föreslogs för landsbygdsutvecklingen, inklusive möjligheten till ökade nationella bidrag för att upprätthålla en tillräcklig stödnivå för landsbygdsområdena.

Kommissionen förklarade också att om medlemsstaterna får mer flexibilitet för att fastställa närmare bestämmelser för interventionerna i förhållande till sina behov kan de rikta stöden bättre och förenkla förfarandena. Den framhöll att dess förslag syftade till att hålla den gemensamma jordbrukspolitiken ändamålsenlig genom att basera den på modernisering och förenkling av den politiska ramen, på en rättvisare och mer riktad distribution av direktstöd och på en förbättrad klimat- och miljöambition och stärkta åtgärder för tillväxt och jobb i landsbygdsområden, samtidigt som man bidrar till annan politik och till EU:s internationella åtaganden (t.ex. Parisavtalet om klimatförändringar och FN:s mål för hållbar utveckling).

- *Fullbordande av Ekonomiska och monetära unionen*⁷⁰

Den 6 december 2017 offentliggjorde kommissionen en färdplan för att fördjupa EU:s ekonomiska och monetära union i syfte att stärka enigheten, effektiviteten och det demokratiska ansvaret för Europas ekonomiska och monetära union senast 2025.

Den innehöll fyra huvudsakliga initiativ:

- 1) Ett förslag om att inrätta Europeiska valutafonden, som är förankrad i EU:s rättsliga ram och bygger på den etablerade struktur som återfinns i Europeiska stabilitetsmekanismen.
- 2) Ett förslag om att integrera innehållet i fördraget om stabilitet, samordning och styrning i EU:s regelverk, med hänsyn tagen till den lämpliga flexibilitet som finns i stabilitets- och tillväxtpakten.

⁶⁷ Tjeckiens *Senát*, Tysklands *Bundesrat*, Spaniens *Cortes Generales*, Frankrikes *Assemblée nationale*, Kroatien *Hrvatski Sabor*, Irlands *Dáil* och *Seanad Éireann*, Italiens *Camera dei Deputati*, Polens *Sejm*, Portugals *Assembleia da República* (två yttranden), Rumäniens *Senat*.

⁶⁸ Från Frankrikes *Assemblée nationale* över COM(2018) 392.

⁶⁹ Se även 3.1 ovan om detta motiverade yttrande från Frankrikes *Assemblée nationale*.

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 och 827 av den 6 december 2017.

- 3) Ett meddelande om nya budgetinstrument för ett stabilt euroområde inom ramen för unionen.
- 4) Ett meddelande som förklarar de möjliga funktionerna för en europeisk ekonomi- och finansminister som skulle kunna tjänstgöra som kommissionens vice ordförande och leda Eurogruppen, enligt de nuvarande fördragen.

Under 2018 avgav sju kammare⁷¹ 15 yttranden över paketet. De flesta nationella parlament höll med om att stabiliteten hos den ekonomiska och monetära unionen var ett strategiskt intresse för unionen och stödde paketet i princip, men ansåg att vissa av förslagen behövde förtydligas. De flesta kammare gav sitt stöd till inrättandet av en europeisk ekonomi- och finansminister, med vissa reservationer om att det eventuellt skulle behövas en ändring av EU-fördragen för att göra detta. Vissa oroades över att en fördjupning av den ekonomiska och monetära unionen skulle leda till att befogenheter flyttas från den nationella nivån till EU, framför allt på skatteområdet och vad gäller tillsynen över banksektorn.

I sina svar höll kommissionen med om att flera förslag i paketet fortfarande behövde utvecklas. I synnerhet togs flera förslag i kommissionens meddelande Nya budgetinstrument för ett stabilt euroområde inom unionens ram upp tillsammans med kommissionens förslag om nästa fleråriga budgetram. Kommissionen välkomnade de nationella parlamentens åsikt om att Ekonomiska och monetära unionens stabilitet är ett strategiskt intresse för EU.

Kommissionen noterade också den misstro som vissa nationella parlamentet uttryckte mot idén om en europeisk ekonomi- och finansminister. Kommissionen menade dock att inrättandet att denna post skulle hjälpa till att öka effektiviteten och det demokratiska ansvaret hos den ekonomiska styrningen i Euroområdet och EU som helhet.

