



Strasbourg den 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**En starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s
beslutsfattande**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

En starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande

Sist men inte minst vill jag att vår union fokuserar mer på väsentligheter, med utgångspunkt i det arbete som den här kommissionen redan har gjort. Vi bör inte lägga oss i EU-medborgarnas vardag genom att reglera allting. Vi bör vara stora i de stora frågorna. Vi bör inte släppa ut en stormflod av nya initiativ eller gripa efter ständigt ökade befogenheter. Vi bör lämna tillbaka befogenheter till medlemsländerna där det är rimligt.

Ordförande Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen 2017

1. INLEDNING

Den här kommissionen koncentrerar sig på väsentligheter. Den har ställt evidensbaserat beslutsfattande och bättre lagstiftning i centrum för verksamheten. Den har lagt fram slimmade arbetsprogram som fokuserar på Jean-Claude Junckers tio prioriteringar. Den här kommissionen har satsat på att vara stor i de stora frågorna och måttfull i de andra.

Subsidiaritet och proportionalitet är centrala inslag i kommissionens agenda för bättre lagstiftning, som ligger till grund för hur kommissionen utarbetar sina politiska förslag. Den här kommissionen har storsatsat på bättre lagstiftning, som nu sitter i väggarna på hela kommissionen. Erfarenheterna från tidigare år och intressenternas och det civila samhällets synpunkter har satts i centrum för beslutsprocessen innan förslag om ny lagstiftning läggs fram. Kommissionens ansträngningar uppmärksammades nyligen av OECD, som nu rankar kommissionen högt¹ när det gäller god regleringspraxis. Vi tänker dock inte slå oss till ro. Kommissionen håller på att gå igenom det reformpaket för hela den politiska cykeln som den lade fram i maj 2015. Reformerna hade som mål att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess, höja den nya lagstiftningens kvalitet genom bättre konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag och ändringar samt främja en löpande och konsekvent översyn av befintlig EU-lagstiftning. Genomgången inriktas på att förfinas och förbättra vår politik för bättre lagstiftning, bland annat när det gäller hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpas.

Parallellt med genomgången fortsätter reflektionerna om EU:s framtid, som kommissionen i mars 2017 lade fram en vitbok om. Där presenterades fem scenarier för hur EU kan se ut 2025, och den var starten för en process med över 2 000 offentliga evenemang för att låta människorna i EU få ett ord med i laget om EU:s framtid. Som en kommentar till denna diskussion lade Jean-Claude Juncker i sitt tal om tillståndet i unionen 2017 fram sina tankar om ett mer demokratiskt EU baserat på frihet, jämlikhet och rättsstatsprincipen. För att spinna vidare på den tråden inrättade Jean-Claude Juncker en subsidiaritets- och proportionalitetsgrupp som skulle granska alla politikområden kritiskt för att se till att unionen bara agerar när den tillför ett mervärde, och särskilt

¹ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2018*: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

överväga scenario 4, ”Göra mindre men göra det effektivare”², enligt vilket EU koncentrerar sina begränsade resurser på färre insatser för att nå prioriterade mål effektivare.

Kommissionen har redan kommit långt med att hitta sätt att genomföra EU:s politik effektivare genom att göra mindre på EU-nivå och mer på nationell nivå. I dag genomförs över 97 % av det statliga stödet direkt på nationell, regional eller lokal nivå på grundval av tydligt definierade kriterier utan att det krävs något godkännande på förhand av kommissionen. Att de nationella konkurrensmyndigheterna fått mer att säga till om har också lett till att de kunnat fatta omkring 85 % av alla konkurrensrättsliga beslut sedan 2004. Den föreslagna förenklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken går ut på att erkänna mångfalden av lokala förhållanden inom EU och ge tillbaka ansvaret till de nationella myndigheterna att finna verkningsfulla, skräddarsydda lösningar till stöd för jordbruk och miljö.

Inför framtiden bör det tillvägagångssätt som vuxit fram under den här kommissionens mandattid befästas i kommissionens verksamhet. Det bör bli en del av en löpande reflektionsprocess om i hur stor omfattning EU bör eller inte bör reglera medborgarnas vardag. Med det som mål redogörs i den här rapporten för hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör stärkas i EU:s beslutsfattande. Bland annat är den starten på kommissionens uppföljning av gruppens rekommendationer, och framhåller även på vilka områden andra aktörer behöver agera. Kommissionen tänker finjustera detaljerna i genomgången för bättre lagstiftning under första halvåret 2019, efter att ha tagit in synpunkter från alla parter som har intresse av bättre lagstiftning.

