

Finansutskottets yttrande 2025/26:FiU1y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 11 september 2025 att ge övriga utskott tillfälle att senast torsdagen den 6 november yttra sig över iakttagelserna i en promemoria om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som tagits fram inom konstitutionsutskottet.

Finansutskottet tar upp frågan om Europeiska unionens exklusiva befogenhet.

Utskottets överväganden

Finansutskottets subsidiaritetsprövningar under 2024

Av konstitutionsutskottets underlag framgår att finansutskottet prövade två utkast till lagstiftningsakter som kommissionen lagt fram under 2024.

Kommissionens förslag rörde dels ändring av de medel som ska avsättas till vissa program och fonder, COM(2024) 100, dels ändring av finansieringsramen och anslaget för den tematiska delen, COM(2024) 301. Utskottet ansåg att utkasten inte strider mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kam-maren genom protokollsutdrag (2024-04-11).

Exklusiv befogenhet

I konstitutionsutskottets promemoria anför följande.

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten en särskild roll när det gäller kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (förkortas EU-fördraget):

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna [...] och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler, den gemensamma handelspolitiken och den monetära politiken för medlemsstater som har euron som valuta (se artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortas EUF-fördraget). För övriga områden inom unions-samarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas.

Kommissionens förslag om egna medel

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har kommissionen överlämnat sju förslag eller ändrade förslag till beslut om unionens egna medel. Fyra av dessa har åtföljts av en s.k. SGD-skrivelse, genom vilken kommissionen underrättar de nationella parlamenten att subsidiaritetsprövningen av förslaget kan inle-das. I de fall förslagen åtföljs av en SGD-skrivelse hänvisas de för subsidiari-tetskontroll utan vidare handläggning. Två av de tre förslag som inte åtföljts av en SGD-skrivelse lämnades 2011 och det tredje 2023. Sedan 2016 finns en möjlighet för riksdagen att hänvisa även förslag som inte åtföljs av en SGD-skrivelse till utskott för subsidiaritetskontroll, förutsatt att förslagen inte om-fattas av unionens exklusiva befogenhet enligt EUF-fördragets artikel 3. Så gjordes med förslaget om unionens egna medel från 2023.

Finansutskottet har följaktligen genomfört subsidiaritetskontroller av fem förslag om unionens egna medel. Utskottet har vid samtliga tillfällen funnit att förslagen inte varit förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet subsidiaritetsprövade kommissionens förslag till rådsbeslut om egna medel i juni 2018, efter att en SGD-skrivelse om subsidiaritetsprövning av förslaget lämnats av kommissionen, och ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51). Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen överlämnade ett svar på det motiverade yttrandet i november 2018 (C[2018] 6569 final).

Vidare subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till ändring av rådsbeslut om EU:s egna medel i juni 2020. Även det åtföljdes av en SGD-skrivelse, och utskottet ansåg att inte heller det förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2019/20:FiU63). Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen överlämnade ett svar på det motiverade yttrandet i augusti 2020 (C[2020] 5922 final).

Efter att en SGD-skrivelse hade lämnats subsidiaritetsprövade utskottet även kommissionens nya förslag till ändrat beslut om systemet för EU:s egna medel i februari 2022. Även i detta fall ansåg utskottet att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2021/22:FiU31). Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen överlämnade ett svar på det motiverade yttrandet i maj 2022 (C[2022] 3195 final).

Utskottet subsidiaritetsprövade vidare kommissionens förslag till ny ändring av rådsbeslut om EU:s egna medel i september 2023 och ansåg även då att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2023/24:FiU17). Förslaget hade inte åtföljts av en SGD-skrivelse. Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen överlämnade ett svar på det motiverade yttrandet i januari 2024 (C[2024] 139 final).

Den 16 juli 2025 överlämnades kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053, COM (2025) 574 till riksdagen. Den 29 juli 2025 överlämnades en skrivelse från kommissionen (SGD(2025) 10752). Med skrivelsen underrättade kommissionen de nationella parlamenten att subsidiaritetsprövningen av förslaget inletts. Finansutskottet ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2025/26:FiU16).

Kommissionens svar

Kommissionen anförde i januari 2024 följande i sitt svar på utlåtandet 2023/24:FiU17 (C[2024] 139 final):

Institutionernas budgetbefogenheter och lagstiftningsbefogenheter fastställs i fördragen och i relevant lagstiftning, såsom rådets beslut 2020/2053

av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel. Fördragets bestämmelser om budgetfrågor och institutionella frågor föreskriver att endast unionen kan eller till och med är skyldig att agera (t.ex. budgetförslaget, egna medel och den fleråriga budgetramen). Detta har bekräftats av domstolen i dess dom av den 16 februari 2022, Polen mot Europaparlamentet och rådet, C-157/21, EU:C:2022:98. I denna dom erinrade Europeiska unionens domstol (punkt 241) om att finansiella regler som fastställer förfarandet för upprättande och genomförande av unionens budget omfattas av unionens befogenheter i fråga om dess funktion, som till sin natur endast kan utövas av unionen själv. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig. Detta bör också gälla inkomster som genereras av egna medel, som därför är en fråga för unionen.