- *En ny giv för konsumenterna*⁷²

I enlighet med målen i ”den nya given för konsumenter” som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker tillkännagav i sitt tal om tillståndet i unionen 2017 antog kommissionen ett meddelande och två förslag till direktiv den 11 april 2018 som syftar till att förbättra efterlevnaden av EU:s konsumentskyddslagstiftning och till att modernisera den till följd av utvecklingen på marknaden samt, där så är lämpligt, minska företagens börda. Vad gäller efterlevnad uppgrederar förslagen det redan befintliga förfarandet för förbudsföreläggande som gör det möjligt för vederbörligen utsedda godkända enheter att skydda konsumenternas kollektiva intresse och komplettera det med en mekanism för kollektiv prövning. Förslagen harmoniserar dessutom reglerna om påföljder vid överträdelse av konsumenträtten, i synnerhet i händelse av utbredda gränsöverskridande överträdelse, och ger de personer som drabbas av otillbörliga affärsmetoder rätt till rättsmedel. När det gäller moderniseringen av EU:s konsumentlagstiftning stärker förslagen öppenheten kring onlinetransaktioner och utvidgar skyddet för konsumenter när de använder tjänster som är ”gratis”.

Åtta kammare⁷³ avgav elva yttranden, inklusive tre motiverade yttranden⁷⁴.

⁷¹ Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Tjeckiens *Senát* (fyra yttranden), Tysklands *Bundesrat* (två yttranden), Spaniens *Cortes Generales*, Italiens *Camera dei Deputati* (fem yttranden), Italiens *Senato della Repubblica*, Rumäniens *Senat*.

⁷² COM(2018) 183, 184 och 185.

⁷³ Österrikes *Bundesrat* (två yttranden), Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Tjeckiens *Senát* (två yttranden), Tysklands *Bundesrat* (två yttranden), Italiens *Senato della Repubblica*, Portugals *Assembleia da República*, Rumäniens *Camera Deputaţilor*, Sveriges riksdag.

⁷⁴ Från Österrikes *Bundesrat* (två motiverade yttranden, ett över COM(2018) 184 och det andra över COM(2018) 185), och Sveriges riksdag (ett yttrande över både COM(2018) 184 och COM(2018) 185).

De flesta kammare uttryckte sitt stöd för kommissionens ansträngningar att modernisera konsumentlagstiftningen, men flera kammare invände mot de föreslagna reglerna om strängare påföljder, i synnerhet vad gäller fördelningen av intäkterna från sanktioner och rätten till rättsmedel för personer som drabbas av otillbörliga affärsmetoder. Vissa kammare kritiserade också de föreslagna ändringarna av ångerrätten, kvalitetsskillnader på konsumentvaror, spontan hemförsäljning och kommersiella utflykter. När det gäller grupptalan föreslog ett antal kammare ett förtydligande av vissa definitioner (såsom konsumenternas kollektiva intresse) och kriterierna för utnämning av godkända enheter, liksom reglerna för hur konsumenter uttrycker sin vilja att företräddas av en godkänd enhet i samband med en grupptalan.

I sina svar förklarade kommissionen att det krävdes en harmonisering av de högsta bötesnivåerna för att möjliggöra samordnade tillsynsåtgärder av medlemsstaterna myndigheter i nätverk för konsumentskyddssamarbete, samtidigt som man säkerställer att påföljderna har en avskräckande effekt. Den tillade att de föreslagna reglerna inte kräver att någon specifik andel av medlen anslås till konsumentskydd, eller något exakt ändamål för tilldelningen. Den förtydligade även att förslaget inte föreskrev hur man ska säkerställa att konsumenten omfattas av en grupptalan (val att delta eller inte), om så krävs, och därför lät medlemsstaterna besluta om vilka strategier som ska följas i denna fråga.

- *Europeiska arbetsmyndigheten och tillgången till socialt skydd*⁷⁵

Den 13 mars 2018 antog kommissionen paketet om social rättvisa. Det består av ett förslag till förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten och ett förslag till en rådsrekommendation om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare för att genomföra den europeiska pelaren för sociala rättigheter och stödja rättvisa och välfungerande arbetsmarknader.

Under 2018 avgav nio kammare⁷⁶ elva yttranden, varav ett motiverat⁷⁷. De flesta yttranden avsåg förslaget om Europeiska arbetsmyndigheten.

