



## Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

### Till konstitutionsutskottet

Vid sitt sammanträde den 24 september 2013 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att kommentera de iakttagelser som redovisats i en promemoria som utarbetats inom konstitutionsutskottets kansli och som omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden 1 januari 2012 till 31 december 2012.

Trafikutskottet välkomnar att subsidiaritetsprincipens tillämpning följs upp och konstaterar med tillfredsställelse att en tydlig fokusförändring nu fått genomslag och att sakfrågan, dvs. utfallen av subsidiaritetsbedömningarna, dominerar uppföljningen.

Trafikutskottet lyfter fram att det kan vara värdefullt med en sammanhållen utgångspunkt från riksdagens sida, dvs. att alla utskott använder likartade bedömningskriterier för om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. När det gäller regeringens åsikt påpekar trafikutskottet att regeringen, till skillnad från riksdagen, inte lägger in någon proportionalitetsbedömning i sin prövning.

Trafikutskottet framhåller vikten av kontakter med andra medlemsstaters parlament inför bedömningen i subsidiaritetsfrågan men betonar att det är viktigt att varje förslag prövas oberoende av andra medlemsstaters inställning i subsidiaritetsfrågan. Vidare påpekar utskottet att den korta tiden för prövning innebär svårigheter i detta sammanhang eftersom ett beslut i subsidiaritetsfrågan många gånger fattas relativt kort tid innan tidsfristens utgång.

Slutligen anser utskottet att det skulle vara mycket intressant med en uppföljning av hur riksdagens invändningar mot subsidiaritetsprincipens tillämpning har tillgodosetts i antagen lagstiftning.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Vid sitt sammanträde den 24 september 2013 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att kommentera de iakttagelser som redovisats i en promemoria som utarbetats inom konstitutionsutskottets kansli och som omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden 1 januari 2012 till 31 december 2012.

Konstitutionsutskottet vill särskilt få kommentarer och bedömningar om följande:

- En kommentar om det samlade utfallet av de subsidiaritetsprövningar som genomförts under 2012 jämfört med 2011.
- En bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat till följd av förslag från EU samt hur den sammantagna utvecklingen förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
- En kommentar om kommissionens motiveringar.
- En kommentar om i vilken utsträckning utskotten använder sig av kontakter med riksdagens ständiga representant i Bryssel och hur kontakterna fungerar samt en kommentar om inhämtande av information från IPEX (den mellanparlamentariska plattformen för informationsutbyte).

Under den period som nu är föremål för konstitutionsutskottets uppföljning har trafikutskottet genomfört fjorton subsidiaritetsprövningar. Dessa är följande:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (KOM(2011) 650)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen (KOM(2011) 814)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marktjänster på flygplatser inom unionen och om upphävande av rådets direktiv 96/67/EG (KOM(2011) 824)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid Europeiska unionens flygplatser (omarbetning) (KOM(2011) 827)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en väl avvägd strategi och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG (KOM(2011) 828)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om motorfordons ljudnivå (KOM(2011) 856)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv för ändring av direktiv 2009/16/EG om hamnstatskontroll (KOM(2012) 129)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om flaggstatens ansvar i fråga om efterlevnaden av rådets direktiv 2009/13/EG om genomförande av det avtal som ingåtts av European Community Shipowners' Associations (ECSA) och European Transport Workers' Federation (ETF) om 2006 års konvention om arbete till sjöss och om ändring av direktiv 1999/63/EG (KOM(2012) 134)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förenklad överföring av motorfordon registrerade i en annan medlemsstat på den inre marknaden (KOM(2012) 164)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (KOM(2012) 238)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och om upphävande av direktiv 2009/40/EG (KOM(2012) 380)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 1999/37/EG om registreringsbevis för fordon (KOM(2012) 381)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vägkontroller av trafiksäkerheten hos nyttofordon i trafik i unionen och om upphävande av direktiv 2000/30/EG (KOM(2012) 382)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning (KOM(2012) 584).

## **Trafikutskottets ställningstagande**

### *Övergripande bedömning*

Trafikutskottet har i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet om uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen, hösten 2011 och hösten 2012, välkomnat att en uppföljning görs av subsidiaritetsprincipens tillämpning och har framhållit att tyngdpunkten – efter hittillsvarande inledningsskede – i än högre grad bör kunna läggas på själva utfallen och graden av måluppfyllelse för att trygga att subsidiaritetsprincipen inte överträds i den fortsatta utvecklingen av EU-samarbetet. Utskottet kan i detta yttrande med tillfredsställelse konstatera att en tydlig fokusförändring nu fått genomslag och att sakfrågan, dvs. utfallen av subsidiaritetsbedömningarna, dominerar uppföljningen.

