|  |  |
| --- | --- |
| Europaparlamentet  2014-2019 |  |

<Commission>Plenarhandling</Commission>

<Date>{07/09/2018}7.9.2018</Date> <NoDocSe>**A8‑0054/2018**</NoDocSe>**/err**<NoER>**01**</NoER>

<TitreType>ADDENDUM</TitreType>

<DocER>till betänkandet</DocER>

<Titre>om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012</Titre>

<DocRef>(COM(2017)0256 – C8-0141/2017 – 2017/0086(COD))</DocRef>

<Commission>{IMCO}Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd</Commission>

Föredragande: <Depute>Marlene Mizzi</Depute>

A8‑0054/2018

Följande yttrande ska införas efter motiveringen:

YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN

17.7.2018

Anneleen Van Bossuyt

Ordförande

Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd

BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (COM(2017)0256 – C8‑0141/2017 – 2017/0086(COD))

I en skrivelse av den 15 juni 2018 begärde du, på uppdrag av utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO), i enlighet med artikel 39.2 i parlamentets arbetsordning att utskottet för rättsliga frågor att avge ett yttrande om lämpligheten i en ändring av den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 mot bakgrund av resultatet av de interinstitutionella förhandlingarna för att uppnå en överenskommelse vid den första behandlingen.

**I – Bakgrund**

Förslaget har varit föremål för interinstitutionella förhandlingar i enlighet med artikel 69c i arbetsordningen. En preliminär överenskommelse nåddes vid ett trepartsmöte den 24 maj 2018. Genom en skrivelse av den 20 juni 2018 informerade Corepers ordförande (del 1) IMCO:s ordförande om att rådet kunde godta den kompromisstext som angavs i bilagan till nämnda skrivelse (”kompromissen”).

Enligt kompromissen ska det inrättas en gemensam digital ingång. Enligt artikel 2 består denna ingång av ett gemensamt användargränssnitt som har länkar till nationella och EU-omfattande webbsidor och ger tillgång till information, förfaranden samt hjälp- och problemslösningstjänster avseende EU-regler och nationella regler som gäller för medborgare och företag som utövar eller avser att utöva sina rättigheter på den inre marknaden.

Bilaga I innehåller en förteckning över rättigheter på den inre marknaden, skyldigheter och regler om vilken information som ska finnas tillgänglig via den gemensamma digitala ingången avseende bland annat resor, arbete och pension samt fordon. Information om frågor som inte finns förtecknade i bilaga I får, i enlighet med artikel 5, bara tillgängliggöras via ingången om den berör utövandet av rättigheter med koppling till den inre marknaden i den mening som avses i artikel 26.2 i EUF-fördraget.

Ingången ska dessutom ge tillgång till information om och länkar till förfaranden som har inrättats för att möjliggöra för användare att utöva de rättigheter och efterleva de skyldigheter och regler på de av den inre marknadens områden som finns förtecknade i bilaga I. Bilaga II innehåller en förteckning över förfaranden som ingår bland de förfaranden som ingången ska omfatta.

Ingången ska dessutom ge tillgång till information om och länkar till ”hjälp- och problemlösningstjänster” som medborgare och företag kan vända sig till med frågor eller problem med anknytning till de rättigheter, skyldigheter eller förfaranden som ingår i ingångens verksamhetsområde. I bilaga III finns sju sådana tjänster förtecknade, till exempel kontaktpunkter för produkter och Eures. Enligt artikel 7.3 kan kommissionen komplettera ingången med länkar till ytterligare tjänster om vissa villkor uppfylls. Under alla omständigheter ska tjänsten erbjuda information eller hjälp inom de områden och för de ändamål som förordningen omfattar.

Enligt kompromissen ska medlemsstaterna och kommissionen vara skyldiga att säkerställa tillgång till information, förfaranden samt hjälp- och problemslösningstjänster på nationell nivå respektive EU-nivå. Den föreskriver även vissa kvalitets- och åtkomstkrav avseende sådan information samt sådana förfaranden och tjänster.

Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna vara skyldiga att möjliggöra för användare att få full tillgång online till samtliga av de förfaranden som finns förtecknade i bilaga II, åtminstone i den mån dessa förfaranden har inrättats i den berörda medlemsstaten. I artikel 6 förklaras när full tillgång online ska anses föreligga och föreskrivs att kravet på att en person ska inställa sig inför en behörig myndighet bara ska kunna ställas i undantagsfall.

I enlighet med artikel 14 ska kommissionen inrätta ett tekniskt system för automatiserat gränsöverskridande utbyte av bevis inom ramen för de förfaranden som anges i bilaga II och de förfaranden som föreskrivs i direktiven 2005/36/EG (direktivet om yrkeskvalifikationer), 2006/123/EG (tjänstedirektivet), 2014/24/EU (direktivet om offentlig upphandling) och 2014/25/EU (direktivet om affärsdrivande verks offentliga upphandling). Syftet med detta system är att undvika att användare ska behöva lämna in samma bevishandlingar varje gång de fullföljer ett nytt förfarande.

Enligt artikel 25 ska kommissionen tillhandahålla ingångens användare ett användarvänligt verktyg för att kunna lämna återkoppling om ingångens tjänster. I artikel 26 föreskrivs att kommissionen ska se till att det finns ett liknande redskap genom vilket användare ska kunna signalera eventuella hinder som de stöter på vid utövandet av sina rättigheter på den inre marknaden. Kommissionen och medlemsstaterna ska analysera och utreda de problem som tas upp och ta itu med dem genom lämpliga åtgärder närhelst det är möjligt.

Kommissionen utgick från artikel 21.2 i EUF-fördraget (unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna), artikel 48 i EUF-fördraget (social trygghet) och artikel 114.1 i EUF-fördraget (den inre marknaden) som gemensam rättslig grund för sitt förslag. I kompromissen har artikel 48 i EUF-fördraget strukits, vilket innebär att artiklarna 21.2 och 114.1 i EUF-fördraget kvarstår som gemensam rättslig grund.

**II – Relevanta fördragsartiklar**

***Artikel 21***

(f.d. artikel 18 FEG)

1. Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

2. Om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att uppnå detta mål och om inte befogenheter för detta föreskrivs i fördragen, får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av de rättigheter som avses i punkt 1.

***Artikel 48***

(f.d. artikel 42 FEG)

Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar att

a) alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek,

b) förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.

Om en rådsmedlem förklarar att ett utkast till lagstiftningsakt enligt första stycket skulle negativt påverka viktiga aspekter av dennes sociala trygghetssystem, särskilt dess omfattning, kostnader eller ekonomiska struktur, eller påverka den ekonomiska jämvikten i det systemet, får den rådsmedlemmen begära att utkastet överlämnas till Europeiska rådet. I detta fall ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävas. Efter diskussion ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet antingen

a) hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet av det ordinarie lagstiftningsförfarandet avbryts, eller

b) underlåta att vidta någon åtgärd eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag; i så fall ska den akt som ursprungligen föreslogs anses som icke antagen.

***Artikel 114.1***

(f.d. artikel 95 FEG)

1. Om inte annat föreskrivs i fördragen ska följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 26. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

**III. Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende valet av rättslig grund**

Det är viktigt att redan från början påminna om de principer som styr valet av rättslig grund för unionsakter. Enligt domstolens fasta rättspraxis ska ”[v]alet av rättslig grund för en rättsakt inom [unionen] […] ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”[[1]](#footnote-1).

Om en rättsakt har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar, och den ena av dessa kan identifieras som det huvudsakliga eller avgörande syftet medan den andra endast är av underordnad betydelse, ”skall rättsakten endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen”[[2]](#footnote-2).

Endast ”i undantagsfall” kan en akt ha flera rättsliga grunder. Detta kan vara fallet om det samtidigt finns flera avsikter med en rättsakt eller om den har flera beståndsdelar, ”vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att den ena är sekundär och indirekt i förhållande till den andra”. En sådan rättsakt måste utgå från de olika motsvarande rättsliga grunderna[[3]](#footnote-3).