Flera kammare ifrågasatte den föreslagna myndighetens mervärde och fördelningen av behörigheter mellan nationella myndigheter och myndigheter på EU-nivå, och framhöll vikten av att man respekterar de olika nationella arbetsmarknadsmodellerna och medlemsstaternas behörighet på området social trygghet och sysselsättning. Vissa kammare hade invändningar om insamlingen av statistiska uppgifter och de gemensamma inspektionerna, eller bad om förtydliganden om hur tvister skulle lösas mellan den föreslagna myndigheten och medlemsstaterna. Man oroades också över att förslaget om socialt skydd, tillsammans med andra åtgärder, kunde bli påfrestande för medlemsstaternas system för socialt skydd.

I sina svar framhöll kommissionen att de föreslagna åtgärderna syftade till att stödja medlemsstaterna när de bemöter utmaningarna i samband med den ökade rörligheten i Europa. Den klargjorde också att den föreslagna myndighetens uppgift var att stödja de nationella myndigheterna i operativ verksamhet som rör gränsöverskridande rörlighet för arbetstagare och frågor som rör samordning av social trygghet, och inte att ta över eller duplicera deras uppgifter. Den föreslagna myndigheten skulle inrätta en medlingsnämnd för att hantera tvister mellan medlemsstaterna i alla frågor som rör arbetstagarnas rörlighet. EU-domstolen skulle dock förbli den enda institution som har behörighet att tolka unionsrätten.

Kommissionen förklarade att de gemensamma inspektionerna inte skulle vara obligatoriska och att de skulle anordnas enligt de berörda medlemsstaternas nationella lagstiftning. Kommissionen försäkrade också de nationella parlamenten om att när det gäller insamling av uppgifter och informationsutbyte skulle den föreslagna myndigheten följa principerna för det relevanta interoperabilitetsramen.

⁷⁵ COM(2018) 131 och 132 av den 13 mars 2018.

⁷⁶ Tjeckiens *Senát* (två yttranden), Spaniens *Cortes Generales*, Italiens *Senato della Repubblica*, Polens *Sejm*, Polens *Senat*, Portugals *Assembleia da República* (två yttranden), Rumäniens *Camera Deputaţilor*, Rumäniens *Senat*, Sveriges riksdag.

⁷⁷ Från Sveriges riksdag över COM(2018) 131.

Vad beträffar socialt skydd påpekade kommissionen att syftet med den föreslagna rekommendationen skulle vara att tillhandahålla den flexibilitet som behövs för att ta itu med problemen med tillgång till socialt skydd, samtidigt som den till fullo erkänner den institutionella mångfalden i medlemsstaterna.

- *Framtidens lärande*⁷⁸

Den 17 januari 2018 antog kommissionen tre initiativ för att förbättra EU-medborgarnas nyckelkompetenser och digitala färdigheter, liksom för att främja gemensamma värderingar och studenternas medvetenhet om hur EU fungerar. Förslagen syftar till att främja utvecklingen av nyckelkompetenser (t.ex. läs- och skrivkunnet, språk eller medborgerliga och digitala färdigheter) i utbildningssystem för människor i alla åldrar, dra bättre nytta av digitala tekniker för undervisning och lärande, utveckla de digitala färdigheter som behövs för att leva och arbeta i en tid med snabba digitala förändringar och hjälpa medlemsstaterna att främja gemensamma värderingar och bygga upp inkluderande utbildningssystem av hög kvalitet på alla utbildningsnivåer.

Under 2018 avgav fem kammare⁷⁹ elva yttranden om utbildningspaketet. Dessa yttranden gav i allmänhet sitt stöd och välkomnade kommissionens förslag.

Vissa kammare påminde kommissionen om att medlemsstaterna själva ansvarar för utbildningsfrågor, och insisterade på att unionens roll inte skulle sträcka sig längre än rekommendationer som inte är rättsligt bindande, och/eller bad om en noggrann granskning av det europeiska mervärdet och den administrativa börda som förslagen skulle kunna medföra. Andra kammare efterlyste en starkare koppling mellan utbildning och näringslivet, och ytterligare förtydliganden gällande certifieringen av digitala färdigheter.

I sina svar försäkrade kommissionen de nationella parlamenten om att förslagen hade utarbetats med subsidiaritetsprincipen i åtanke och med fullständig respekt för medlemsstaternas utbildningspolitiska befogenheter. Kommissionen förklarade att framtida material för att stödja utvecklingen av nyckelkompetenser skulle utvecklas i nära samarbete med medlemsstaterna, som frivilliga verktyg för att stödja ömsesidigt lärande, och att kommissionen varken skulle utfärda kvalifikationer själv eller validera kompetenser enligt handlingsplanen för digital utbildning.

