



## SUBSIDIARITETSPRINCIPEN

Genom subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen), som har skrivits in i fördraget om Europeiska unionen, fastställs villkoren för när unionen får agera i stället för medlemsstaterna på de områden där unionen har icke-exklusiva befogenheter.

### RÄTTSLIG GRUND

Artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

### MÅL

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna styr utövandet av EU:s befogenheter. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att – på de områden där unionen inte har exklusiva befogenheter – värna medlemsstaternas möjlighet att fatta beslut och vidta åtgärder, liksom att ge unionen rätt att ingripa om målen för en planerad åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan bättre kan uppnås på EU-nivå ”på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar”. Avsikten med att skriva in subsidiaritetsprincipen i EU:s fördrag var också att föra utövandet av befogenheterna till en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som anges i artikel 10.3 i EU-fördraget.

### RESULTAT

#### A. Ursprung och bakgrund

Subsidiaritetsprincipen infördes formellt genom Maastrichtfördraget, då en hänvisning till den infogades i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Redan i Europeiska enhetsakten från 1987 hade man emellertid infört ett subsidiaritetskriterium på miljöområdet, visserligen utan att uttryckligen hänvisa till det som sådant. Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt fastslog i sin dom av den 21 februari 1995 (T-29/92) att subsidiaritetsprincipen innan EU-fördraget trädde i kraft inte utgjorde en generell rättslig princip som lagligheten i gemenskapens åtgärder skulle prövas mot.

Utan att ordalydelsen om subsidiaritetsprincipen i den omnumrerade artikel 5 andra stycket i EG-fördraget ändrades, fogades genom Amsterdamfördraget ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till EG-fördraget. Den övergripande strategin för tillämpning av subsidiaritetsprincipen överenskomms vid



Europeiska rådets möte i Edinburgh 1992 och blev därmed rättsligt bindande och föremål för rättslig prövning via protokollet om subsidiaritet.

Genom Lissabonfördraget infördes subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget, och den motsvarande bestämmelsen i EG-fördraget upphävdes, samtidigt som ordalydelsen bibehölls. Man lade också till en uttrycklig hänvisning till subsidiaritetsprincipens regionala och lokala dimension. Genom Lissabonfördraget ersattes vidare protokollet från 1997 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna med ett nytt protokoll med samma titel (protokoll nr 2), i vilket huvudskillnaden var de nationella parlamentens nya roll för att säkerställa att subsidiaritetsprincipen följs (se faktablad [1.3.5](#)).

## **B. Definitioner**

Det allmänna syftet med subsidiaritetsprincipen är att garantera en lägre instans en viss grad av självständighet gentemot en högre instans, eller en lokal myndighet i förhållande till den centrala makten. Den innefattar därför delade befogenheter mellan flera myndighetsnivåer, en princip som utgör den institutionella grunden för förbundsstater.

Inom EU används subsidiaritetsprincipen som ett kriterium för hur unionens icke-exklusiva befogenheter ska utövas. Den förbjuder åtgärder från unionen när en fråga kan regleras effektivt av medlemsstaterna på central, regional eller lokal nivå, men ger unionen befogenhet när medlemsstaterna inte är i stånd att uppnå målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning och när åtgärder på EU-nivå kan tillföra ett mervärde.

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att unionens institutioner ska få agera i kraft av subsidiaritetsprincipen: a) Det handlar om ett område där unionen inte har exklusiv befogenhet (icke-exklusiv befogenhet). b) Målen för den planerade åtgärden kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna (nödvändighet). c) Den planerade åtgärden kan, på grund av sin omfattning eller sina verkningar, genomföras med bättre resultat på unionsnivå (mervärde).

## **C. Tillämpningsområde**

### **1. Avgränsning av unionens befogenheter**

Subsidiaritetsprincipen tillämpas enbart på de områden där unionen och medlemsstaterna delar befogenheter med varandra. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har det gjorts en tydligare avgränsning av unionens befogenheter. I första delen av delning I i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) indelas unionens befogenheter i tre kategorier (exklusiv befogenhet, delad befogenhet och stödjande befogenhet), och det anges vilka områden som hör till de tre befogenhetskategorierna.

### **2. Var tillämpas subsidiaritetsprincipen?**

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på alla EU-institutioner, men den har särskilt stor praktisk betydelse i samband med lagstiftningsförfarandena. Genom Lissabonfördraget har de nationella parlamentens och EU-domstolens roll stärkts när det gäller kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs. Lissabonfördraget lade inte bara till en uttrycklig hänvisning till subsidiaritetsprincipens subnationella dimension,



utan stärkte också Regionkommitténs roll och gjorde det möjligt för de nationella parlamenten att låta regionala parlament med lagstiftande befogenheter delta i systemet för "tidig varning".