2. SUBSIDIARITETS- OCH PROPORCIONALITETSPRINCIPERNAS BETYDELSE

Subsidiaritetsprincipen ligger till grund för allt vad EU gör. Genom fördragen har medlemsstaterna överfört vissa befogenheter till unionen, och subsidiaritetsprincipen styr hur de används. På områden som inte omfattas av EU:s exklusiva behörighet får EU bara agera om de mål som eftersträvas inte kan uppnås i tillräckligt stor utsträckning av medlemsstaterna själva, utan på grund av åtgärdens omfattning eller effekter bättre kan uppnås på EU-nivå.

Kontrollen av att den här principen följs är i allt väsentligt en politisk fråga som EU:s politiska institutioner och de nationella parlamenten ansvarar för. Det var mot denna bakgrund som Jean-Claude Juncker i sina politiska riktlinjer³ framhöll betydelsen av att stärka samarbetet med de nationella parlamenten, även som ett sätt att föra EU närmare medborgarna. Enligt protokollen nr 1 och nr 2 till fördragen har de nationella parlamenten rätt att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs⁴. Närmare bestämt ska ett kommissionsförslag till lagstiftningsakt översändas till de nationella parlamenten, som då har åtta veckor på sig att avge ett motiverat yttrande. Varje nationellt parlament har två

² Scenario 4 i vitboken har rubriken ”Göra mindre men göra det effektivare: EU-27 inriktar sig på att ge mer och snabbare resultat på utvalda politikområden och trappar ner på andra områden.” https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_sv

³ Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission, av kandidaten till posten som Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker, Strasbourg, 15 juli 2014.

⁴ Se artikel 12 i EU-fördraget och protokollen nr 1 och 2 till EU-fördraget och EUF-fördraget.

röster. Om det totala antalet röster överstiger ett visst antal⁵ måste kommissionen ompröva sitt förslag och förklara varför den står fast vid det, ändrar det eller drar tillbaka det. Om det finns en enkel majoritet av de nationella parlamenten för ett förslag i det ordinarie lagstiftningsförfarandet, måste kommissionen motivera varför den står fast vid det (om den inte drar tillbaka eller ändrar det) och Europaparlamentet och rådet ska bedöma om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om en enkel majoritet av Europaparlamentets ledamöter eller 55 % av rådets medlemmar konstaterar att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska förslaget inte behandlas vidare. Domstolen avgör talan om överträdelse av subsidiaritetsprincipen som väcks av medlemsstaterna (eller anmäls av dem på deras nationella parlaments vägnar) eller av Regionkommittén när denna har rätt att höras enligt Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

I praktiken handlar subsidiaritet om att hitta den bästa förvaltningsnivån för att utforma och genomföra politiken. Unionen bör bara gripa in när det är nödvändigt och tillför ett tydligt mervärde jämfört med åtgärder på nationell, regional eller lokal nivå. Det potentiella mervärdet av EU:s åtgärder och kostnaderna för EU att inte agera (ibland kallat "kostnaden för icke-EU") är begrepp som hänger nära samman med varandra⁶. Den politiska bedömningen av huruvida ett visst EU-instrument kan anses tillföra ett mervärde kan förändras med tiden, beroende på vad som prioriteras politiskt vid en viss tidpunkt.

Subsidiaritet sägs ofta vara ett val mellan EU-åtgärder och inga åtgärder alls. Det stämmer inte. Subsidiaritet går ut på att ge utrymme för den lämpligaste förvaltningsnivån att ta sitt ansvar och agera. Medlemsstaterna har frihet att handla om EU inte gör det, och handling kan krävas på alla förvaltningsnivåer på ett visst politikområde. I allmänhet utforskas i kommissionens bedömningar EU-inslaget i problemen och konsekvenserna av varje nytt initiativ.

Enligt proportionalitetsprincipen får EU:s åtgärder till innehållet och formen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå de eftersträfvade målen⁷. I protokoll nr 2 utvecklas proportionalitetskraven för utkast till lagstiftning⁸. Alla ekonomiska och administrativa bördor på unionen, de nationella regeringarna, de lokala och regionala myndigheterna och de ekonomiska aktörerna ska hållas så små som möjligt och stå i proportion till de mål som ska uppnås. För kommissionens del innebär det att vi genomför vår ambitiösa politik på det enklaste och billigaste sättet och undviker onödigt krångel. Det viktiga är att noggrant anpassa den föreslagna åtgärdens räckvidd till vad som ska uppnås. Proportionalitet är en hörnsten i kommissionens politik för bättre lagstiftning och program för lagstiftningens ändamålsenlighet. Domstolen är den som i slutändan avgör vad proportionaliteten innebär, och kan ogiltigförklara alla akter som den konstaterar strider mot proportionalitetsprincipen.