Gemensamma yttranden på eget initiativ

Under 2018 tog kommissionen emot två gemensamma initiativ på eget yttranden från nationella parlament. Både hade undertecknats av de sex parlamenten/kammarna i länderna i Visegradgruppen (nedan kallad V4)⁸⁰. Det ena rörde det parlamentariska samarbetet i V4 och det andra framtiden för subsidiaritetsprincipen och energiunionen och klimatpolitik.

5. KONTAKTER, BESÖK, MÖTEN OCH KONFERENSER

Kommissionens besök hos/möten med de nationella parlamenten

Liksom under tidigare år besökte kommissionens ledamöter under 2018 de nationella parlamenten i samtliga medlemsstater och nästan alla kammare. Många kammare besöktes mer än en gång av ordförande Jean-Claude Juncker, förste vice ordföranden, vice ordförandena eller kommissionsledamöterna.

Dessutom skickade ett stort antal nationella parlament delegationer till Bryssel för att möta ledamöter av kommissionen. Totalt sett ägde 140 besök och möten rum under 2018 (se kartan nedan). Som ett viktigt

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 och 24 av den 17 januari 2018.

⁷⁹ Tjeckiens *Poslanecká sněmovna* (tre yttranden), Tjeckiens *Senát*, Tysklands *Bundesrat* (tre yttranden), Portugals *Assembleia da República*, Rumäniens *Camera Deputaţilor* (tre yttranden).

⁸⁰ Tjeckiens *Poslanecká sněmovna*, Tjeckiens *Senát*, Ungerns *Országgyűlés*, Slovakiens *Národná rada*, Polens *Sejm*, Polens *Senat*.

led i förhandlingsarbetet om brexit träffade huvudförhandlaren Michel Barnier också majoriteten av de nationella parlamenten under sina ordinarie landsbesök under förhandlingarna för att informera dem om de pågående förhandlingarna och/eller resultatet av dessa. Under hela 2018 deltog tjänstemän från kommissionen, de flesta av dem högre tjänstemän, i över 80 möten med de nationella parlamentens utskott för att diskutera lagstiftningsförslag på en mer teknisk nivå. Vidare bjöds kommissionens anställda in till 24 möten med de nationella parlamentens ständiga representanter i Bryssel för att presentera centrala initiativ eller viktiga frågor som brexit, den fleråriga budgetramen eller arbetet i och uppföljningen av arbetsgruppen för subsidiaritet. Dessutom har de ansvariga för den europeiska planeringsterminen, som är placerade vid kommissionens representationer i medlemsstaterna, hållit kontakt med de nationella parlamenten i fråga om den europeiska planeringsterminen och andra ekonomiska frågor.

Interparlamentariska möten och konferenser

Flera viktiga interparlamentariska möten och konferenser ägde rum 2018⁸¹, bland annat konferensen mellan parlamentariska organ för EU-frågor (Cosac)⁸², konferensen för talmän i EU-ländernas parlament⁸³, Europeiska parlamentsveckan⁸⁴, den interparlamentariska konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning⁸⁵, de interparlamentariska konferenserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik⁸⁶ samt den nyligen inrättade gemensamma parlamentariska granskningsgruppen vid Europol⁸⁷.

Cosac-ordförandenas två sammanträden under 2018 anordnades, i Sofia (Bulgarien) den 21–22 januari 2018 och i Wien (Österrike) den 8–9 juli 2018. Kommissionens förste vice ordförande

⁸¹ Mer information om dessa möten finns i Europaparlamentets rapport om förbindelserna mellan Europaparlamentet och EU:s nationella parlament:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² Cosac är det enda fördragsfästa interparlamentariska forumet, protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Cosac sammanträder i regel två gånger (ett möte med ordförandena, ett plenarsammanträde) i varje medlemsstat som innehar det roterande ordförandeskapet i Europeiska unionens råd. Kommissionen har observatörsstatus i Cosac. Detaljerade rapporter om Cosacs sammanträden och kopior av Cosacs bidrag och kommissionens svar på dessa finns på Cosacs webbplats: <http://www.cosac.eu/en/>. Information om Cosac finns också på

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

⁸³ Konferensen för talmän i EU-ländernas parlament anordnas en gång om året i den medlemsstat som innehade det roterande ordförandeskapet i Europeiska unionens råd under det föregående årets andra hälft. 2018 ägde mötet rum i Tallinn den 23 och 24 april 2018. Mer information finns här:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

⁸⁴ Vid Europeiska parlamentsveckan, som anordnades vid Europaparlamentet den 19 och 20 februari 2018, talade kommissionens vice ordförande Valdis Dombrovskis och kommissionsledamöterna Günther Oettinger och Marianne Thyssen. Mer information finns här: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Vid denna konferens, som hölls den 17 och 18 september 2018 i Wien, talade kommissionsledamot Pierre Moscovici. Mer information finns här:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee&appLng=SV>.