#### D. Kontroll genom de nationella parlamenten

Enligt artikel 5.3 andra stycket och artikel 12 b i EU-fördraget är det de nationella parlamentens uppgift att vaka över att subsidiaritetsprincipen respekteras, i enlighet med det förfarande som anges i protokoll nr 2. Detta förfarande ("systemet för tidig varning") innebär att varje nationellt parlament eller varje kammare i ett av dessa parlament har åtta veckor på sig, efter översändandet av ett utkast till lagstiftningsakt, att till Europaparlamentets talman och kommissionens och rådets respektive ordförande skicka ett motiverat yttrande som förklarar varför man anser att det berörda utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om de motiverade yttrandena utgör minst en tredjedel av de röster som tilldelats de nationella parlamenten (en röst per kammare i ett tvåkammerssystem och två röster i ett enkammersystem), måste utkastet omprövas ("gult kort"). Den institution som lagt fram utkastet till lagstiftningsakt kan välja mellan att gå vidare med det, ändra det eller dra tillbaka det, och den ska motivera detta beslut. När det är fråga om utkast till akter som rör polissamarbete och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor är tröskeln lägre (en fjärdedel av rösterna). Om, i samband med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, minst en enkel majoritet av de röster som tilldelats de nationella parlamenten ifrågasätter om ett utkast till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen, och kommissionen ändå beslutar att bibehålla sitt utkast, hänvisas frågan till lagstiftarna (Europaparlamentet och rådet), som ska fatta beslut vid första behandlingen. Om lagstiftarna anser att utkastet till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, kan de förkasta utkastet med en majoritet på 55 procent av rådsmedlemmarna eller en majoritet av de avgivna rösterna i Europaparlamentet ("orange kort").

Till dags dato har förfarandet med "gult kort" aktiverats tre gånger, medan förfarandet med "orange kort" aldrig har använts. I maj 2012 delades det första "gula kortet" ut. [Det gällde ett förslag till förordning från kommissionen om utövande av rätten att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster \(Monti II\)](#)<sup>[1]</sup>. Tolv av 40 nationella parlament eller kammare i ett av dessa parlament ansåg då att innehållet i förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen drog till sist tillbaka sitt förslag, men ansåg att subsidiaritetsprincipen inte hade åsidosatts. I oktober 2013 delades ytterligare ett "gult kort" ut av 14 kammare i nationella parlament i elva medlemsstater, efter framläggande av [förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten](#)<sup>[2]</sup>. Efter att ha analyserat de motiverade yttrandena som inkommit från de nationella parlamenten beslutade kommissionen att [bibehålla förslaget](#)<sup>[3]</sup>, med argumentet att det var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Slutligen utfärdades i maj 2016 ett tredje "gult kort"

[1] Förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012)0130).

[2] Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534).

[3] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om översynen av förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2, (COM(2013)0851).



av 14 kammare i elva medlemsstater mot [förslaget till översyn av direktivet om utstationering av arbetstagare](#)<sup>[4]</sup>. Också i detta fall gav kommissionen utförliga [skäl](#)<sup>[5]</sup> för att bibehålla sitt förslag, mot bakgrund av att det inte var oförenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom frågan om utstationerade arbetstagare per definition är gränsöverskridande.

#### E. Domstolsprövning

Respekten för subsidiaritetsprincipen kan i efterhand (dvs. efter antagande av lagstiftningsakten) bli föremål för en rättslig prövning genom Europeiska unionens domstol. Detta framgår också av protokollet. Unionsinstitutionerna åtnjuter omfattande handlingsfrihet när det gäller tillämpningen av denna princip. I domarna i målen [C-84/94](#) och [C-233/94](#) fastställde domstolen att iakttagande av subsidiaritetsprincipen hör till det som omfattas av den motiveringsskyldighet som anges i artikel 296 i EUF-fördraget. Denna skyldighet anses uppfylld om det framgår av skälen att subsidiaritetsprincipen har beaktats. I en nyare dom ([mål C-547/14](#), Philipp Morris, EU:C:2016:325, punkt 218) bekräftade domstolen på nytt att den måste pröva ”om unionslagstiftaren – på grundval av närmare uppgifter – hade anledning att anta att syftet med den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på unionsnivå”. När det gäller rättssäkerhetsgarantier, särskilt motiveringsskyldigheten i fråga om subsidiaritet, erinrade domstolen om att iakttagandet av denna skyldighet ”inte bara ska bedömas med hänsyn till den omtvistade rättsaktens lydelse utan också med hänsyn till det sammanhang som den ingår i och omständigheterna i det enskilda fallet ” (punkt 225).

