



## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer

---

### Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag (KOM(2011) 658) till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG. Förslaget till förordning, vilket syftar till att främja energiinfrastrukturprojekt som är av europeiskt intresse och som berör fler än en medlemsstat, omfattar bl.a. ett fastläggande av infrastrukturprioriteringar, en ny planeringsmetod för denna typ av infrastrukturprojekt, olika åtgärder för att påskynda genomförandet av dessa projekt samt bestämmelser om vilka projekt som är berättigade till finansiellt stöd.

Utskottet anser att kommissionens förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna. I en reservation (S, SD, V) redovisas en motsatt uppfattning.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Bakgrund .....	4
Förslagets huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets prövning .....	6
Inledning .....	6
Rättslig grund .....	6
Subsidiaritetsprövning .....	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende .....	7
Kommissionens bedömning .....	7
Regeringens bedömning .....	7
Utskottets ställningstagande .....	8
Reservation .....	10
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer (S, SD, V) .....	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlat förslag .....	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer**

Riksdagen beslutar att inte avge ett motiverat yttrande och lägger utlåtan-  
det till handlingarna.

*Reservation (S, SD, V)*

Stockholm den 13 december 2011

På näringsutskottets vägnar

*Mats Odell*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Odell (KD), Jessica Polfjärd (M), Lars Johansson (S), Hans Rothenberg (M), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Ann-Kristine Johansson (S), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Helena Lindahl (C), Karin Åström (S), Jonas Jacobsson Gjørtler (M), Lars Isovaara (SD), Kent Persson (V), Marie Nordén (S) och Lise Nordin (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag (KOM(2011) 658) till Europaparlamentets och rådets förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG. Kammarken hänvisade den 8 november 2011 kommissionens förslag till näringsutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 2 januari 2012.

Utskottet beslutade den 15 november 2011 att begära in regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen redovisade sin bedömning av subsidiaritetsfrågan den 22 november 2011 i faktapromemoria 2011/12:FPM33.

Tjänstemän från Näringsdepartementet lämnade information om förslaget vid utskottets sammanträde den 1 december 2011.

## Bakgrund

Vid Europeiska rådets möte våren 2007 antogs de s.k. 20-20-20-målen om en ökning av andelen förnybar energi, en minskning av utsläppen av växthusgaser och en mer effektiv användning av energi till 2020. Samtidigt antogs en energipolitisk handlingsplan för åren 2007–2009. Den 10 november 2010 presenterade kommissionen meddelandet Energi 2020 (KOM(2010) 639) med ett förslag till ny övergripande energipolitisk strategi och handlingsplan för åren fram till 2020. En av fem prioriteringar i den föreslagna strategin handlar om betydelsen av större och snabbare investeringar i europeisk energiinfrastruktur. Ett särskilt meddelande (KOM(2010) 677) om prioriteringar för EU:s energiinfrastruktur för 2020 och framåt presenterades den 17 november 2010, och i detta utvecklas förslagen om infrastruktur från meddelandet Energi 2020. Rådet har utifrån dessa meddelanden antagit slutsatser både vid Europeiska rådets möte den 4 februari 2011 och vid energirådsmötet den 27 februari 2011 som ligger till grund för det förslag till förordning som nu presenterats.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Den 19 oktober 2011 antog kommissionen ett förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer. I förslaget till förordning, vilket syftar till att ersätta de nuvarande riktlinjerna för transeuropeiska energinät (TEN-E), fastställs tolv infrastrukturprojekt som behöver implementeras fram till 2020 för att uppsatta energi- och klimatmål ska kunna nås. Prioriteringarna omfattar såväl nio geografiska korridorer (för

el, gas och olja) som tre generella områden (smarta elnät, motorvägar för el och gränsöverskridande nät för koldioxidtransport), av vilka Sverige teoretiskt kan beröras av sex stycken.