⁸⁶ Två konferenser ägde rum den 15–17 februari 2018 i Sofia och den 11–12 oktober 2018 i Wien. Den höga representanten/kommissionens vice ordförande Federica Mogherini deltog i båda. Mer information finns här:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca> och <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

⁸⁷ Europol's gemensamma parlamentariska granskningsgrupp inrättades 2018 och sammanträdde två gånger – i Sofia den 18–19 mars där kommissionsledamöterna Mariya Gabriel och Julian King deltog, och i Bryssel den 24–25 september där Julian King deltog.

Frans Timmermans närvarade vid båda. Delegaterna tog upp de båda ordförandeskapens prioriteringar, framtiden för EU liksom (i Sofia) makroregionala strategier.

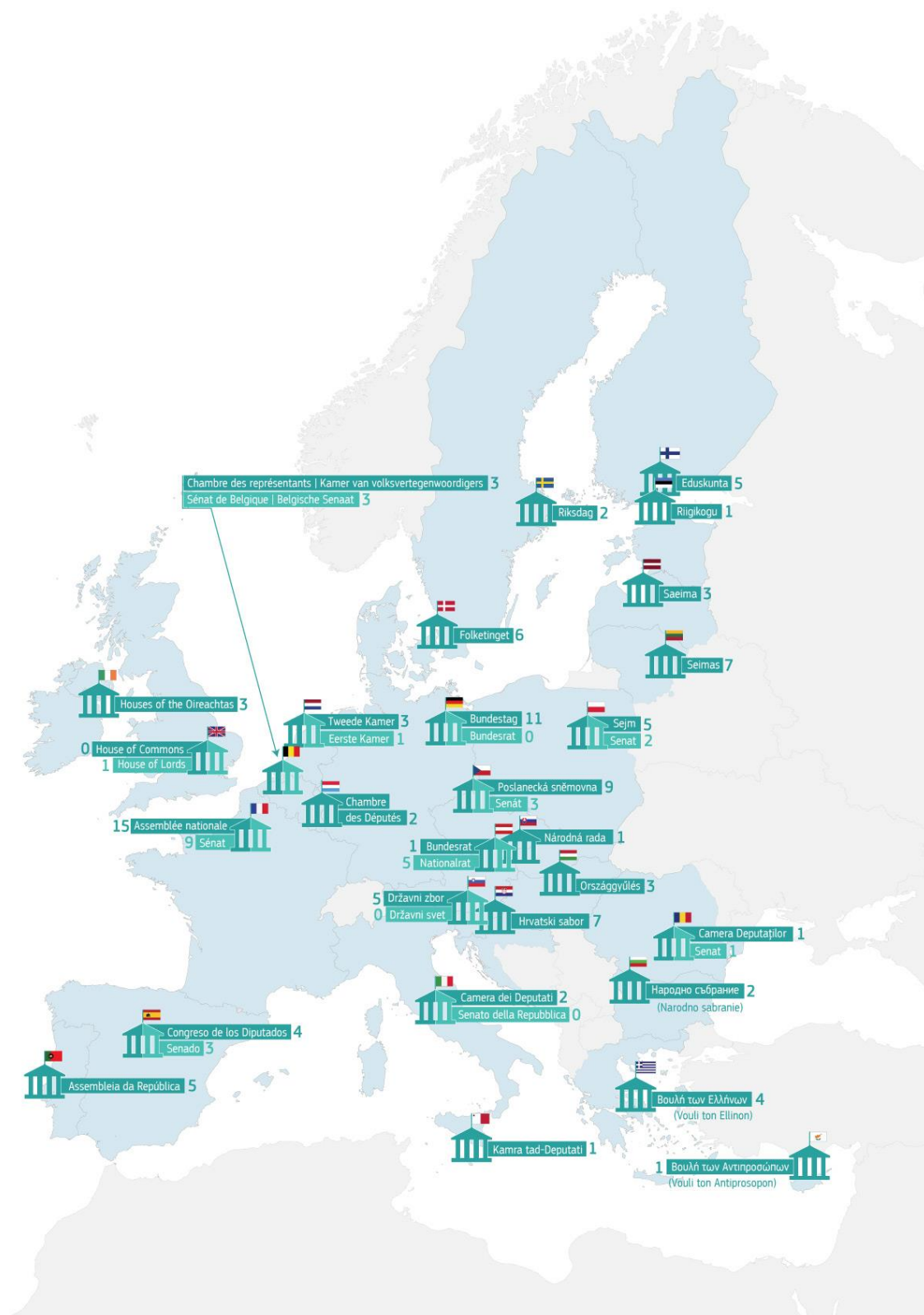
Vid LIX Cosacs plenarsammanträde, som anordnades den 17–19 juni 2018 i Sofia, diskuterades det bulgariska ordförandeskapets framgångar, integrationen och konnektiviteten på västra Balkan, den europeiska pelaren för sociala rättigheter och sammanhållningspolitiken efter 2020.

