

Trafikutskottets yttrande 2022/23:TU1y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 13 oktober 2022 att ge övriga utskott tillfälle att senast den 29 november 2022 yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som redovisas i en promemoria utarbetad i konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar i huvudsak de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under perioden den 1 januari–31 december 2021. Trafikutskottets yttrande har sin utgångspunkt i de tolv subsidiaritetsprövningar som utskottet genomförde under 2021.

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. 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 13 oktober 2022 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att, senast den 29 november 2022, yttra sig över iakttagelserna i den promemoria som konstitutionsutskottet upprättat. Promemorian omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen mellan den 1 januari och den 31 december 2020 och uppmärksammar även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar.

I relation till detta önskar konstitutionsutskottet särskilt följande redogörelser och bedömningar:

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2021 jämfört med 2020 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En samlad bedömning av 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 samt 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 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.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Trafikutskottets subsidiaritetsprövningar 2021

Trafikutskottet subsidiaritetsprövade följande tolv utkast till lagstiftningsakter under 2021:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om dataförvaltning (dataförvaltningsakten), COM(2020) 767
- 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 flygplatser i gemenskapen på grund av covid-19-pandemin (slotförordningen), COM(2020) 818
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda och tillfälliga åtgärder med anledning av covid-19-utbrottet avseende förnyelse av eller förlängning av giltigheten för vissa certifikat, intyg, bevis, körkort och tillstånd samt uppskjutande av vissa regelbundna kontroller och fortbildningar inom vissa av transportlagstiftningens områden, för referensperioder som följer på dem som avses i förordning (EU) 2020/698 (omnibusförordningen), COM(2021) 25
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2017/2397 vad gäller övergångsbestämmelser för erkännande av bevis från tredjeland, COM(2021) 71
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om roaming i allmänna mobilnät i unionen (omarbetning), COM (2021) 85
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (rättsakt om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter, COM(2021) 206
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av en ram för europeisk digital identitet, COM(2021) 281
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2222 med avseende på den gränsöverskridande infrastruktur som förbinder unionen och Förenade kungariket genom den fasta förbindelsen under Engelska kanalen, COM(2021) 402
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/53/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning, COM(2021) 547
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU, COM(2021) 559
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar luftfart, COM(2021) 561
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG, COM(2021) 562.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning gör det möjligt för riksdagen att försäkra sig om att principen tillämpas på ett korrekt sätt och att beslut fattas på rätt nivå. Utskottet välkomnar detta. Nedan följer utskottets redogörelser, kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor.

En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2021 jämfört med 2020 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande

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.

Under 2021 subsidiaritetsprövade utskottet totalt tolv utkast till lagstiftningsakter. Utskottet ansåg att inga av dessa stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag. Av de 12 utkast som utskottet prövade under 2021 rörde 7 utkast transportpolitik (dvs. grundade sig i artikel 91 eller 100 i EUF-fördraget) och 5 utkast rörde den inre marknaden (i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget) medan ett av utkasten även innehöll förslag om skydd för personuppgifter (enligt artikel 16 i EUF-fördraget).

Till skillnad från 2020 stod utskottet inte för majoriteten av subsidiaritetsprövningarna under 2021. Miljö- och jordbruksutskottet prövade 19 utkast till lagstiftningsakter medan finansutskottet prövade 12 utkast. I jämförelse med 2020 subsidiaritetsprövade utskottet något färre utkast under 2021 (16 respektive 12 lagstiftningsutkast). Att antalet prövningar var fler under 2020 kan förklaras av att lagstiftningsinitiativen då dominerades av svar på två exceptionella omständigheter: covid-19-pandemin och Storbritanniens utträde ur EU.¹ Även om flera utkast till lagstiftning under 2021 hade koppling till både pandemin och Storbritanniens utträde (totalt 3) är det betydligt färre än de 12 utkasten året innan.

Mellan det datum då Lissabonfördraget trädde i kraft, den 1 december 2009, och den 31 december 2021 prövade utskottet totalt 145 utkast till lagstiftningsakter. Majoriteten av dessa (83) rörde transportpolitik medan 37 rörde tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. 15 utkast rörde transeuropeiska nät. Av de totalt 1 054 utkast som översänts till riksdagen för subsidiaritetsprövning sedan den 1 december 2009 uppgår trafikutskottets andel av prövningarna till ca 14 procent. Det är enbart två utskott (miljö- och jordbruksutskottet och finansutskottet) som har subsidiaritetsprövat fler utkast.