⁵ Ett gult kort motsvarar en tredjedel av alla röster, eller en fjärdedel inom området för frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 76 i EUF-fördraget). Ett orange kort motsvarar en enkel majoritet av rösterna.

⁶ Se exempelvis *Mapping the cost of non-Europe 2014-2019*; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Artikel 5 i EU-fördraget.

⁸ Artikel 5 i protokoll nr 2.

Med tanke på hur viktigt det är att bägge principerna tillämpas korrekt⁹ och med tanke på kommissionens nära förbindelser med de nationella parlamenten offentliggör kommissionen en årsrapport om dessa två frågor. Årsrapporten för 2017 om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten samt årsrapporten för 2017 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bifogas detta meddelande.

3. SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET FÖR BÄTTRE LAGSTIFTNING

Subsidiaritet och proportionalitet är centrala delar av kommissionens strategi för bättre lagstiftning, som bygger på de tre grundläggande processerna utvärdering, konsekvensbedömning och samråd med berörda parter. Kommissionen har satsat betydande resurser på att förbättra sin strategi. Ändringarna har också lett till en markant förbättring av subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningarna.

- Kommissionen har ökat öppenheten, legitimiteten och redovisningsskyldigheten i verksamheten. Webbplatsen Bidra till lagstiftningsarbetet låter de berörda parterna att vara delaktiga i kommissionens arbete under hela den politiska cykeln¹⁰, t.ex. genom att lämna synpunkter på de första idéerna och kommentera kommissionens framlagda förslag och utkast till delegerade akter och genomförandeakter.
- Offentliga samråd hålls om de större initiativen, och de viktigaste av dem är tillgängliga på alla officiella språk.
- I maj 2015 utarbetade kommissionen de första samlade riktlinjerna någonsin för bättre lagstiftning, och en omfattande uppdatering av dem blev färdig 2017. Dessa riktlinjer och verktyg är vägledande för kommissionens verksamhet under hela den politiska cykeln¹¹, och vägledningen för subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningar har gjorts om. Riktlinjerna offentliggörs för att underlätta ytterligare kontakter med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter i EU:s politiska beslutsprocess.
- En ny nämnd för lagstiftningskontroll¹² har inrättats med tre ledamöter rekryterade från världen utanför EU-institutionerna. Denna oberoende nämnd kontrollerar kvaliteten på konsekvensbedömningar och utvalda utvärderingar av befintlig lagstiftning och offentliggör alla sina yttranden. I princip krävs ett positivt yttrande från nämnden om en konsekvensbedömning. Annars måste kommissionen offentligt förklara varför den trots det går vidare. Bristande subsidiaritets- och proportionalitetsanalys är en av de vanligaste orsakerna till negativa yttranden¹³.

⁹ Enligt artikel 9 i protokoll nr 2 ska kommissionen varje år lägga fram en rapport om tillämpningen av artikel 5 i EU-fördraget.

¹⁰ "Bidra till lagstiftningsarbetet": https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sv

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

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sv

¹³ Se s. 20 i nämndens årsrapport 2017; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

- Experterna i Refitplattformen¹⁴ bistår kommissionen med att hitta sätt att förenkla befintlig lagstiftning. Plattformen har avgett över 80 yttranden, med bistånd av en företrädare för Regionkommittén.
- Europaparlamentet, rådet och kommissionen undertecknade i april 2016 ett nytt interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning¹⁵. Det täcker alla aspekter på bättre lagstiftning, bl.a. subsidiaritet och proportionalitet, insyn i lagstiftningsprocessen, användning av delegerade akter samt årlig och flerårig planering av politiska prioriteringar.

Användningen av dessa verktyg för bättre lagstiftning har lett till lagförslag som bättre följer proportionalitetsprincipen¹⁶. Verkningsfull tillämpning av EU-lagstiftningen är också viktig, så att dess avsedda fördelar verkligen uppstår. Konsekvensbedömningar och utvärderingar bidrar till ett verkningsfullt genomförande. De kompletteras med en mer strategisk infallsvinkel¹⁷ på genomförandet och verkställigheten av EU-lagstiftningen, bl.a. genom att hjälpa medlemsstaterna att genomföra EU-lagstiftningen korrekt och genom att inrikta överträdelseförfarandena på systemomfattande problem där kommissionens insatser verkligen märks.

Kommissionen bedömer för närvarande hur denna politik för bättre lagstiftning fungerar, och inhämtar aktivt de berörda parternas synpunkter¹⁸. Den här bedömningen går ut på att kartlägga huruvida och hur våra verktyg för bättre lagstiftning kan användas effektivare och mer ändamålsenligt, exempelvis genom att stärka subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i beslutsfattandet.