Också i svaret i maj 2022 på utlåtande 2021/22:FiU31 hänvisade kommissionen till EU-domstolens dom (C[2022] 3195 final).

Förslag om den fleråriga budgetramen

Kommissionens förslag om den fleråriga budgetramen 2028–2034 (COM(2025) 571) åtföljdes inte av en SGD-skrivelse från kommissionen. Kommissionen anförde i förslaget att initiativet omfattas av ett politikområde där EU har exklusiva befogenheter (enligt artikel 312 i EUF-fördraget). Subsidiaritetsprincipen var därför inte tillämplig.

Inte heller förslagen om den innevarande fleråriga budgetramen (COM(2018) 322) eller den föregående fleråriga budgetramen (COM(2011) 398) åtföljdes av en sådan skrivelse.

Dessa tre initiativ har inte subsidiaritetsprövats av riksdagen.

Förslag om budgetens genomförande

Kommissionen har i sina svar på motiverade yttranden om unionens egna medel hänvisat till EU-domstolens dom i mål C-157/21. Den gäller giltigheten av den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten (förordning (EU, Euratom) 2020/2092). Förordningen antogs med EUF-fördragets artikel 322.1 som grund. Denna artikel ger befogenhet att anta finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision.

Förslaget om den generella villkorlighetsordningen (COM(2018) 324) åtföljdes inte av en SGD-skrivelse. Förslaget underställdes inte subsidiaritetskontroll av riksdagen.

Andra exempel på bestämmelser som baseras på artikel 322.1 är den s.k. budgetförordningen (t.ex. förslag COM(2022) 223) och senast förslaget om en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten (COM(2025) 545). Inget av dessa förslag har åtföljts av en SGD-skrivelse, och inget förslag har underställt subsidiaritetskontroll av riksdagen.

Konstitutionsutskottet

I konstitutionsutskottets utlåtande 2013/14:KU45 Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m. anförde konstitutionsutskottet följande om förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet (s. 28):

Konstitutionsutskottet vill för egen del påminna om att regeringen har bedömt att förteckningen är uttömmande (se prop. 2007/08:168 s. 98). Utskottet saknar i dagsläget skäl att göra någon annan bedömning än regeringen.

Den parlamentariska EU-kommittén

Den parlamentariska EU-kommittén redovisade handläggningsrutinerna för subsidiaritetskontrollen i betänkandet 2017/18:URF1 EU-arbetet i riksdagen (s. 161 f.). Vidare anförde kommittén (s. 193):

Avslutningsvis noterar kommittén att riksdagen numera gör en egen aktiv bedömning av vilka utkast till lagstiftningsakter som omfattas av subsidiaritetskontrollmekanismen och att den förslagsställande institutionens bedömning i detta avseende således inte automatiskt blir gällande. Kommittén anser att det är ett naturligt steg att riksdagen följer sin tolkning av kontrollmekanismens tillämpningsområde när det klarlagts att de förslagsställande institutionerna gör en delvis annan tolkning. Kommittén anser att den rutin som etablerats i riksdagen för dessa bedömningar, som innebär att Riksdagsförvaltningen uppmärksammar utskotten på fall där de kan behöva ta ställning till om ett utkast till en lagstiftningsakt ska bli föremål för en subsidiaritetsprövning, är ändamålsenlig.

Utskottets ställningstagande

Av konstitutionsutskottets underlag framgår att finansutskottet prövade två utkast till lagstiftningsakter som kommissionen lagt fram under 2024. Prövningarna ger inte anledning till några särskilda kommentarer.

Däremot vill utskottet ta upp frågan om subsidiaritetsprövningar av förslag som enligt kommissionen omfattas av exklusiv befogenhet. Utskottet noterar EU-domstolens dom som redovisats ovan. Det vore värdefullt att få en kommentar från konstitutionsutskottet om hur de tidigare bedömningarna, om att förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande, bör ses i ljuset av vad som anförs i EU-domstolens dom. Det gäller särskilt domstolens uttalande att finansiella regler som fastställer förfarandet för upprättande och genomförande av unionens budget omfattas av unionens befogenheter i fråga om dess funktion, som till sin natur endast kan utövas av unionen själv.

Vidare vore det värdefullt med ett förtydligande om hur riksdagen bör se på tillämpningsområdet för subsidiaritetskontrollen mot bakgrund av att domstolens dom avser EUF-fördragets artikel 322 och att kommissionen i sina svar utvidgar den interna befogenheten till andra rättsliga grunder. Det kan också

uppmärksammas att kommissionen ändå har lämnat en SGD-skrivelse när det gäller det senaste förslaget om unionens egna medel (jfr utl. 2025/26:FiU16).

Stockholm den 6 november 2025

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Joakim Sandell (S), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Eva Lindh (S), Ida Drougge (M), Ida Gabrielsson (V), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP) och Anders Ekegren (L).