Vidare har utskottet tidigare lyft fram att Sverige är det enda land vars regelverk kräver att samtliga förslag till EU-lagstiftning ska granskas. Utskottet vidhåller sin uppfattning att det kan vara lämpligt att överväga en effektivisering av processen så att fokus hamnar på de lagförslag där subsidiaritetsprincipen verkligen riskerar att överträdas. En internationell

utblick där en översyn av hur andra parlament hanterat subsidiaritetsfrågorna skulle, enligt trafikutskottet, kunna vara lämpligt att genomföra för att inhämta idéer och goda exempel, vad gäller såväl den formella hanteringen som utfallet av prövningarna.

Trafikutskottet anser att det är viktigt att riksdagen har en tydlig överblick av subsidiaritetsbedömningen i samtliga förslag till lagstiftning från kommissionen. Därför krävs det att kommissionen motiverar sin bedömning i subsidiaritetsfrågan. Regeringens bedömning av frågan är också viktig av flera anledningar, bl.a. eftersom regeringen är det organ som förhandlar om förslagen inom EU och därför många gånger har mer ingående kunskaper om det enskilda lagförslaget än riksdagen. För att riksdagen fullt ut ska kunna tillgodogöra sig regeringens kunskaper i frågan krävs att dessa lämnas i ett tidigt skede av processen eftersom tidsfristen för behandling är relativt kort, åtta veckor. I detta sammanhang kan också framhållas att regeringen till viss del har en annan avgränsning av subsidiaritetsfrågan än riksdagen eftersom regeringen inte lägger in proportionalitetsaspekter i subsidiaritetsprövningen. Det torde vara önskvärt att riksdagen och regeringen tillämpar samma kriterier för bedömningen av subsidiaritetsfrågan även om prövningen i sig givetvis kan leda till skilda slutsatser.

Som trafikutskottet, och även flera andra utskott, tidigare har påpekat kan det vara värdefullt med en sammanhållen utgångspunkt från riksdagens sida, dvs. att alla utskott använder likartade bedömningskriterier för om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. De signaler som skickas från riksdagen rörande subsidiaritetsfrågor bör, enligt trafikutskottets mening, inte vara alltför olikartade. Detta gäller såväl bedömningen av subsidiaritet som frågan om hur information från regeringen om att en tveksamhet i subsidiaritetshänseende inte kommer finnas med i det slutliga lagförslaget ska hanteras. Konstitutionsutskottet har i betänkande 2012/13: KU8 Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen framhållit att utskotten har möjlighet att begära in ett yttrande från konstitutionsutskottet vid tveksamheter huruvida ett förslag bryter mot subsidiaritetsprincipen. Trafikutskottet anser att det visserligen är bra att den möjligheten finns men att den samtidigt inte erbjuder en optimal lösning på frågan om hur tillämpningen av subsidiaritetsprincipen ska bli mer enhetlig. Därtill prövas ärendena ofta under viss tidspress – inte minst under perioder med plenifria veckor. Trafikutskottet vill därför, i likhet med tidigare års yttranden, lyfta frågan om ett centralt stöd till utskotten och deras kanslier i subsidiaritetsprövningen. Ett sådant stöd skulle kunna underlätta utvecklandet av en mer likartad principiell bedömning av subsidiaritetsfrågan. Enligt trafikutskottet skulle eventuellt EU-samordningen, som har ett helhetsperspektiv på alla lagstiftningsförslag från kommissionen, kunna fungera som en samordnare mellan olika utskott och vidarebefordra sammanfattningar av beslut samt sammanställa viss vägledning till utskotten.

Trafikutskottet vill även uppmärksamma frågan om tröskelvärden för att kommissionen ska ompröva ett förslag. Det är, som konstitutionsutskottet har lyft fram i betänkande 2012/13:KU8, intressant att studera hur andra länder ställer sig till en specifik subsidiaritetsprövning. Vissa svårigheter infinner sig dock i sammanhanget, t.ex. att tidsramarna är mycket knappa och att det många gånger kan förlöpa en viss tid innan ett parlament beslutar att frågan får anses strida mot subsidiaritetsprincipen. Det kan innebära att det inte finns mycket tid kvar för ytterligare behandling i respektive sakutskott.