Rapporten från arbetsgruppen för subsidiaritet, proportionalitet och göra mindre men göra det effektivare.

Arbetsgruppen bestod av ledamöter från Regionkommittén och de nationella parlamenten. Den granskade subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas roll i EU-institutionernas verksamhet samt de lokala och regionala myndigheternas roll i EU:s beslutsprocess och övervägde om ansvaret för politikområden eller behörighet borde kvarstå eller återberöras till medlemsstaterna. På drygt sex månader sammanställde arbetsgruppen ett heltäckande och fokuserat svar på de här frågorna, med hjälp av talrika inlägg från de berörda parterna¹⁹.

¹⁴ Plattformen inrättades 2015 och bidrar till att förenkla EU:s lagstiftning och minska onödiga regelbördor för civilsamhälle, företag och myndigheter. Den lägger fram rekommendationer till kommissionen, på grundval av förslag från de berörda parterna. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_sv

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Se exempelvis ruta 1 i meddelandet COM(2017) 651 final *Genomförande av agendan för bättre lagstiftning: Bättre lösningar för bättre resultat*. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/SV/COM-2017-651-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ [C\(2016\) 8600, EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning](#), 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

I arbetsgruppens rapport finns nio rekommendationer och ett antal åtgärder till stöd för genomförandet av dem. De omfattar kommissionens förberedelser av förslagen, de nationella parlamentens uppgift att granska kommissionens förslag samt lagstiftningsförfarandet.

De viktigaste resultaten är följande:

- Nya arbetsmetoder behövs för att stifta bättre lagar som bygger på en gemensam uppfattning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i hela den politiska processen.
- Mer aktiv subsidiaritet²⁰ behövs så att de lokala och regionala myndigheterna och de nationella parlamenten får mer att säga till om, för att bättre förankra EU:s insatser.
- EU bör använda sina resurser effektivare och prioritera i sin verksamhet, men det finns ingen anledning att lämna tillbaka fördragsfäst kompetens eller hela politikområden till medlemsstaterna.

Arbetsgruppens rekommendationer återfinns i bilagan till detta meddelande. Många av rekommendationerna rör den praktiska tillämpningen av principerna för bättre lagstiftning. Kommissionen instämmer i arbetsgruppens uppfattning om behovet av att stärka tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande som ett led i en mer övergripande agenda för bättre lagstiftning. Det är av största vikt att de 41 nationella parlamentariska kamrarna, de 74 regionala lagstiftande församlingarna, de 280 regionerna och de 80 000 lokala myndigheterna, som står i frontlinjen när det gäller att genomföra EU:s lagstiftning, är mer delaktiga i den politiska processen. Aktiv subsidiaritet och nya former för samarbetet med dessa enheter bidrar till att utforma en politik som fungerar och samtidigt öka förståelsen för och förankringen av EU:s insatser.

4. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNAS ROLL

Kommissionen har uppmärksammat granskat arbetsgruppens rapport och nämner nedan de områden där åtgärder behövs.

4.1. Främja en gemensam uppfattning om subsidiaritet och proportionalitet

Även om alla som deltar i EU:s beslutsprocess måste följa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna finns det ingen gemensam definition till stöd för de enskilda institutionernas verksamhet. Protokoll nr 2 till fördragen om subsidiaritet och proportionalitet innehåller inte längre de vägledande kriterier som tidigare ingick i motsvarande protokoll till Amsterdamfördraget.

Kommissionen offentliggjorde i maj 2015 sina första heltäckande riktlinjer om hur den tänkte genomföra principerna om bättre lagstiftning. Dessa riktlinjer omfattar hela den

²⁰ Begreppet *aktiv subsidiaritet* användes av arbetsgruppen för att beteckna bättre delaktighet för alla berörda parter och de lokala och regionala myndigheterna under hela den politiska processen. Se sidorna 8–9 i arbetsgruppens rapport.

politiska cykeln, inbegripet subsidiaritets- och proportionalitetsbedömning²¹. Riktlinjerna omfattar de kriterier som ursprungligen ingick i Amsterdamfördraget. Arbetsgruppen förordade ett verktyg för bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet och för presentation av resultaten på ett strukturerat sätt (nedan kallad *tabellen*)²². Verktuget bifogas detta meddelande. Kommissionen presenterar för närvarande inte sina bedömningar uppställda enligt tabellen, men har för avsikt att arbeta in tabellen i sina riktlinjer för bättre lagstiftning och använda den i konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar av förslag till rättsakter. Förslagen överlämnas till Europaparlamentet, rådet, de nationella parlamenten och eventuellt till de rådgivande kommittéerna i början av varje lagstiftningsförfarande.