Vidare innefattar förslaget en ny planeringsmetod för europeisk energiinfrastruktur som ska ta större hänsyn till europeisk nytta. Kommissionen ska senast den 31 juli 2013 fastställa en lista på projekt av gemensamt intresse som omfattar hela unionen. För att ett projekt ska kvalificera sig till denna lista ska ett antal kriterier vara uppfyllda, bl.a. att två medlemsländer berörs av projektet och att projektet kan uppvisa ekonomisk, social och miljömässig bärkraft. För att identifiera projekten ska kommissionen enligt förslaget tillsätta regionala grupper bestående av bl.a. representanter för medlemsstaterna, nationella tillsynsmyndigheter och de europeiska organisationerna för systemoperatörer för el och gas.

Förslaget inbegriper dessutom åtgärder för att påskynda tillståndsprocesserna för de prioriterade projekten. Bland annat ska varje medlemsstat utse en myndighet till vilken företrädare för projekt av gemensamt intresse kan vända sig. Myndigheten ska även samordna tillståndsförfarandet. Kommissionen föreslår också att det införs en tidsgräns om tre år när det gäller hur lång tid tillståndsprövningen får ta.

EU:s finansiering av de utpekade prioriteringarna ska genomföras genom Fonden för ett sammanlänkat Europa enligt kommissionens förslag (KOM(2011) 665) som avser budgetperioden 2014–2020.

# Utskottets prövning

## Inledning

### Rättslig grund

Enligt artikel 170 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna. För att nå de mål som anges i artikel 170 ska unionen, enligt artikel 171, bl.a. ställa upp en serie riktlinjer som omfattar mål, prioriteringar och huvudlinjer för de åtgärder som förutses när det gäller de transeuropeiska näten. I dessa riktlinjer ska projekt av gemensamt intresse preciseras.

Förslaget till förordning grundar sig på artikel 172 i EUF-fördraget enligt vilken rättsakten antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (kvalificerad majoritet) där Europaparlamentet är medbeslutande. Av den nyssnämnda artikeln framgår även att riktlinjer och projekt av gemensamt intresse som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstats godkännande.

### Subsidiaritetsprövning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna 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.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen att pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om ett nationellt parlament anser att ett förslag strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk. Utskottet ska också lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem ledamöter i utskottet begär det.

## Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

### Kommissionens bedömning

När det gäller frågan om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen anför kommissionen (KOM(2011) 658 s. 8) följande.

Subsidiaritetsprincipen gäller för detta förslag, i den mån energipolitiken inte avser ett område där unionen är ensam behörig. Energiinfrastrukturen påverkar hela Europa oavsett lands- och nationsgränser. Medlemsstaternas lagstiftning är inte anpassad till att hantera de europeiska energiinfrastrukturerna i deras helhet, och de enskilda nationella förvaltningarna saknar den kompetens som krävs. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan energinäten bäst utvecklas när utbyggnaden planeras ur ett europeiskt perspektiv, som omfattar åtgärder på EU-nivå såväl som åtgärder på medlemsstatlig nivå, samtidigt som den inneboende kompetensen inom varje respektive nivå respekteras. Subsidiaritetsprincipen respekteras därför i den föreslagna förordningen.

### Regeringens bedömning

Regeringen gör bedömningen (2011/12:FPM33 s. 9) att förslagets syfte inte kan uppnås genom åtgärder på nationell nivå och anser därför att förslaget är i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Förslaget, anför det, syftar till att främja projekt av europeiskt intresse som berör fler än en medlemsstat. Sådana projekt är antingen gränsöverskridande till sin natur eller är lokaliserade till en medlemsstat och bidrar till gränsöverskridande nyttor. Regeringen instämmer därför i kommissionens bedömning att det krävs åtgärder på europeisk nivå för att identifiera sådana projekt utifrån den europeiska nyttan. Därtill anser regeringen att det för projekt som rör flera medlemsländer krävs åtgärder på europeisk nivå för att snabba upp tillståndsförfarandet för det aktuella projektet. För gränsöverskridande projekt måste tillstånd begäras in från flera medlemsstater, varför det krävs gemensamma regler för att påskynda dessa processer. På samma sätt anser regeringen att förslaget om en metod för att fördela kostnader och nyttor är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Då kostnader och nyttor är ojämnt fördelade mellan medlemsstater vid gränsöverskridande projekt menar regeringen att det krävs en gemensam metod för att fördela dessa.