Utskottet vill dock i sammanhanget understryka att de nationella parlamenten bör göra en självständig bedömning i varje subsidiaritetsfråga. Det kan vara relevant att ta reda på andra medlemsstaters inställning för att få information om de aspekter i subsidiaritetsprövningen som kanske främst rör andra medlemsstater. Däremot bör det inte vara ett självändamål att uppnå tröskelvärden; varje motiverat yttrande ska föregås av en grundlig och saklig bedömning som bör vara opåverkad av andra parlaments bedömning i frågan. Trafikutskottet noterar vidare att konstitutionsutskottet i betänkande 2012/13:KU8 anger att det bör finnas rutiner för att följa hur riksdagens invändningar mot subsidiaritetsprincipens tillämpning har tillgodosetts i antagen lagstiftning. Trafikutskottet välkomnar detta förslag som kan ses som ytterligare ett steg mot en närmare en uppföljning av utfallet av subsidiaritetsprövningarna.

### **Kommentarer om bedömningen till vissa iakttagelser samt bedömningar som efterfrågas av konstitutionsutskottet**

#### *Kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar under 2012 jämfört med 2011*

Trafikutskottets beredningsområde är starkt internationellt präglat, såväl inom transportområdet som inom it- och teleområdena. Viktiga delar av regelverken inom områdena har sedan länge lagts fast i olika internationella forum. Det rättsliga regelverket inom EU har mot denna bakgrund tillerkänt unionen en betydande beslutskapacitet inom transportområdet, vilket till stora delar gäller även inom post-, tele- och it-områdena.

Trafikutskottet vill dock i sammanhanget framhålla vikten av att beslut i så stor utsträckning som möjligt fattas så nära medborgarna och företagen som möjligt. Denna syn har genom åren utformats i riksdagen i bred parlamentarisk samsyn. Enbart det faktum att det många gånger är lämpligt att beslut i trafikpolitiska frågor fattas på EU-nivå innebär inte att det per automatik är den lämpligaste nivån för ett beslut.

Under 2012 prövade utskottet 14 utkast till lagstiftningsakter jämfört med 10 utkast till lagstiftningsakter 2011. En något större del av dessa innebar lagstiftning på ett nytt område. I ungefär hälften av prövningarna var lagstiftningskompetens redan överförd till EU, vilket är jämförbart med 2011. Trafikutskottet noterar en viss ökning av förslag till förordning

i förhållande till förslag till direktiv vid en jämförelse mellan åren 2011 och 2012, ungefär 60 procent av utkasten till lagstiftningsakter var förordningsförslag 2011 och motsvarande siffra 2012 var ungefär 70 procent.

I ett fall under 2012 bedömde trafikutskottet att ett förslag stred mot subsidiaritetsprincipen. Det gällde ett förslag till förordning om provning av motorfordon m.m. (KOM(2012) 380). Utskottet fann att förslaget om krav på besiktning av mopeder och historiska fordon (veteranfordon) var alltför långtgående och därmed inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. I stället borde detta område, enligt utskottet, även fortsättningsvis vara föremål för beslut på nationell nivå.

*Bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat till följd av förslag från EU samt hur den sammantagna utvecklingen förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.*

Trafikutskottet vill inledningsvis betona att det inte alltid är helt klart i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder minskas, dels beroende på att kommissionen kan ges befogenheter till delegerade akter genom förslagen utan att det är helt klart vad dessa kan komma att innebära, dels genom att utrymmet kan vara begränsat genom internationella åtaganden i andra fora, t.ex. internationella luftfarts- eller sjöfartsorganisationer.

Det kan emellertid konstateras att i vart fall elva av de förslag som utskottet behandlade 2012 gällde åtgärder där utrymmet för nationella åtgärder till viss del minskas. Detta gäller för politikområdena transportpolitik, tillnärmning av lagstiftning och transeuropeiska nät, som de definieras i EUF-fördraget. I fyra av de nu nämnda fallen har kompetens på området redan överförts till EU och förslagen innebär att ytterligare detaljer på området innefattas av EU-lagstiftning, varför utrymmet för nationella åtgärder följaktligen minskar i motsvarande mån. I tre av fallen där utrymmet för nationella åtgärder minskar gäller det förslag till direktiv och i nio av fallen gäller det förslag till förordning.