¹ Av de 16 utkast som utskottet prövade 2020 rörde 7 pandemin och 5 Storbritanniens utträde ur EU, dvs. 12 av totalt 16 utkast.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har utskottet i tio fall funnit att kommissionens utkast till lagförslag brutit mot subsidiaritetsprincipen och därmed lämnat ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande till kammaren. Riksdagen har bifallit samtliga av utskottets utlåtanden, vilket senast skedde 2018. Under senare år har alltså kommissionens samtliga lagförslag inom utskottets beredningsområde respekterat den grundidé om vertikal maktindelning som subsidiaritetsprincipen föreskriver, vilket utskottet välkomnar.

Av utskottets totalt tio utlåtanden rörde fem transportpolitik, tre tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och tre transeuropeiska nät (ett av utkasten hade två rättsliga grunder). I jämförelse med riksdagens övriga utskott har endast finansutskottet och skatteutskottet lämnat fler utlåtanden med förslag till motiverat yttrande som bifallits av kammaren.

En samlad bedömning av 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 samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Utskottets beredningsområde omfattar en mängd gränsöverskridande frågor. Dessa förutsätter, i stor utsträckning, överstatliga regleringar. Mot denna bakgrund har EU getts betydande beslutskompetens inom både transport- och telekomområdet, vilket har kommit att innebära att utrymmet för nationell lagstiftning inom utskottets beredningsområde, till viss del, redan är upptaget eller in-tecknat.

För att ge en fingervisning om utvecklingen av utrymmet för nationella åtgärder inom utskottets beredningsområde, till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU, kan det emellertid vara av värde att studera (a) antalet nya initiativ jämfört med s.k. förenklingsinitiativ eller initiativ där lagstiftning redan existerar, (b) förordningar jämfört med direktiv och beslut samt (c) förekomsten av delegerade akter. Detta eftersom (a) utrymmet för nationella åtgärder rent principiellt borde minska om lagstiftning på EU-nivå tillkommer på områden där det tidigare saknats, (b) förordningar verkar, per definition, mer inskränkande på nationellt självbestämmande än direktiv och (c) delegerade akter har en lagstiftningsfunktion, även om dessa inte granskas av de nationella parlamenten.

Utskottets genomgång av de tolv utkast man subsidiaritetsprövade under 2021 visar att tio innebar ändringar av existerande lagstiftningsakter medan resterande två innebar att ny lagstiftning tillkom. Flera av de tio utkast som ändrade den existerande lagstiftningen innebar emellertid att den existerande lagstiftningsramen utökades, t.ex. genom att det som tidigare varit ett direktiv

blev en förordning. Per definition leder även detta till minskat utrymme för nationella åtgärder.

När det gäller antalet förordningar i förhållande till antalet direktiv och beslut var tio utkast förordningar och två utkast direktiv. Det högre antalet förordningar skulle kunna förklaras mot bakgrund av att ett antal utkast rörde ändringar av mer brådskande karaktär till följd av pandemin eller Storbritanniens utträde ur EU.

När det gäller delegerade akter innebar åtta av tolv utkast att kommissionen fick befogenhet att anta delegerade akter eller genomförandeakter, dvs. komplettera eller göra tillägg till delar av lagstiftningsakter som klassas som icke-väsentliga.

Sammantaget gör utskottet bedömningen att det nationella handlingsutrymmet oundvikligen minskat över tid till följd av att gemensamma EU-bestämmelser införts. Utskottet menar dock att utrymmet för nationella åtgärder inom beredningsområdet inte minskade nämnvärt under 2021. I sammanhanget noterar utskottet att man funnit att merparten av kommissionens utkast till lagstiftningsakter mellan 2009 och 2021 var förenliga med subsidiaritetsprincipen (inklusive samtliga prövade utkast under 2021).