Dessutom anser regeringen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommissionen har pekat på stora underinvesteringar i den europeiska energisektorn, och regeringen bedömer att de föreslagna åtgärderna kommer att kunna bidra till att de klimat- och energipolitiska målen nås. Det gäller enligt regeringen i synnerhet tillståndprocesser och kostnads- och nyttoallokering vid gränsöverskridande projekt.

## Utskottets ställningstagande

Förslaget till förordning syftar till att främja energiinfrastrukturprojekt som är av europeiskt intresse och som berör fler än en medlemsstat. Som utskottet har redogjort för i det föregående innefattar föreslaget bl.a. ett fastläggande av infrastrukturprioriteringar, en ny planeringsmetod för denna typ av infrastrukturprojekt, olika åtgärder för att påskynda genomförandet av dessa projekt samt bestämmelser om vilka projekt som är berättigade till finansiellt stöd. I den prövning som nu är aktuell har utskottet emellertid inte att ta ställning till om åtgärden bör genomföras eller inte, utan prövningen av förslaget avser på vilken nivå åtgärden ska genomföras och om målen för den planerade åtgärden bättre skulle kunna uppnås av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå.

Enligt utskottets uppfattning är en utvidgad och väl fungerande inre marknad för energi eftersträvansvärd av konkurrens- och försörjningstrygghetsskäl men också, inte minst, av miljöskäl. I det sistnämnda ligger att vidta åtgärder som bidrar till möjliggörandet av EU:s målsättningar enligt 20-20-20-målen om att minska utsläppen av växthusgaser, öka energieffektiviteten och öka andelen förnybar energi. Härvid bör man framhålla att en väl utbyggd och sammanbunden energiinfrastruktur är en förutsättning för utbyggnaden av förnybar energi. De projekt som det här aktuella förslaget fokuserar på omfattar minst två medlemsstater, antingen genom att det korsar en eller flera medlemsstaters gränser eller genom att det är beläget på en medlemsstats territorium och har en betydande gränsöverskridande påverkan. Enligt utskottets uppfattning finns det därigenom skäl att samordna dessa insatser på europeisk nivå. Det gäller såväl arbetet med att identifiera sådana projekt som insatser för att på olika sätt underlätta tillståndsförfarandena. Utskottet gör i detta avseende således ingen annan bedömning är regeringen.

Det ovan sagda innebär dock inte att utskottet bejakar alla delar av förslaget eller ser det som problematiskt. Utskottet kan konstatera att förslaget innefattar flera delar som framöver kommer att kräva en djupgående analys och granskning. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla sin uppfattning att förslaget givetvis inte får leda till att det nationella självbestämmandet inskränks. Enligt utskottets mening är det självklart att alla förslag om projekt av gemensamt intresse, i överensstämmelse med EUF-fördraget, kräver godkännande av de medlemsstater vars territorium berörs. Därtill måste enligt utskottets uppfattning den nationella självbestämmanderätten vid tillståndprocesser för ny energiinfrastruktur respekteras. Dessa och andra frågor får emellertid tas i beaktande i det fortsatta arbetet med förslaget. Utskottet vill även understryka att den nu aktuella prövningen inte omfattar förslagets budgetära konsekvenser, vars prövning sker i annan ordning. Utskottet avser att noga följa det fortsatta arbetet och förutsätter även att regeringen håller riksdagen underrättad om hur detta fortskrider.

Utskottet finner sammanfattningsvis att kommissionens förslag om en förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

## Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

### **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer (S, SD, V)**

av Lars Johansson (S), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S), Lars Isovaara (SD), Kent Persson (V) och Marie Nordén (S).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

#### *Ställningstagande*

Vi instämmer i att frågor av gränsöverskridande karaktär i allmänhet bör hanteras på transnationell nivå. Ivern att lösa det som en del uppfattar som gränsöverskridande problem får emellertid inte leda till att centrala principer för det europeiska samarbetet hamnar i skymundan. Den för EU-samarbetet så centrala subsidiaritetsprincipen måste exempelvis alltid värnas.