Trafikutskottet kan vidare konstatera att även om utrymmet för nationell lagstiftning således minskar genom ett antal förslag bedömer utskottet att det stora flertalet att dessa är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Detta är också naturligt eftersom trafikutskottets beredningsområde är starkt internationellt präglad, där åtgärder på unionsnivå många gånger är nödvändiga för att uppnå målen för förslagen. Endast i ett fall, som nämnts ovan, har utskottet under 2012 konstaterat att förslaget bryter mot subsidiaritetsprincipen.

### *En kommentar till kommissionens motiveringar*

Trafikutskottet vill framhålla vikten av att kommissionen, i egenskap av det organ som lägger fram förslagen, också lämnar en grundlig motivering till varför de är förenliga med subsidiaritetsprincipen. I många fall är kommissionens motiveringar i det närmaste pliktskyldiga skrivningar som verkar vara kopierade från tidigare framlagda förslag och inte utformade utifrån de förutsättningar som råder i det aktuella förslaget. Motiveringarna kan många gånger utgå från kraven för subsidiaritetsprövningen snarare än från det enskilda fallet och i vissa fall kan cirkelliknande resonemang förekomma. Det anges ofta att målen för förslaget inte kan uppnås utan åtgärder på unionsnivå, men inte varför de inte kan uppnås. Kommissionen har också många gånger fört ett längre resonemang kring subsidiariteten som inte återfinns i förslaget till beslut men som kan finnas i arbetsdokument eller kan erhållas vid kontakter med kommissionen.

Det vore emellertid önskvärt – inte minst ur en demokratiaspekt – att resonemanget redovisades utförligare i förslaget. Särskilt angeläget är det att kommissionen, om det föreligger tveksamheter i subsidiaritetsfrågan, för ett djupare resonemang kring frågan än vad som vanligtvis sker. Enligt trafikutskottet är det naturligt att det organ som utreder och lägger fram ett lagstiftningsförslag även lämnar en tillfredsställande motivering till sitt beslut. Som trafikutskottet tidigare har påpekat anser utskottet att avsaknaden av en fullgod motivering i fråga om subsidiaritet utgör en svaghet i unionens lagstiftningsarbete.

### *Trafikutskottets kontakter med riksdagens ständiga representant i Bryssel och inhämtande av information från IPEX*

Enligt trafikutskottets mening kan det tillföra ett stort mervärde att riksdagen har en ständig representant i Bryssel. Hittills har utskottets kansli emellertid haft begränsade kontakter med representanten i Bryssel. En anledning är att utskottets prövning är självständig och inte beroende av prövningen i andra nationella parlament. Samtidigt vore det värdefullt att få klarhet i inställningen i andra parlament. Inte minst därför att erfarenheter från andra länder kan visa att en viss fråga bättre kan lösas på nationell nivå.

Eftersom utskottets kansli inte dagligen följer de diskussioner som pågår i Bryssel skulle det eventuellt kunna vara lämpligt att riksdagens ständiga representant i Bryssel tar kontakt med EU-samordningen om det framkommer att en större andel av parlamenten har lyft viktiga subsidiaritetsfrågor i ett visst pågående ärende. Därefter kan EU-samordningen vidarebefordra uppgifterna till det berörda utskotts kansli som i sin tur kan ta kontakt med representanten i Bryssel. Utskottet har medvetet om de svårigheter som detta kan föra med sig eftersom besluten i många ärenden fattas kort tid före utgången av tidsfristen och det är svårt att på förhand uttala sig om hur ett parlament kommer att ställa sig till en viss fråga.

Trafikutskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat den begränsade nyttan av IPEX (plattformen för EU:s mellanparlamentariska utbyte). De omständigheter som utskottet tidigare framhållit kvarstår. När utskottet står inför en prövning av subsidiaritetsfrågan i ett ärende saknas ofta information från många medlemsländer. Den information som läggs in är dessutom ofta på originalspråket och kan därmed vara svår att förstå. Däremot skulle IPEX kunna vara ett verktyg för att i efterhand kunna bilda sig en uppfattning av hur olika parlament har ställt sig när det gäller subsidiaritetsprincipen i förhållande till lagstiftning på EU-nivå.

Stockholm den 7 november 2013

På trafikutskottets vägnar

*Anders Ygeman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Monica Green (S), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Lotta Finstorp (M), Annika Lillemets (MP), Bengt Berg (V) och Anna Rheyneuclaudes Kihlman (M).