Som tidigare ser utskottet positivt på att kommissionen under de senaste åren betonat behovet av att stärka tillämpningen och upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen i EU:s beslutsfattande. Utskottet noterar emellertid att det återstår att se hur kommissionens arbete med dessa åtaganden tar sig uttryck i praktiken.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Utskottet har tidigare understrukt 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 unionens lagstiftningsarbete och försvårar inte minst arbetet i de nationella parlamenten och utskotten.

Utskottets genomgång av subsidiaritetsprövningarna under 2021 visar att samtliga tolv utkast till lagstiftningsakter innehåller ett avsnitt där kommissionen redogör för sin syn på subsidiaritetsprincipens tillämpning. Avsnitten varierar dock kraftigt i omfattning. I fyra utkast innehåller kommissionens motiveringar enbart någon enstaka mening, vilket utskottet rent principiellt menar inte är att betrakta som en tillfredsställande motivering. Utskottet noterar emellertid att tre av dessa utkast var av relativt brådskande karaktär, varav två rörde åtgärder till följd av covid-19-pandemin och ett rörde hanteringen av Storbritanniens utträde ur EU. Det fjärde utkastet rörde en förlängning av tidsbegränsade övergångsbestämmelser i ett redan existerande direktiv. I övriga åtta utkast var kommissionens motiveringar mer utvecklade, vilket utskottet välkomnar.

I sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet har utskottet även påpekat vikten av att kommissionen underbygger sina motiveringar till utkast till lagstiftning med konsekvensanalyser. Utskottets genomgång visar att fyra av de tolv utkast som utskottet prövade under 2021 saknade konsekvensbedömning. Dessa utkast är desamma som omnämns ovan, dvs. de för vilka kommissionens motiveringar när det gäller subsidiaritetsprincipen var mycket kortfattade. För två av utkasten motiverar kommissionen avsaknaden av konsekvensbedömning med att förslagen varit av brådskande karaktär till följd av covid-19-pandemin. I de övriga två utkasten menar kommissionen rent principiellt att konsekvensbedömning inte varit nödvändig eftersom det inte har funnits några andra lösningar än den föreslagna. Utskottet noterar också att förslagen varit av brådskande karaktär men vidhåller att konsekvensbedömningar rent principiellt är av vikt för att säkerställa en hög kvalitet i EU:s lagstiftningsarbete.

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

Eftersom subsidiaritetsprövningarna som utskottet genomförde under 2021 var relativt okomplicerade har nyttan av Ipex varit begränsad. I samband med vissa mer komplexa subsidiaritetsprövningar tidigare år har utskottets kansli däremot använt Ipex för att få en överblick av ärendegången i andra nationella parlament. Främst har det då handlat om vilka parlament som genomför en prövning samt var i prövningen de befinner sig.

Utskottet anser rent generellt att den information som finns att tillgå i Ipex är begränsad eftersom alla nationella parlament har samma tidsram för sina subsidiaritetsprövningar. Utskottet anser också, likt tidigare, att Ipex användbarhet har förbättringspotential, särskilt i fråga om (a) en mer konsekvent tillämpning av vilken information som läggs in i systemet, (b) i vilket skede information läggs in samt (c) på vilket språk information läggs in.

När det gäller riksdagens representant vid EU:s institutioner har utskottets kansli löpande kontakt med representanten i den mån det är nödvändigt. Som tidigare år har utskottets kansli haft möjlighet att peka ut ett begränsat antal frågor som riksdagens representant sedan kan bevaka för utskottets räkning. Eftersom förslagen som subsidiaritetsprövades under 2021 inte bedömdes vara kontroversiella ur ett subsidiaritetsperspektiv har det inte varit nödvändigt att inhämta eller lämna information till riksdagens representant. Utskottet understryker emellertid, liksom i sina tidigare yttranden till konstitutionsutskottet, att kontakten med riksdagens representant fungerar mycket väl.

Slutligen kan utskottet konstatera att frågan om kompletterande informationsutbyte med andra nationella parlament inte var aktuell under 2021.

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 subsidiaritetsprövning upprättar kansliet en föredragningspromemoria som innehåller information om förslagets tidsfrist, bakgrund och innehåll samt kommissionens motivering (och, om tillgänglig, regeringens bedömning) av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottets prövning sker vanligtvis vid ett eller två beredningstillfällen, men under 2021 fattade utskottet beslut vid första beredningstillfället vid samtliga subsidiaritetsprövningar. Detta hade att göra med ärendenas okomplicerade eller, i vissa fall, brådskande karaktär.

Utskottet vill, likt i tidigare yttranden, 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 2021 fanns regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning tillgänglig vid sju av utskottets tolv prövningar. I dessa sju ärenden inkom regeringen på eget bevåg med en faktapromemoria i ett tidigt skede av beredningen. För övriga fem prövningar ansåg utskottet att det inte fanns någon anledning att begära in regeringens bedömning.

Eftersom tidsfristen för en subsidiaritetsprövning ofta är relativt knapp är det viktigt med god framförhållning i fråga om planering. Utskottet har av denna anledning upprepade gånger påpekat vikten av att kommissionen tidigt tillhandahåller pålitlig och detaljerad information om planeringen för varje enskilt initiativ. Utskottet noterar dock i sammanhanget att kommissionen i många fall ligger mycket långt efter sin egen planering, inte minst när det gäller att presentera ett antal förslag man aviserat för flera år sedan. Detta är i viss mån förståeligt då kommissionen på senare tid tvingats agera under exceptionella omständigheter, inklusive covid-19-pandemin och Storbritanniens utträde ur EU. Utskottet understryker emellertid vikten av att kommissionen i största möjliga mån håller sig till de tidsramar man själva satt upp, inte minst för att underlätta de nationella parlamentens och utskottets planering av subsidiaritetsprövningar.

I sitt yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av subsidiaritetsprincipens tillämpning under 2020 påpekade utskottet att undantag från tidsfristen på åtta veckor, med hänvisning till exceptionella situationer och omständigheter, inte får bli en norm i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Utskottets genomgång visar att kommissionen under 2021 försökte göra undantag från åttaveckorsfristen för tre utkast. Av dessa rörde två utkast covid-19-pandemin och ett utkast Storbritanniens utträde ur EU. Utskottet kunde dock avsluta sin beredning av dessa ärenden innan beslut fattades i rådet. Liket i sitt tidigare yttrande understryker utskottet även här att

undantag från åttaveckorsfristen inte får tillåtas bli norm i kommissionens arbete.

Vid sidan av prövningarna som genomfördes under 2021 önskar utskottet uppmärksamma konstitutionsutskottet på en av de subsidiaritetsprövningar utskottet genomförde i början av innevarande riksmöte. Ärendet gällde ett förslag till ny lagstiftning som enbart innebar att tidigare lagstiftning skulle upphöra att gälla (COM(2022) 381). För att underlätta utskottets behandling av frågan valde det tidigare utskottet att inhämta regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen inkom sedermera med en informationspromemoria i ärendet (dnr 125-2022/23) där den konstaterade att kommissionens förslag innebar att den aktuella lagstiftningen skulle upphöra att gälla, vilket regeringen menade inte föranledde någon bedömning utifrån subsidiaritetsprincipen. Utskottet menar att regeringens slutsats väcker ett antal principiella frågor, inte minst om relevansen i att subsidiaritetspröva utkast till lagstiftning som endast innebär att tidigare lagstiftning upphör att gälla. I sammanhanget bör dock noteras att kommissionen presenterat förslaget inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet (vilket innebär att de omfattas av Lissabonfördragets protokoll nummer två) och själva aviserat, i sedvanlig ordning, att tidsfristen för subsidiaritetsprövning inletts. Samtidigt kan också noteras att kommissionen har valt att inte redovisa någon sedvanlig bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i ärendet, möjligtvis mot bakgrund av sakfrågans okomplicerade natur. Med hänsyn till det behandlingstvång som ålägger utskotten att behandla samtliga förslag som hänvisas för subsidiaritetskontroll har utskottet slutfört subsidiaritetsprövningen av det aktuella förslaget, oaktat regeringens ställningstagande.

Stockholm den 22 november 2022

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), Jimmy Ståhl (SD), Åsa Karlsson (S), Sten Bergheden (M), Kadir Kasirga (S), Helena Gellerman (L), Carina Ödebrink (S), Linda Westerlund Snecker (V), Oskar Svärd (M), Daniel Helldén (MP), Johanna Rantsi (M), Dan Hovskär (KD) och Marlène Lund Kopparklint (M).