Kommissionen uppmärksammar att både Europaparlamentet och rådet erkänner subsidiaritets betydelse i sina arbetsordningar, och att bägge är fast beslutna att fullständigt beakta kommissionens konsekvensbedömningar under lagstiftningsförfarandet²³. Den fulla nyttan av bedömningstabellen uppstår bara om den används av alla aktörer i beslutsprocessen. Nu är det Europaparlamentets och rådets tur att besluta om subsidiaritets- och proportionalitetsfrågorna ska uppmärksammas i större omfattning, i särskilt hög grad och systematiskt under lagstiftningsprocessen. Exempelvis gör rådet och parlamentet ofta betydande ändringar av kommissionens förslag, men ändringarnas konsekvenser och inverkan på subsidiariteten och proportionaliteten bedöms sällan. Kommissionen uppmanar medlagstiftarna att effektivare genomföra sitt åtagande att utföra konsekvensbedömningar av väsentliga ändringar²⁴. Kommissionen anser också att de nationella parlamenten bör använda bedömningstabellen, eventuellt anpassad efter deras behov. Kommissionen tror att det skulle ge större tyngd åt deras motiverade yttranden utan att hindra dem från att uttrycka andra synpunkter i sina yttranden än dem som rör subsidiaritet och proportionalitet.

Enligt kommissionens mening finns det i många fall utrymme att varje medlemsstat tar bättre hänsyn till de nationella och regionala parlamentens och de lokala och regionala myndigheternas åsikter under lagstiftningsprocessen. Dessa förvaltningsnivåer står närmast det faktiska genomförandet av lagstiftningen och har omfattande erfarenheter att dela med sig av. Det är visserligen parlamentets och rådets sak att besluta om det är lämpligt att låta företrädare för lokala och regionala myndigheter delta i lagstiftningsförfarandet, men kommissionen anser att ökad öppenhet i processen skulle möjliggöra större medvetenhet och delaktighet för de lokala och regionala myndigheterna och allmänheten i stort. Kommissionen stöder de pågående satsningarna för att göra lagstiftningsprocessen öppnare och mer tillgänglig genom förbättringar av Eur-Lex²⁵ och

²¹ Se verktyg nr 5 om rättslig grund, subsidiaritet och proportionalitet: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

²² Tabellen innehåller en rad frågor och överväganden som vägleder subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningen. Den är tänkt att användas av kommissionen på ett balanserat sätt som en del av agendan för bättre lagstiftning och leda till analyser som står i rimlig proportion till det aktuella förslaget.

²³ Punkt 14 i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning (EUT L 123, 16.4.2016, s.1). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

²⁴ Punkt 15 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

²⁵ Eur-Lex is är en webbplats med enkel tillgång till EU-lagstiftningen. Den är tillgänglig på 24 språk och omfattar fördrag, lagstiftning, internationella överenskommelser, förberedande rättsakter,

enligt det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning (t.ex. den gemensamma lagstiftningsdatabasen). Uppföljningen av domstolens senaste rättspraxis²⁶ och ombudsmannens konstateranden om insynen i trepartsförhandlingarna torde stärka öppenheten och hjälpa alla berörda parter att delta i den demokratiska beslutsprocessen. Kommissionen är redo att delta på ett konstruktivt sätt i det här arbetet.

Under alla omständigheter kommer kommissionen att fortsätta att informera parlamentet och rådet om de synpunkter den får in om sina förslag, bl.a. från lokala och regionala myndigheter, enligt åtagandet i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

Kommissionen planerar att

- **inarbeta tabellen för bedömning av subsidiaritet och proportionalitet i sina riktlinjer för bättre lagstiftning och använda tabellen för att presentera sina konstateranden i konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar,**
- **använda tabellen som vägledning i sin kommunikation med de nationella parlamenten,**
- **bättre framhålla synpunkter på dess förslag från lokala och regionala myndigheter för Europaparlamentet och rådet i varje lagstiftningsärende,**

4.2. Göra det möjligt för de nationella parlamenten att granska effektivare

De nationella parlamenten har rätt att ta upp subsidiaritetsfrågor inom åtta veckor från mottagandet av kommissionens förslag²⁷. Redan nu räknar inte kommissionen med augusti när den bestämmer den här tidsfristen på åtta veckor. Kommissionen anser att jul- och nyårsledigheten också bör räknas bort, men kan inte fatta beslut om det ensidigt eftersom alla förlängningar av fristerna också skulle påverka Europaparlamentets och rådets arbete. Kommissionen uppmanar rådet och parlamentet att lämna sina synpunkter på detta och tillmötesgå de nationella parlamenten på ett sätt som inte påverkar de tillämpliga fördragsbestämmelserna.