Av ovanstående framgår att syftet med och innehållet i en föreslagen åtgärd bör granskas för att fastställa huruvida den rättsliga grunden är lämplig eller inte. I detta fall bör en sådan granskning vad gäller den föreslagna förordningens syfte och innehåll göras i enlighet med vad man preliminärt enades om efter de interinstitutionella förhandlingarna.

**IV. Kompromissens syfte och innehåll**

Enligt skäl 73 är ”[m]ålet för denna förordning [...] att säkerställa att användare som verkar i andra medlemsstater har tillgång online till utförlig, tillförlitlig, tillgänglig och begriplig unionsomfattande och nationell information om rättigheter, regler och skyldigheter, till onlineförfaranden som kan utföras helt från ett annat land samt till hjälp- och problemlösningstjänster”.

I skäl 6 förtydligas i närmare detalj att förslaget till förordning har et trefaldigt syfte, det vill säga ”att minska den administrativa bördan för privatpersoner och företag som utövar eller vill utöva sina rättigheter på den inre marknaden, bland annat fri rörlighet för personer”, ”att få bort diskriminering” och ”att säkerställa att den inre marknaden fungerar när det gäller tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster”.

Andra skäl innehåller liknande förtydliganden. Enligt skäl 7 syftar kompromissen till att inrätta en gemensam digital ingång som erbjuder EU:s medborgare och företag tillgång till information för att de ska ”kunna utöva sin rätt till fri rörlighet på den inre marknaden”. I skäl 16 förklaras att de informationsområden som bör ingå i ingångens tillämpningsområde är sådana informationsområden ”som är relevanta för privatpersoner och företag som utövar sina rättigheter och fullgör sina skyldigheter på den inre marknaden”. På liknande sätt föreskrivs i skäl 23 att medlemsstaterna bör säkerställa att vissa förfaranden finns tillgängliga online ”för att privatpersoner och företag direkt ska kunna dra nytta av den inre marknaden utan onödiga ytterligare administrativa bördor”.

Innehållet i den föreslagna förordningen återspeglar ovannämnda syften. Samtliga aspekter som anges i bilaga I, avseende vilken information ska finnas tillgänglig via ingången, avser frågor som sannolikt kan vara av relevans för medborgare och företag som utövar sina rättigheter till fri rörlighet. Tillhandahållandet av lättillgänglig information om dessa aspekter som uppfyller vissa kvalitetskrav kan förväntas verkligen bidra till ett smidigare utövande av dessa rättigheter.

På samma sätt finns det i bilaga II en förteckning över en rad förfaranden beträffande vilka avsaknad av tillgänglighet fullt ut online skulle framstå som betydande hinder för medborgare och företag som bedriver eller avser att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att exempelvis potentiella studenter kan ansöka om studiebidrag, att migrerande arbetstagare kan begära ut en födelseattest eller att en inkomstskattedeklaration kan lämnas in från utlandet, utan att personen behöver inställa sig personligen, underlättar utövandet av medborgares och företags rättigheter på den inre marknaden.

Det är viktigt att notera att förslaget till förordning, såsom förtydligas i motiveringen, inte ”påverkar [...] innehållet eller behörigheten hos [...] regler eller förfaranden”. I kompromissen ingår denna princip i artikel 1.3 och i skäl 25, där det i skälet förtydligas att den föreslagna förordningen inte fastställer några ”materiella regler eller procedurregler inom de områden som omfattas av bilaga II, inbegripet skattefrågor”, utan enbart anger ”de tekniska kraven för att säkerställa att sådana förfaranden, i förekommande fall i den berörda medlemsstaten, görs tillgängliga helt online”.

**V. Analys och fastställande av lämplig rättslig grund**

Enligt artikel 114.1 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att inrätta och upprätthålla en fungerande inre marknad. I enlighet med artikel 114.2 får dock inte bestämmelser om fri rörlighet för personer grunda sig på föregående punkt.

