

Trafikutskottets yttrande 2024/25:TU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2024 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 2023. Uppföljningen uppmärksammar även det samlade utfallet av tidigare prövningar.

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

Innehållsförteckning

- Utskottets överväganden.....3
- Bakgrund3
 - Subsidiaritetsprincipen i riksdagen3
 - Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2023.....3
 - Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar under 20234
- Utskottets ställningstagande4
 - Det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar4
 - Utrymmet för nationella åtgärder och utvecklingen på olika politikområden5
 - Kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen6
 - Utskottets användning av Ipex och kontakter med riksdagens EU-representant samt andra nationella parlament6
 - Övriga kommenterar7
- Bilaga*
- Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar under 20239

Utskottets överväganden

Bakgrund

Subsidiaritetsprincipen i riksdagen

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. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen är målet med subsidiaritetsprincipen att garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt och kontrollera om åtgärder som vidtas på EU-nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå.

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

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2023

Vid sammanträdet den 12 september 2024 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att senast den 7 november 2024 yttra sig över de iakttagelser som gjorts i en promemoria som utarbetats inom utskottet om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Promemorian omfattar i huvudsak subsidiaritetsprövningar i riksdagen mellan den 1 januari och den 31 december 2023 men 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 både generellt och 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 kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Interparliamentary EU information exchange (Ipex) 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.

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

Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar under 2023

Trafikutskottet subsidiaritetsprövade femton utkast till lagstiftningsakter under 2023. Utskottet ansåg att inga av utkasten strider mot subsidiaritetsprincipen. En lista över de prövade utkasten finns i bilagan.

Av de femton utkasten rör elva 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), två transeuropeiska nät (artiklarna 170–172) och ett miljöpolitik (artikel 189). Ett av förslagen har två rättsliga grunder.

Jämfört med 2022 prövade utskottet fyra fler utkast under 2023, elva respektive femton. I förhållande till riksdagens övriga utskott prövade enbart miljö- och jordbruksutskottet (25), finansutskottet (23) och näringsutskottet (16) fler utkast till lagstiftning under 2023.

Utskottets ställningstagande

Trafikutskottets beredningsområde präglas av internationellt samarbete inom såväl EU som andra internationella forum. Transport- och digitaliseringspolitiken har i många fall en gränsöverskridande dimension, vilket medför att utskottet har ett förhållandevis stort antal utkast till lagstiftningsakter från Europeiska kommissionen att subsidiaritetspröva varje år. För utskottet är det därför av stort intresse att subsidiaritetsprincipen tillämpas på rätt sätt och att EU:s lagstiftning är i linje med den grundidé om vertikal maktindelning som subsidiaritetsprincipen är ett uttryck för.

I styckena nedan återfinns trafikutskottets kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

Det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar

Utskottet noterar att det prövat 171 av de totalt 1 305 utkast till lagstiftningsakter som översänts till riksdagen för subsidiaritetsprövning sedan den 1 december 2009. Det motsvarar ca 13 procent av förslagen. Av utskottets 171 prövningar har den stora majoriteten rört transportpolitik, totalt 101 utkast. Därtill har 41 utkast rört tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och 18 transeuropeiska nät.

Mellan 2009 och 2023 har utskottet funnit att femton av kommissionens utkast till lagförslag brutit mot subsidiaritetsprincipen och lämnat totalt tio utlåtanden med förslag till motiverat yttrande till kammaren (i ett av utlåtandena behandlades fem utkast till lagstiftningsakter). Av de utkast som

lett till förslag till motiverat yttrande har tio rört transportpolitik, tre tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och tre transeuropeiska nät (ett av utkasterna har två rättsliga grunder). Riksdagen har bifallit samtliga av utskottets utlåtanden.

Utskottet noterar och välkomnar det faktum att förslagen som prövats under 2023 och åren strax dessförinnan har varit i linje med subsidiaritetsprincipen. Detta menar utskottet ökar förtroendet för EU-arbetet på lång sikt.