I sin årsrapport om subsidiaritet och proportionalitet redogör kommissionen för de lagstiftningsförslag som föranlett flest motiverade yttranden. Kommissionen instämmer dock i arbetsgruppens uppfattning att de nationella parlamentens åsikter bör betonas mer. Kommissionen avser att utarbeta ett samlat svar när ett betydande antal nationella parlament har framfört liknande farhågor, även om den formella tröskeln för ett gult kort inte nås. Yttranden från regionala parlament med lagstiftningsbefogenheter som skickas direkt till kommissionen kan också ingå, utan att det påverkar de nationella parlamentens huvudansvar för subsidiaritetskontrollen. Det samlade svaret kan innehålla kommissionens hållning till de frågor som tas upp och kan överlämnas till parlamentet och rådet så snart som möjligt så att inte lagstiftningsförfarandet försenas.

lagstiftningsärenden, rättspraxis, parlamentsfrågor och många andra slags dokument: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15, De Capitani mot parlamentet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1540189330920&uri=CELEX:62015TJ0540>

²⁷ Protokoll nr 2 till fördragen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

Kommissionen uppmanar de nationella parlamenten att rådfråga de regionala parlamenten och samarbeta i EU-frågor. Detta kan bidra till att lyfta fram de regionala parlamentens uppfattning och förbättra bedömningen av subsidiaritetsrelaterade frågor, men kommissionen är medveten om att sådant samarbete uteslutande är de berörda parlamentens sak.

Kommissionen planerar att

- **fortsätta att räkna bort augusti när den beräknar åttaveckorsfristen för de nationella parlamenten att lämna in motiverade yttranden,**
- **tillsammans med Europaparlamentet och rådet överväga om jul- och nyårsledigheten också kan räknas bort, vilket de nationella parlamenten ofta begärt,**
- **ge ökad profil åt de nationella parlamentens åsikter i motiverade yttranden genom att sammanställa samlade svar, när det är lämpligt, och lyfta fram deras synpunkter och ange vilka förslag som föranlett flest kommentarer i årsrapporterna om subsidiaritet och proportionalitet.**

4.3. Mer aktiv delaktighet för lokala och regionala myndigheter

Kommissionen har öppnat sin beslutsprocess för utomstående, utöver sitt aktiva arbete med de samhällsekonomiska parterna för att utveckla och genomföra socialpolitisk och regionalpolitisk lagstiftning. Kommissionen samråder redan i dag aktivt med arbetsmarknadens parter, bl.a. genom det fördragsfästa tvåstegssamrådet på det socialpolitiska området. Färdplaner offentliggörs i början av varje nytt initiativ, där kommissionen redogör för vad den tänker göra. Alla berörda parter får lämna synpunkter och förbereda sig på de olika former av samråd som följer. Offentliga samråd sker nu kring alla större initiativ, och frågeformulär översätts till alla officiella språk för initiativen i det årliga arbetsprogrammet. Utkast till delegerade akter och genomförandeakter läggs också ut på nätet innan de antas slutgiltigt. Kommissionen förser även medlagstiftarna med alla synpunkter den får in från de berörda parterna (däribland lokala och regionala myndigheter) på sina förslag i början av lagstiftningsprocessen²⁸.

Trots dessa framsteg kan de lokala och regionala myndigheternas viktiga röst ofta klinga ohörd i de tidiga skedena av beslutsprocessen. Lokala och regionala myndigheter och regionala lagstiftande församlingar är en särskild sorts berörda parter, eftersom de står i frontlinjen när det gäller att genomföra EU-lagstiftningen. Därför behöver alla göra mer för att se till att deras erfarenheter och åsikter tillvaratas bättre i beslutsprocessen. Under den pågående genomgången av agendan för bättre lagstiftning kommer kommissionen att överväga hur frågeformulären kan göras om för att ge mer utrymme åt de frågor som är särskilt intressanta för lokala och regionala myndigheter. Kommissionen kommer också att förbättra hur den redovisar de lokala och regionala myndigheternas synpunkter i sina konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar. Kommissionen uppmanar för sin del de lokala och regionala myndigheterna att registrera sig på kommissionens webbportal²⁹, där alla berörda parter kan delta i beslutsfattandet. Kommissionen kommer också att framhäva större initiativ på sociala medier, men organisationer som företräder

²⁸ I enlighet med punkt 33 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sv

lokala och regionala myndigheter bör fundera på hur de kan främja de lokala och regionala myndigheternas delaktighet.

Kommissionen planerar att

- ändra riktlinjerna för bättre lagstiftning för att framhäva hur viktigt det är att fånga upp de lokala och regionala myndigheternas erfarenheter och synpunkter,
- se över sina frågeformulär för offentliga samråd så att de omfattar frågor av intresse för lokala och regionala myndigheter och regionala lagstiftande församlingar.