Ett av de centrala inslagen i kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer är att tillståndprocesserna för prioriterade projekt ska kunna snabbas på. Vi är självfallet positiva till en effektivisering av tillståndprocesserna, men vi anser att det i dagsläget inte är möjligt att överblicka vad förslaget kan tänkas innebära för den svenska lagstiftningen och i förlängningen för det praktiska arbetet med att pröva stamnätskoncessioner. I det underlag från Regeringskansliet som utskottet har tagit del av sågs det endast att en analys av dessa frågor fortfarande pågår. Tjänstemän från Näringsdepartementet har gett samma svar muntligen. Vidare har det hänvisats till att man från svensk sida har för avsikt att lyfta dessa frågor i den berörda rådsarbetsgruppen. Några närmare besked har emellertid inte gått att få om vad detta har resulterat i. Andra centrala aktörer i de svenska tillståndprocesserna – exempelvis Affärsverket svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen – vittnar om att förslaget kommer att få en betydande inverkan på tillståndprocessen i Sverige. Enligt vår uppfattning gör oklarheterna i underlaget att det är svårt för utskottet att göra en väl underbyggd bedömning av hurvida förslaget i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vi anser inte

att kommissionens uttalande om att den inneboende kompetensen inom respektive nivå ska respekteras är en tillräcklig garanti för att vi ska kunna känna oss trygga i att den nyssnämnda principen har beaktats på ett godtagbart sätt. Oklarheterna om förslaget konsekvenser är i det avseendet fortfarande alldeles för omfattande. Utskottsmajoritetens konstaterande att förslaget innefattar flera delar som kommer att kräva en djupgående analys och granskning stärker oss i uppfattningen att det i dagsläget saknas en stabil grund för utskottet att bedöma huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Vi vill här peka på några aspekter där subsidiaritetsprincipiella frågor gör sig gällande. Att i en EU-förordning slå fast att tillståndprocesserna endast ska få ta tre år kan få besvärande konsekvenser för det svenska tillståndssystemet. Den nuvarande svenska modellen tillförsäkrar en bred krets av aktörer möjlighet att framföra synpunkter vid flera tillfällen under hela processen från det att ett stamnätsprojekt initieras till dess att det tas i drift. En tidsmässig begränsning av tillståndprocessens längd skulle kunna medföra att rättigheterna för kommunala aktörer, markägare, intresseorganisationer m.fl. att delta i processen begränsas på ett sätt som vi anser vara oacceptabelt. Vi ser ett omistligt demokratiskt värde i att dessa rättigheter värnas. Att lyfta bort dem från de lokala aktörerna till någon annan beslutsnivå anser vi vara ett brott mot subsidiaritetsprincipen, inte minst mot bakgrund av de svenska kommunernas starka ställning när det gäller frågor om fysisk planering och EU:s högst begränsade mandat på detta område.

De svenska tillståndprocesserna innefattar också miljömässiga avvägningar som grundas på väl genomarbetade miljökonsekvensbeskrivningar. Underlaget för miljökonsekvensbeskrivningarna är ofta olika former av natur- och kulturvärdesinventeringar. Dyliga inventeringar måste i vissa fall få ta en viss tid i anspråk. En påskyndad tillståndprocess skulle kunna riskera att ett projekts miljökonsekvenser blir undermåligt beskrivna och att omistliga natur- och kulturvärden därför riskerar att förloras. Det är onekligen aktörer på den regionala och lokala nivån som är bäst skickade att avgöra hur lång tid som behövs för att dessa viktiga processer ska kunna genomföras på ett godtagbart sätt.