Utrymmet för nationella åtgärder och utvecklingen på olika politikområden

I utskottets beredningsområde ingår flera gränsöverskridande frågor som i viss mån kräver överstatliga regleringar. EU har således getts betydande beslutskompetens på både transportområdet och telekommunikationsområdet, vilket har inneburit att utrymmet för nationell lagstiftning inom utskottets beredningsområde, till viss del, redan är upptaget eller in-tecknat.

Vissa nya politikområden har introducerats på EU-nivå under 2023

Utskottets genomgång av de prövade utkasterna till ny EU-lagstiftning under 2023 visar att tre av de femton förslagen innebär att nya politikområden introducerades i EU-lagstiftningen. Dessa förslag rörde digital interoperabilitet (COM(2022) 720), unionsomfattande verkan av vissa kördiskvalifikationer (COM(2023) 128) och redovisning av växthusgasutsläpp från transporttjänster (COM(2023) 441). Resterande tolv utkast innebär att existerande lagstiftning ändrades, även om utskottet noterar att detta i vissa fall innebär att lagstiftningsramen utökades. I två fall innebär utkasterna att tidigare EU-regleringar skulle upphöra att gälla.

Likt tidigare år var huvuddelen av utkasterna under 2023 förslag till förordningar, vilket per definition verkar mer inskränkande på nationellt självbestämmande än övriga lagstiftningsinstrument. Utskottet noterar att nio av förslagen var förordningar, fem direktiv och ett förslag till beslut.

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

Bemyndiganden att anta s.k. delegerade akter

Utskottets genomgång visar att sex av de prövade utkasterna under 2023 innebär att kommissionen gavs eller behöll befogenheten att anta s.k. delegerade akter. Dessa har en lagstiftningsfunktion men granskas inte av de nationella parlamenten, vilket skiljer delegerade akter från lagar som behandlas inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet och därmed i regel underställs en prövning mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet är medvetet om att delegerade akter inte får ändra väsentliga delar av grundrättsakten samt att Europaparlamentet och rådet kan återkalla delegeringen eller göra invändningar mot en delegerad akt. Utskottet har vidare tagit del av konstitutionsutskottets uttalanden om delegerade akter i förhållande till subsidiaritetsprincipen från tidigare uppföljningar av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (bet. 2018/19:KU5 s. 83- 84). Konstitutionsutskottet har då anfört att invändningar mot att reglera åtgärder i en delegerad akt eller i en genomförandetakt, i stället för i lagstiftningsakten, inte bör föras fram inom ramen för en subsidiaritetsprövning utan snarare hör hemma under t.ex. överläggningar med regeringen.

Utskottet vill i sammanhanget göra gällande att utgångspunkten bör vara den som följer av EU-fördragen, dvs. att all EU:s lagstiftning på områden med delad kompetens rent principiellt bör underställas en prövning mot subsidiaritetsprincipen i de nationella parlamenten. Utskottet ser således med viss oro på det faktum att kommissionen i allt större utsträckning får befogenhet att anta lagar som inte blir föremål för parlamentarisk granskning i de nationella parlamenten. För utskottet är det viktigt att delegerade akter inte används på ett sätt som försvagar den demokratiska kontrollen i EU, t.ex. möjligheten att pröva hur väl lagändringar överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Enligt utskottet kan det finnas goda skäl att i vissa fall delegera befogenheter på lagstiftningsområdet till kommissionen. Utskottet vill dock understryka att det beslutet i så fall bör vara väl avvägt och inte ha någon större inverkan på de nationella parlamentens möjlighet och rätt att granska respektive pröva lagändringar gentemot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Såsom utskottet påpekat i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet vill utskottet här återigen understryka vikten av att kommissionen, i egenskap av det organ som utreder och lägger fram förslag till EU-lagstiftning, lämnar fullgoda motiveringar i subsidiaritetsfrågan. Avsaknad av sådana motiveringar utgör en svaghet i unionens lagstiftningsarbete och försvårar arbetet i de nationella parlamenten och utskotten.