I artikel 21.2 i EUF-fördraget föreskrivs att Europaparlamentet och rådet får anta bestämmelser i syfte att underlätta unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, enligt vad som anges i artikel 21.1 i EUF-fördraget.

Mot bakgrund av sitt syfte och innehåll är det uppenbart att kompromissen huvudsakligen avser inrättandet av en gemensam digital ingång för att undanröja hinder för företags och medborgares utövande av sina rättigheter på den inre marknaden. Med tanke på att kompromissen avser den fria rörligheten för personer, inte som en bisak utan som en aspekt av samma vikt som företags och medborgares övriga rättigheter på den inre marknaden, är det lämpligt att använda artiklarna 114.1 och 21.2 i EUF-fördraget som dubbel rättslig grund.

Vad gäller artikel 48 i EUF-fördraget stämmer det att kompromissen berör området social trygghet. Exempelvis innehåller förteckningen i bilaga I ”rättigheter och skyldigheter när det gäller socialförsäkring i unionen (registrera sig som arbetsgivare, registrera anställda, meddela uppsägning av en anställds kontrakt, betala sociala avgifter, rättigheter och skyldigheter i samband med pensioner)”. Följaktligen måste den gemensamma digitala ingången säkerställa tillgång till relevant information och till förfaranden och tjänster som avser dessa frågor. På liknande sätt måste, på grund av att ansökan ”om beslut om fastställande av tillämplig lagstiftning i enlighet med avdelning II i förordning (EG) nr 883/2004” (förordningen om samordning av sociala trygghetssystem) inkluderas i bilaga II, förfaranden för att erhålla motsvarande beslut göras tillgängliga online enligt kompromissen.

Med hänsyn till den föreslagna förordningens syfte och innehåll, och med beaktande framför allt av lagstiftarens uttryckliga förklaring om att syftet inte är att påverka de materiella och förfarandemässiga reglerna med anknytning till frågor som anges i bilaga II vilket följaktligen inbegriper regler avseende social trygghet, förefaller dock aspekten avseende social trygghet vara av underordnad betydelse i kompromissens struktur. Den kan inte, vad gäller de syften som avser avlägsnande av hinder för medborgares och företags rättigheter på den inre marknaden, anses ha ”ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att den ena är sekundär och indirekt i förhållande till den andra”. Med andra ord uppfyller artikel 48 i EUF-fördraget inte de kriterier som domstolen fastställt avseende gemensamma rättsliga grunder och bör därmed inte användas som en tredje rättslig grund för denna rättsakt.

**VI. Sammanfattning och rekommendationer**

Mot bakgrund av allt ovanstående förefaller artiklarna 21.2 och 114.1 i EUF-fördraget tillhandahålla en lämplig gemensam rättslig grund för kompromissen.

Utskottet för rättsliga frågor drog därför slutsatsen att den lämpliga rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 utgörs av artiklarna 21.2 och 114.1 i EUF-fördraget.

Vid utskottssammanträdet den 10 juli 2018 beslutade utskottet för rättsliga frågor följaktligen enhälligt[[4]](#footnote-4), med 18 röster för, att den lämpliga rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012, i sin ändrade lydelsen efter avslutade interinstitutionella förhandlingar, utgörs av artiklarna 21.2 och 114.1 i EUF-fördraget.

Med vänlig hälsning

Pavel Svoboda

(Berör samtliga språkversioner.)

1. Se domstolens dom av den 8 september 2009, kommissionen/parlamentet och rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, punkt 45. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se domstolens dom av den 25 april 2013, Inuit Tapiriit Kanatami, T-526/10, EU:T:2013:215, punkt 66. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se domstolens dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet, C-155/07, EU:C:2008:605, punkterna 35–36. [↑](#footnote-ref-3)
4. The following were present for the final vote: Pavel Svoboda (Chair), Jean Marie Cavada, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (Vice-Chairs), Axel Voss (rapporteur for opinion), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Sylvia Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Răzvan Popa, Emil Radev, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka. [↑](#footnote-ref-4)