Sammantaget är vår uppfattning att en begränsning av tillståndprocessernas längd i enlighet med kommissionens förslag inte är ett beslut som bör fattas på EU-nivå utan bör vara en fråga för respektive medlemsstat att avgöra. Vi anser således att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen i denna del och att riksdagen bör framföra detta i ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Vårt förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlat förslag

KOM(2011) 658

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG.

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Frågor av gränsöverskridande karaktär bör i allmänhet hanteras på transnationell nivå. Ivern att lösa det som en del uppfattar som gränsöverskridande problem får emellertid inte leda till att centrala principer för det europeiska samarbetet hamnar i skymundan. Den för EU-samarbetet så centrala subsidiaritetsprincipen måste exempelvis alltid värnas.

Ett av de centrala inslagen i kommissionens förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer är att tillståndprocesserna för prioriterade projekt ska kunna snabbas på. Riksdagen är självfallet positiv till en effektivisering av tillståndprocesserna, men anser att det i dagsläget inte är möjligt att överblicka vad förslaget kan tänkas innebära för den svenska lagstiftningen och i förlängningen för det praktiska arbetet med att pröva stamnätskoncessioner. Centrala aktörer i de svenska tillståndprocesserna – exempelvis Affärsverket svenska kraftnät och Energimarknadsinspektionen – vittnar om att förslaget kommer att få en betydande inverkan på tillståndprocessen i Sverige. Enligt riksdagens uppfattning försämrar oklarheterna i underlaget möjligheterna för riksdagen att göra en väl underbyggd bedömning av huruvida förslaget i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser inte att kommissionens uttalande om att den inneboende kompetensen inom respektive nivå ska respekteras är en tillräcklig garanti för att den ska kunna känna trygghet i att den nyssnämnda principen har beaktats på ett godtagbart sätt. Oklarheterna om förslagets konsekvenser är i det avseendet fortfarande alldeles för omfattande.

Riksdagen vill peka på några aspekter där subsidiaritetsprincipiella spörsmål gör sig gällande. Att i en EU-förordning slå fast att tillståndprocesserna endast ska få ta tre år kan få besvärande konsekvenser för det svenska tillståndssystemet. Den nuvarande svenska modellen tillförsäkrar en bred krets av aktörer möjlighet att framföra synpunkter vid flera tillfällen under hela processen från det att ett stamnätsprojekt initieras till dess att det tas i drift. En tidsmässig begränsning av tillståndprocessens längd skulle kunna medföra att rättigheterna för kommunala aktörer, markägare, intresseorganisationer m.fl. att delta i processen inskränks på ett sätt som inte kan accepteras. Riksdagen ser ett omistligt demokratiskt värde i att dessa rättigheter värnas. Att lyfta bort dem från de lokala aktörerna till någon annan beslutsnivå är ett brott mot subsidiaritetsprincipen, inte minst mot bakgrund av de svenska kommunernas starka ställning när det gäller frågor om fysisk planering och EU:s högst begränsade mandat på detta område.

De svenska tillståndprocesserna innefattar också miljömässiga avvägningar som grundas på väl genomarbetade miljökonsekvensbeskrivningar. Underlaget för miljökonsekvensbeskrivningarna är ofta olika former av

natur- och kulturvärdesinventeringar. Dylika inventeringar måste i vissa fall få ta en viss tid i anspråk. En påskyndad tillståndsprocess skulle kunna riskera att ett projekts miljökonsekvenser blir undermåligt beskrivna och att omistliga natur- och kulturvärden därför riskerar att förloras. Det är onekligen aktörer på den regionala och lokala nivån som är bäst skickade att avgöra hur lång tid som behövs för att dessa viktiga processer ska kunna genomföras på ett godtagbart sätt.

Sammantaget – och mot bakgrund av den prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i det aktuella förslaget som redovisas i näringsutskottets utlåtande 2011/12:NU15 – anser riksdagen att en begränsning av tillståndsprocessernas längd i enlighet med kommissionens förslag inte är ett beslut som bör fattas på EU-nivå utan bör vara en fråga för respektive medlemsstat att avgöra. Det är således riksdagens uppfattning att förordningsförslaget i denna del inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.