Utskottets genomgång av subsidiaritetsprövningarna under 2023 visar att samtliga utkast innehåller ett avsnitt där kommissionen redogör för sin syn på subsidiaritetsprincipens tillämpning, vilket utskottet välkomnar.

Utskottets användning av Ipex och kontakter med riksdagens EU-representant samt andra nationella parlament

Utskottet anser att nyttan av den information som finns att tillgå i Ipex 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 och 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.

Övriga kommenterar

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 förslagens bakgrund och innehåll samt kommissionens motivering (och, om den finns tillgänglig, regeringens bedömning) av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Utskottets prövningar sker vanligtvis vid ett eller två beredningstillfällen. Under 2023 fattade utskottet beslut under det första beredningstillfället vid 14 av 15 prövningar. Utskottet beslutade om det övriga utkastet vid det andra beredningstillfället.

Under 2023 fanns regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning tillgänglig för utskottet vid 10 av 15 prövningar. I dessa fall redovisade regeringen sin bedömning i en faktapromemoria som regeringen tagit fram med anledning av bakomliggande EU-förslag. I övriga 5 fall ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning att begära in regeringens bedömning. För 2 av dessa prövningar inkom dock regeringens bedömning i en faktapromemoria efter att utskottet beslutat i subsidiaritetsfrågan.

Utskottet vill även understryka 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.

Avslutningsvis kan utskottet konstatera att flera delar i utskottets ställningstagande är återkommande synpunkter som även återfinns i föregående års yttranden från trafikutskottet.

Stockholm den 5 november 2024

På trafikutskottets vägnar

Ulrika Heie

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Gunilla Svantorp (S), Maria Stockhaus (M), Mattias Ottosson (S), Jimmy Ståhl (SD), Åsa Karlsson (S), Sten Bergheden (M), Helena Gellerman (L), Ann-Sofie Lifvenhage (M), Malin Östh (V), Magnus Jacobsson (KD), Åsa Hartzell (M), Linus Lakso (MP), Johanna Rantsi (M), Patrik Jönsson (SD), Zara Leghissa (S) och Inga-Lill Sjöblom (S).

BILAGA

Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar under 2023

Trafikutskottet prövade följande 15 utkast till lagstiftningsakter under 2023:

- Ändrat 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(2022) 384)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om typgodkännande av motorfordon och motorer samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon med avseende på utsläpp och batteriers hållbarhet (Euro 7) och om upphävande av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 (COM(2022) 586)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa) COM(2022) 720)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastruktur-akten) (COM(2023) 94)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om körkort och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2561 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG och kommissionens förordning (EU) nr 383/2012 (COM(2023) 127)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om den unionsomfattande verkan av vissa kördiskvalifikationer (COM(2023) 128)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG, rådets direktiv 1999/37/EG och direktiv (EU) 2019/520 vad gäller koldioxidutsläppsklassen för tunga fordon med släpfordon (COM(2023) 189)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav på minimigränser för raster och dygns- och veckovila inom sektorn för tillfällig persontransport (COM(2023) 256)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska sjösäkerhetsbyrån och om upphävande av förordning (EG) nr 1406/2002 (COM(2023) 269)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott (COM(2023) 273)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om redovisning av växthusgasutsläpp från transporttjänster (COM(2023) 441)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet, om ändring av direktiv 2012/34/EU och om upphävande av förordning (EU) nr 913/2010 (COM(2023) 443)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/53/EG om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen (COM(2023) 445)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 80/2009, (EU) nr 996/2010 och (EU) nr 165/2014 vad gäller vissa rapporteringskrav inom vägtransporter och luftfart (COM(2023) 591)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG, 2009/33/EG och (EU) 2022/1999 samt rådets direktiv 96/67/EG vad gäller vissa rapporteringskrav inom vägtransporter och luftfart (COM(2023) 592).