4.4. Förbättra konsekvensbedömningarna och presentationen av dem

Unionslagstiftningen kan få särskilt stora konsekvenser på lokal och regional nivå och för myndigheterna. Kommissionen har utarbetat metoder för regionala konsekvensbedömningar³⁰, som testats på ett antal lagförslag sedan 2016. Kommissionens inställning är att bedöma dessa konsekvenser när de är relevanta för beslutsprocessen och det är proportionellt att göra det (t.ex. om det förekommer stora variationer mellan regionerna). Kommissionen har för avsikt att lyfta fram den här frågan i sin vägledning till sin personal och som nämns ovan tydligare presentera sina bedömningar av subsidiaritet (inklusive EU-mervärde) och proportionalitet i sina konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar. Det är dock inte alltid uppenbart att sådana konsekvenser sannolikt uppkommer eller att det finns tillräckligt med underlag för en utförlig bedömning. En mer aktiv delaktighet för lokala och regionala myndigheter under samrådet är en förutsättning för att förbättra de regionala konsekvensbedömningarna.

Kommissionen planerar att

- ändra riktlinjerna för bättre lagstiftning för att belysa betydelsen av att kontrollera och bedöma regionala konsekvenser,
- tydligare redovisa sina bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet och redogöra för vilka som påverkas (och hur) i sina konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar.

4.5. Utvärdering av befintlig lagstiftning ur subsidiaritetsperspektiv

Kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet (Refitprogrammet) har som syfte att hålla EU-lagstiftningen lämpad för sitt ändamål och i möjligaste mån förenkla den utan att göra avkall på lagstiftningens mål³¹. Refitplattformen bistår kommissionen i detta arbete. Kommissionen har en femårig rullande plan för alla utvärderingar av befintlig lagstiftning, enligt vilken lagstiftningens relevans, ekonomiska effektivitet, förenklingspotential och EU-mervärde bedöms. De viktigaste bedömningarna tas också upp i en bilaga till kommissionens årliga arbetsprogram.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_sv

³¹ COM(2017) 651 final, *Genomförande av agendan för bättre lagstiftning: Bättre lösningar för bättre resultat*, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/SV/COM-2017-651-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>

Plattformens arbete fortsätter tills den här kommissionens mandatperiod tar slut. Vi kommer att lyssna på plattformsmedlemmarnas åsikter och noga bedöma resultaten från de samråd om bättre lagstiftning som vi genomfört med de berörda parterna. Vi tror dock att det redan nu med fog kan sägas att plattformen bör göras om för att mer målmedvetet angripa de frågor som arbetsgruppen nämner. Exempelvis kan plattformens uppdrag utökas till att även ta upp subsidiaritet, proportionalitet, regleringsgrad³² och de lokala och regionala myndigheternas roll för att genomföra EU-lagstiftningen förutom den befintliga satsningen på förenkling. Vi anser att sammansättningen också behöver ändras, så att exempelvis fler företrädare för lokala och regionala myndigheter ersätter medlemsstaternas experter. En starkare koppling till Regionkommitténs verksamhet och nätverk kan också övervägas. Det är dock en sak för nästa kommission att inrätta en ny plattform. Till dess välkomnar kommissionen Regionkommitténs avsikt att upprätta ett nätverk av regionala nav för att förmedla information från lokala och regionala myndigheter till den politiska beslutsprocessen och ser fram emot resultaten av ett pilotprojekt där tjugo regioner deltar.

Arbetsgruppen uttryckte oro över användningen av delegerade akter och genomförandeakter, där kommissionen ges befogenhet av Europaparlamentet och rådet att anta närmare föreskrifter för att genomföra EU-lagstiftningen i tid. Sådana akter granskas inte av de nationella parlamenten enligt protokoll nr 2 till fördragen, men den sittande kommissionen har väsentligt ökat öppenheten kring delegerade akter och genomförandeakter³³. Utkasten till rättsakter läggs ut på nätet fyra veckor innan de antas slutgiltigt. Alla berörda parter har nu möjlighet att på ett meningsfullt sätt föra en dialog med kommissionen om rättsakterna. När kommissionen i framtiden utvärderar befintlig lagstiftning ska den se till att den i Refitprogrammet närmare granskar även tillhörande delegerade akter och genomförandeakter.

Kommissionen planerar att

- när den utvärderar befintlig lagstiftning närmare granska subsidiaritet, proportionalitet, regleringsgrad och de lokala och regionala myndigheternas roll,
- fastställa ändringar i Refitplattformens uppdrag och sammansättning för att stöpa om den och åtgärda dessa frågor under genomgången av arbetet för bättre lagstiftning,
- se till att tillhörande delegerade akter och genomförandeakter behandlas systematiskt under utvärderingarna.

5. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG: KONFERENSEN I BREGENZ

Kommissionen har genomfört ett fokuserat program med politiska initiativ uppdelade efter prioriteringar. Den har agerat när det har varit nödvändigt i frågor av verklig

³² På lagstiftningsområdet handlar *regleringsgraden* om de av lagstiftaren fastställda detaljerade tekniska reglerna för hur målen ska uppnås, vilket kan påverka de nationella, regionala och lokala myndigheternas handlingsutrymme vid genomförandet av lagstiftningen (se professor Michael Dougans föredrag vid arbetsgruppens sammanträde den 15 mars 2018). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

³³ Registret över delegerade akter: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> ; Webbplatsen ”Bidra till lagstiftningsarbetet”: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sv

betydelse. Kommissionen välkomnar arbetsgruppens betydelsefulla slutsats att unionen tillför ett mervärde på *alla* områden där den agerar. Förr eller senare måste dock vi, dvs. EU-institutionerna och medlemsstaterna, inse att vi inte kan göra mer för att ta itu med de allt större utmaningar vi står inför med de resurser vi nu förfogar över. Kommissionen håller därför med arbetsgruppen om att verksamheten måste indelas efter prioritetsgrad och resurserna användas effektivt. Särskilt viktigt är att kommissionens förslag till nästa fleråriga budgetram antas tidigt, så att EU får de medel som behövs.

Arbetsgruppen har också föreslagit ett nytt arbetssätt som bygger på aktiv subsidiaritet och en mer dynamisk delaktighet för alla berörda parter och förvaltningsnivåer under hela den politiska processen. Det skulle innebära en vändpunkt i EU:s politiska process och leda till ökad kvalitet och större legitimitet i den lagstiftning den antar. Kommissionen har redogjort för de ändringar den har för avsikt att göra som svar på arbetsgruppen, och uppmanar nu Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, de nationella parlamenten, de nationella regeringarna och de lokala och regionala myndigheterna att överväga hur de ska reagera.

Ordförandelandet Österrike anordnar den 15–16 november i Bregenz i Österrike en konferens på temat *Subsidiaritet som princip för Europeiska unionens uppbyggnad*. Konferensen blir ett tillfälle till meningsfull dialog om hur man kan förstärka subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas roll i EU:s beslutsfattande³⁴. Den kan också ge ett värdefullt bidrag till EU-ledarnas toppmöte i Sibiu nästa år.

Frågor för konferensen i Bregenz

- Alla involverade institutioner och organ bör ange om de tänker använda den gemensamma bedömningstabellen, anpassad efter deras behov, för att granska kommissionens förslag i subsidiaritets- och proportionalitetshänseende.
- Eftersom regionkommittén företräder de lokala och regionala myndigheterna bör den överväga hur man kan öka medvetenheten bland medlemmarna om de olika möjligheterna att direkt medverka i EU:s beslutsfattande. Andra organisationer som företräder lokala och regionala myndigheter kan också intensifiera sin informationsverksamhet.
- Regionkommittén bör inrätta regionala nav för att förmedla de lokala och regionala myndigheternas erfarenheter bättre till EU:s beslutsprocess.
- Europaparlamentet och rådet bör granska vad deras väsentliga ändringar får för konsekvenser och hur de påverkar subsidiariteten och proportionaliteten.
- Europaparlamentet och rådet bör hörsamma de nationella parlamentens ofta upprepade begäran att räkna bort jul- och nyårsledigheten från de åtta veckor som de nationella parlamenten har på sig för att avge motiverade yttranden.
- Europaparlamentet och rådet bör följa upp ombudsmannens rekommendationer och den senaste rättspraxisen för att öka insynen i sitt arbete och överväga att involvera lokala och regionala myndigheter i lagstiftningsprocessen.
- Europaparlamentet och rådet bör intensifiera sitt samarbete med kommissionen för att bygga upp en gemensam interinstitutionell databas för att öka spårbarheten i lagstiftningsprocessen.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

- De nationella myndigheterna bör undersöka hur man kan involvera de lokala och regionala myndigheterna mer ändamålsenligt under lagstiftningsprocessen.

Efter det kommande EU-valet och utnämningen av nästa kommission kommer Europaparlamentet, rådet och kommissionen att utbyta åsikter och enas om politiska mål och prioriteringar³⁵. Kommissionen ser fram emot att få diskutera formerna för detta åsiktsutbyte som ett led i de tre EU-institutionernas genomförande av det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.

³⁵ Inlett av kommissionen i enlighet med punkt 5 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning.