

Trafikuskottets yttrande 2023/24:TU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Den 14 september 2023 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet har redovisat i en promemoria. Konstitutionsutskottet vill särskilt att utskotten kommenterar och bedömer vissa angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning gäller de subsidiaritetsprövningar som riksdagen genomfört under perioden den 1 januari–31 december 2022. Uppföljningen uppmärksammar även det samlade utfallet av tidigare prövningar.

I yttrandet redovisar trafikuskottet sina kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 ska riksdagen enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO) pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.¹

Enligt 7 kap. 8 § RO ska konstitutionsutskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser i ett betänkande.

Vid sammanträdet den 14 september 2023 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att senast den 9 november 2023 yttra sig över de iakttagelser som gjorts i en promemoria om uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Promemorian omfattar subsidiaritetsprövningar i riksdagen mellan den 1 januari och den 31 december 2022 och uppmärksammar även det samlade utfallet av tidigare prövningar. Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande redogörelser och bedömningar:

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat.
2. En samlad bedömning av dels i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, dels hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkasten till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Ipex (Interparliamentary EU information exchange) och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner eller om utskottet haft några kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament för inhämtande och utlämnande av information.

¹ Subsidiaritetsprincipen definieras i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Målet med principen är att garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt och att man kontrollerar om åtgärder som vidtas på EU-nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå.

6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar under 2022

Trafikutskottet subsidiaritetsprövade följande elva utkast till lagstiftningsakter under 2022:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, om ändring av förordning (EU) 2021/1153 och förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordning (EU) nr 1315/2013 (COM(2021) 812)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag (COM(2021) 813)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2020/1429 vad gäller varaktighet för referensperioden för tillämpningen av tillfälliga åtgärder avseende uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (COM(2021) 832)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/25/EG vad gäller införandet av förbättrade stabilitetskrav och anpassningen av direktivet till de stabilitetskrav som fastställts av Internationella sjöfartsorganisationen (COM(2022) 53)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av unionens program för säker konnektivitet för perioden 2023–2027 (COM(2022) 57)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för skällig åtkomst till och användning av data (dataakten) (COM(2022) 68)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda och tillfälliga åtgärder, med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, med avseende på förarhandlingar som utfärdats av Ukraina i enlighet med landets lagstiftning (COM(2022) 313)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 vad gäller tillfälliga lättnader från reglerna om utnyttjande av ankomst och avgångstider vid gemenskapens flygplatser på grund av covid-19-pandemin (COM(2022) 334)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1108/70 om införande av ett redovisnings-system för infrastrukturkostnader för transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar, och av kommissionens förordning (EG) nr 851/2006 om vilka uppgifter som skall tas upp under de olika rubrikerna i blanketterna för redovisning i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 1108/70 (COM(2022) 381)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om övergripande cybersäkerhetskrav för produkter med digitala element och om ändring av förordning (EU) 2019/1020 (COM(2022) 454)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upphävande av rådets direktiv 89/629/EEG (COM(2022) 465).

Av de elva utkasten ovan rör sju transportpolitik (dvs. med rättslig grund i artikel 91 eller 100 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget), två tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden (artikel 114), ett transeuropeiska nät (artiklarna 170–172) och ett rymdpolitik (artikel 189). Utskottet ansåg att inga av utkasten strider mot subsidiaritetsprincipen.

Jämfört med 2021 prövade utskottet ett färre utkast under 2022, elva respektive tolv.

Utskottets ställningstagande

Utskottets beredningsområde präglas av internationellt samarbete såväl inom EU som inom andra internationella forum. Gränsöverskridande åtgärder medför att utskottet har ett förhållandevis stort antal utkast till lagstiftningsakter från EU-kommissionen att subsidiaritetspröva varje år.

Nedan lämnar utskottet sina kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat

Av de totalt 1 173 utkast som översänts till riksdagen för subsidiaritetsprövning sedan den 1 december 2009 har trafikutskottet prövat 156 akter, vilket motsvarar ca 13 procent av förslagen. Av utskottets 156 prövningar har 90 utkast rört transportpolitik, 39 tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och 16 transeuropeiska nät.

I totalt tio fall har utskottet funnit att kommissionens utkast till lagförslag brutit mot subsidiaritetsprincipen och därmed lämnat ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande till kammaren. Av utskottets utlåtanden har fem rört transportpolitik, tre tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och tre transeuropeiska nät (ett av utkasten hade två rättsliga grunder). Riksdagen har bifallit samtliga utlåtanden, det senaste 2018.

Utskottet välkomnar att lagförslagen inom utskottets beredningsområde på senare år därmed respekterat den grundidé om vertikal maktindelning som subsidiaritetsprincipen föreskriver.

En samlad bedömning av dels i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, dels hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Utskottets beredningsområde omfattar en rad gränsöverskridande frågor som i hög grad förutsätter överstatliga regleringar. Mot denna bakgrund har EU getts betydande beslutskompetens inom både transport- och telekomområdet, vilket innebär att utrymmet för nationell lagstiftning inom utskottets beredningsområde till viss del redan är upptaget eller in-tecknat.

Utskottets genomgång av de prövade utkasten under 2022 visar att fyra av elva utkast innebar att nya lagstiftningsområden introducerades på EU-nivå, t.ex. på digitaliseringsområdet (bl.a. om användningen av data (COM(2022) 68) och cybersäkerhet (COM(2022) 454). Sex utkast innebar att existerande lagstiftning ändrades, även om detta i vissa fall också innebar att lagstiftningsramen utökades, medan två av utkasten enbart innebar att tidigare EU-lagstiftning skulle upphöra att gälla.

Likt tidigare år var huvuddelen av utkasten förslag till förordningar, vilket per definition verkar mer inskränkande på nationellt självbestämmande än övriga lagstiftningsinstrument. Totalt var åtta av förslagen förordningar, två direktiv och ett förslag till beslut. Genomgången visar även att sju av de prövade utkasten innebar att kommissionen gavs eller fortsatt behöll befogenheten att anta s.k. delegerade akter.² Dessa har en lagstiftningsfunktion men granskas inte av de nationella parlamenten, till skillnad från lagar som behandlas inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottets samlade bedömning är att det nationella handlingsutrymmet oundvikligen minskat över tid till följd av att gemensamma EU-bestämmelser införts. Utrymmet för nationella åtgärder inom beredningsområdet har däremot inte minskat nämnvärt under året som gått.

En kommentar till hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkasten till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1

Enligt artikel 4 i protokoll nr 1 till EUF-fördraget får inte rådet föra upp ett utkast till lagstiftning på sin dagordning, i syfte att anta en ståndpunkt om denna, inom åtta veckor från det att förslaget görs tillgängligt på EU:s officiella språk. Vid brådskande fall kan dock undantag göras.

² Kommissionen kan anta delegerade akter efter att Europaparlamentet och rådet har delegerat befogenheten i en rättsakt. Den delegerade akten får inte ändra väsentliga delar av grundrättsakten. Både Europaparlamentet och rådet kan återkalla delegeringen eller göra invändningar mot en delegerad akt.

I protokoll nr 2, som ger de nationella parlamenten rätt att inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande (om de anser att ett förslag bryter mot subsidiaritetsprincipen), finns dock inga skrivningar om några undantag. Detta innebär alltså att de nationella parlamenten kan anse att förslag bryter mot subsidiaritetsprincipen samtidigt som behandlingen i rådet och EU:s övriga institutioner kan vara avslutad. Utskottet välkomnar således att konstitutionsutskottet väcker frågan om undantag.

Under 2022 behandlade trafikutskottet ett förslag (COM(2022) 334) som omfattades av det undantag som föreskrivs i protokoll nr 1. Förslaget handlade om möjligheter till tillfälliga lättnader från reglerna om utnyttjande av ankomst- och avgångstider vid EU:s flygplatser på grund av förhållandena i samband med covid-19-pandemin och Rysslands militära aggression mot Ukraina. Kommissionen menade att läget var så pass brådskande och extraordinärt att det var lämpligt att aktivera det undantag som protokoll nr 1 möjliggör.

Utskottets genomgång visar att förslaget presenterades på alla EU:s officiella språk den 2 augusti 2022, varför tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande således löpte t.o.m. den 27 oktober 2022. Den 6 oktober 2022 antog Europaparlamentet sin ståndpunkt som godkändes av rådet den 17 oktober 2022. Förordningen trädde sedan i kraft den 26 oktober 2022, dvs. en dag innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen löpte ut. Utskottet vill här understryka att det enligt gällande regler i protokoll nr 1 och 2 alltså skulle ha varit möjligt för de nationella parlamenten att lämna in ett motiverat yttrande mot ett förslag som redan trätt i kraft.

När det gäller utskottets hantering av förslaget i fråga sammanträdde utskottet den 23 augusti 2022 och fann att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen (prot. 2021/22:42 §1). Beslutet var ett s.k. villkorat beslut, dvs. fattat under förutsättning att kammaren kommer att hänvisa förslaget till utskottet för prövning. Utskottet hade således i detta fall möjlighet att pröva förslaget innan tidsfristen löpte ut och innan förslaget trädde i kraft.

Utskottet vill även framhålla, liksom det gjort i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet med anledning av subsidiaritetsprincipens tillämpning under 2020 respektive 2021 (yttr. 2021/22:TU2y respektive 2022/23:TU1y), att undantag från tidsfristen på åtta veckor med hänvisning till exceptionella situationer och omständigheter inte får tillåtas bli en norm i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Utskottet vill understryka vikten av att kommissionen, i egenskap av det organ som utreder och lägger fram förslag, lämnar fullgoda motiveringar i subsidiaritetsfrågan. Avsaknaden av dessa utgör en svaghet i EU:s lagstiftningsarbete och försvårar arbetet i de nationella parlamenten och utskotten.

Utskottets genomgång av subsidiaritetsprövningarna under 2022 visar att det i två fall saknades avsnitt där kommissionen redogör för sin syn på

subsidiaritetsprincipens tillämpning. Detta gällde två förslag som endast har som innebörd att existerande lagstiftning ska upphöra att gälla (COM(2022) 381 och COM(2022) 465). Förslagen presenterades inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet och ställdes således formellt under subsidiaritetsprövning.

Utskottet påminner i sammanhanget om att det i sitt föregående yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (ytr. 2022/23:TU1y, s. 9), noterade att de två förslagen helt saknade avsnitt om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och att detta väckte ett antal principiella frågor, inte minst om relevansen i att subsidiaritetspröva utkast till lagstiftning som enbart innebär att tidigare lagstiftning upphör att gälla.

Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Iplex (Interparliamentary EU information exchange) och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner eller om utskottet haft några kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament för inhämtande och utlämnande av information

Utskottet anser att nyttan av den information som finns att tillgå i Iplex är begränsad eftersom alla nationella parlament har samma tidsram för sina subsidiaritetsprövningar. För att tjänsten i högre grad ska vara till nytta för utskottets prövningar skulle det behövas en mer konsekvent tillämpning av (a) vilken information som läggs in i systemet, (b) i vilket skede information läggs in samt (c) på vilket språk information läggs in.

Utskottets kansli tar löpande kontakt med riksdagens EU-representant och företrädare för andra nationella parlament i den mån det är nödvändigt och anser att detta fungerar väl.

Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar

Utskottet har väl inarbetade rutiner för sina subsidiaritetsprövningar och anser att dessa överlag fungerar väl. Inför varje prövning upprättar kansliet en föredragningspromemoria som innehåller sammanfattande information om förslagets bakgrund och innehåll samt kommissionens motivering (och regeringens bedömning om den är tillgänglig) av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottets prövningar sker vanligtvis vid ett eller två beredningstillfällen. Under 2022 fattade utskottet beslut under det första beredningstillfället vid nio av elva prövningar. Utskottet beslutade om de övriga två utkasterna vid det andra beredningstillfället.

Utskottet vill även, liksom i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet, understryka att regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är viktig för utskottet, inte minst vid mer komplexa

ärenden. Regeringen har många gånger mer ingående kunskap om det enskilda lagförslaget eftersom det är regeringen som ytterst representerar Sverige i EU.

Under 2022 fanns regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning tillgänglig vid nio av utskottets elva prövningar. I fyra fall av dessa inkom regeringen på eget bevåg med en faktapromemoria i ett tidigt skede av beredningen, medan utskottet i fem fall begärde in regeringens bedömning. I två fall ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning att begära in regeringens bedömning.

Utskottet noterar slutligen att det är viktigt med god framförhållning i subsidiaritetsärenden eftersom tidsfristen ofta är relativt knapp. Av denna anledning har utskottet upprepade gånger påpekat vikten av att kommissionen tidigt tillhandahåller pålitlig och detaljerad information om planeringen för varje enskilt initiativ. Kommissionen ligger dock i många fall mycket långt efter sin egen planering.

Stockholm den 7 november 2023

På trafikutskottets vägnar

Ulrika Heie

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Thomas Morell (SD), Gunilla Svantorp (S), Maria Stockhaus (M), Mattias Ottosson (S), Sten Bergheden (M), Kadir Kasirga (S), Helena Gellerman (L), Carina Ödebrink (S), Linda W Snecker (V), Magnus Oscarsson (KD), Oskar Svärd (M), Daniel Helldén (MP), Johanna Rantsi (M), Jamal El-Haj (S), Rashid Farivar (SD) och Johanna Hornberger (M).