Vid LX plenarsammanträde, som hölls den 18–20 november 2018 i Wien, närvarade kommissionens vice ordförande Maroš Šefčovič, som diskuterade den aktuella situationen för energiunionen med delegaterna. Delegaterna granskade också läget för det österrikiska ordförandeskapet, brexit (där de uttryckte starkt stöd för unionens huvudförhandlare och för utträdesavtalet), klimatpolitiken och energiunionen och öppenheten kring unionens beslutsfattande i ljuset av det kommande valet till Europaparlamentet.

Kommissionen lämnade också skriftliga svar på de bidrag som antagits av Cosac vid dess två plenarsammanträden⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Antal besök av kommissionsledamöter hos och deras möten med de nationella parlamenten under 2018 (totalt för samtliga medlemsstater: 140)



6. DE REGIONALA PARLAMENTENS ROLL

Regionala parlament bidrar indirekt till kommissionens förbindelser med de nationella parlamenten. Enligt protokoll nr 2 till fördragen ska de nationella parlamenten när de genomför subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-rättsakter i syfte att utfärda motiverade yttranden i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter⁸⁹. Ledamöter av de regionala parlamenten är också representerade i Regionkommittén, som genomför övervakningsaktiviteter via nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen och sin onlineplattform Regpex, som är utformad för att underlätta för regionala parlament som har lagstiftande befogenheter att delta i mekanismen för tidig varning när det gäller subsidiaritet⁹⁰.

Under 2018 lämnades 95 bidrag in av Regpex-partner, varav 75 kom från de regionala parlamenten. De mest aktiva regionala parlamenten var Emilia Romagnas regionala lagstiftande församling (21 bidrag), Bayerns delstatsparlament (20 bidrag) och Thüringens delstatsparlament (10 bidrag). Detta visar på en kraftig ökning av verksamheten jämfört med 2017, där bara 30 bidrag från de regionala parlamenten (varav 66 bidrag kom från Regpex-partner) registrerades i Regpex. De kommissionsförslag som fick flest kommentarer från de regionala parlamenten rörde en civilskyddsmekanism för unionen, översynen av dricksvattendirektivet⁹¹, minimikraven för återanvändning av vatten och utvärderingen av medicinsk teknik⁹².

Trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i fördragen om direkta kontakter mellan kommissionen och de regionala parlamenten lämnade flera regionala parlament även sina åsikter direkt till kommissionen under 2018. De kommenterade inte bara subsidiaritetsprincipen utan även de politiska aspekterna av flera av kommissionens förslag. Kommissionen noterade alla aspekter som togs upp och bemötte dem i regel i sina svar till de regionala parlamenten.

En av arbetsuppgifterna för arbetsgruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare” var att fundera över hur man kan involvera de regionala och lokala myndigheterna på ett bättre sätt i utarbetandet och uppföljningen av unionspolitiken (se avsnitt 2.1). Flera regionala parlament lämnade in bidrag med meningsfulla förslag till arbetsgruppen, även under dess offentliga utfrågning, och höll diskussioner om dessa frågor i arbetsgrupper för subsidiaritetsprincipen i nätverket för regionala lagstiftande församlingar (Calre). Arbetsgruppen uppmuntrade de nationella parlamenten, regionala parlamenten och Regionkommittén att förbättra sin kommunikation, bland annat genom att använda sina respektive it-verktyg mer effektivt, för att se till att lagstiftningsförfarandena och systemet för subsidiaritetsprövning speglar deras åsikter på ett bättre sätt.

Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker träffade representanter från flera regionala regeringar och parlament under året, bland annat Flandern, Vallonien (Belgien), Bayern, Rheinland-Pfalz (Tyskland) och Niederösterreich (Österrike). Andra kommissionsledamöter hade liknande möten.

7. SLUTSATSER

Under 2018 minskade det totala antalet **motiverade yttranden** som kommissionen tog emot påtagligt (37 jämfört med 52 under 2017 och 65 under 2016). Detta skedde mot bakgrund av ett mer eller mindre stabilt antal lagstiftningsförslag från kommissionen och ett nästan identiskt antal yttranden som togs emot

⁸⁹ Artikel 6 första stycket i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

⁹⁰ Se avsnitt 2.4 för närmare uppgifter om den subsidiaritetskontrollrelaterade verksamhet som Regionkommittén bedriver.

⁹¹ Gav också upphov till fyra motiverade yttranden från de regionala parlamenten (se avsnitt 3.2).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 och COM(2018) 51.

jämfört med 2017. Dessutom omfattade de motiverade yttranden som inkom olika politikområden, och inget enskilt förslag blev föremål för fler än fyra motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Detta skulle kunna vara resultatet av kommissionens tillämpning av en väl beprövad och ännu mer stärkt agenda för bättre lagstiftning och dess åtagande att integrera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i alla steg av beslutsfattandet, för att utvärdera de befintliga politiska ramarna innan den lägger fram översyner av lagstiftning och vidta åtgärder på EU-nivå endast om de har ett tydligt mervärde.

Kontroll och övervakning av subsidiariteten var även en prioriterad fråga för Europaparlamentet och Regionkommittén och i slutsatserna från Europeiska rådet framhölls också behovet av en smart tillämpning av principerna om bättre lagstiftning, inklusive subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Arbetsgruppen för subsidiaritet, proportionalitet och ”göra mindre men göra det effektivare” förde en interinstitutionell diskussion om hur man ska säkerställa och förbättra tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I arbetsgruppens slutrapport rekommenderas olika uppföljningsåtgärder som ska vidtas av institutionerna, som syftar till att involvera de nationella parlamenten, liksom de regionala och lokala myndigheterna, på ett bättre sätt i förberedelserna och uppföljningen av unionslagstiftningen och unionspolitiken. Kommissionen bemötte arbetsgruppens arbete i två meddelanden, i oktober 2018 och april 2019. De lade fram ett antal uppföljningsåtgärder, såsom framtagande av samlade svar på motiverade yttranden, och har tagit med sig dessa åtgärder under 2019, även som en del av dess reviderade agenda för bättre lagstiftning.

Antalet yttranden som lämnades in av de nationella parlamenten som en del av den **politiska dialogen** fortsatte att vara högt under 2018 (569 yttranden), omkring samma antal som under 2017 (576) trots att, ännu mer än under tidigare år, ett fåtal mycket aktiva kammare stod för den större delen av dessa yttranden. Den relativt låga andelen motiverade yttranden (6,5 %) och, omvänt, den relativt höga andelen yttranden på eget initiativ eller yttranden över icke-lagstiftningsinitiativ (38 %) jämfört med det totala antalet yttranden som ingetts, visar på de nationella parlamentens fortsatta intresse för att engagera sig i frågor som sträcker sig bortom subsidiaritetsaspekterna i kommissionens initiativ och för att lämna värdefulla bidrag så tidigt som möjligt om innehållet i dessa initiativ. Detta speglar de nationella parlamentens önskan att vara aktiva i EU:s beslutsfattande, utöver att påverka och styra sina egna regeringars europeiska ståndpunkter.

Genom att följa upp sina ursprungliga åtaganden om att utveckla sina förbindelser med de nationella parlamenten fortsatte kommissionsledamöterna även att ha regelbundna debatter med de nationella parlamenten under 2018. Detta visar hur mycket EU-institutionerna värdesätter de nationella parlamentens roll, som har en oumbärlig roll att spela i arbetet med att föra EU närmare sina medborgare, för att göra EU mer öppet och tillgängligt.