Medlemsstaterna får väcka talan om ogiltigförklaring inför domstolen mot en rättsakt på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen å deras nationella parlaments – eller en kammare i dettas – vägnar, i enlighet med deras rättssystem. Regionkommittén har också möjlighet att väcka sådan talan mot lagstiftningsakter, om det anges i EUF-fördraget att Regionkommittén ska höras.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Det var Europaparlamentet som tog initiativ till subsidiaritetsprincipen. Den 14 februari 1984, när förslaget till EU-fördraget antogs, föreslog parlamentet en bestämmelse om att medlemsstaterna skulle kunna få agera på områden där unionen inte har lagstiftat och där medlemsstaterna enligt fördraget delar befogenheter med unionen. Parlamentet framhöll också att gemenskapen bör agera endast för att genomföra åtgärder som kan utföras mer effektivt gemensamt än av medlemsstaterna var för sig.

Parlamentet skulle upprepa dessa förslag i ett flertal resolutioner (till exempel resolutionerna av den 23 november 1989, den 14 december 1989, den 12 juli 1990, den 21 november 1990 och den 18 maj 1995), där det bekräftade sitt stöd för subsidiaritetsprincipen.

---

[4]Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (COM(2016)0128).

[5]Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om förslaget till direktiv om ändring av direktivet om utstationering av arbetstagare vad gäller subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2 (COM(2016)0505).



## A. Interinstitutionella avtal

Europaparlamentet har antagit en rad åtgärder för att genomföra sin fördragsenliga roll när det gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I artikel 42 i parlamentets arbetsordning föreskrivs följande: "Vid behandlingen av ett förslag till lagstiftningsakt ska parlamentet särskilt kontrollera att förslaget till rättsakt respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna." Utskottet för rättsliga frågor är det parlamentsutskott som har horisontellt ansvar för att övervaka att subsidiaritetsprincipen iakttas. I detta avseende utarbetar utskottet regelbundet betänkanden om kommissionens årsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet.

Den 25 oktober 1993 ingick rådet, parlamentet och kommissionen ett interinstitutionellt avtal som var ett tydligt uttryck för att alla tre institutionerna var angelägna att göra avgörande framsteg på området. I detta avtal åtog institutionerna sig att respektera subsidiaritetsprincipen. I avtalet fastställs närmare hur de befogenheter som EU-institutionerna tilldelas genom fördragen ska utövas med hjälp av förfaranden för tillämpning av subsidiaritetsprincipen, så att fördragets mål kan förverkligas. Kommissionen åtog sig att beakta subsidiaritetsprincipen och visa på vilket sätt detta gjorts. Motsvarande gäller för parlamentet och rådet i samband med de befogenheter de tilldelats.

Enligt det [interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning](#) från april 2016<sup>[6]</sup> (som ersätter avtalet från december 2003 och den gemensamma interinstitutionella ansatsen för konsekvensanalys från november 2005) måste kommissionen i sina motiveringar förklara på vilket sätt de föreslagna åtgärderna är berättigade med tanke på subsidiaritetsprincipen, och den måste ta hänsyn till detta i sina konsekvensbedömningar. I [ramavtalet av den 20 november 2010](#)<sup>[7]</sup> åtog sig parlamentet och kommissionen dessutom att samarbeta med de nationella parlamenten för att underlätta deras utövande av sina kontrollbefogenheter i fråga om efterlevnad av subsidiaritetsprincipen.

## B. Europaparlamentets resolutioner

Europaparlamentet fastslog redan i sin [resolution av den 13 maj 1997](#)<sup>[8]</sup> att subsidiaritetsprincipen är en bindande rättslig princip, men påpekade samtidigt att genomförandet av den inte bör lägga hinder i vägen för unionens utövande av sina exklusiva befogenheter eller utnyttjas som förevändning för att ifrågasätta EU:s regelverk. I sin [resolution av den 8 april 2003](#)<sup>[9]</sup> lade parlamentet till att meningsskiljaktigheter helst bör lösas på politisk nivå, medan hänsyn bör tas till förslaget från konventet om Europas framtid om att inrätta ett "system för tidig varning"

---

[6]Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning (EUT L 123, 12.5.2016, s. 1).

[7]Ramavtal om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen (EUT L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8]Europaparlamentets resolution om kommissionens rapport till Europeiska rådet – Bättre lagstiftning 1997, EGT C 98, 9.4.1999, s. 500.

[9]Europaparlamentets resolution om kommissionens rapport till Europeiska rådet om bättre lagstiftning 2000 (enligt punkt 9 i det protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till EG-fördraget) och om kommissionens rapport till Europeiska rådet om bättre lagstiftning 2001 (enligt punkt 9 i det protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till EG-fördraget), EUT C 64E, 12.3.2004, s. 135.



som gör det möjligt för de nationella parlamenten att övervaka subsidiaritetsfrågor. Detta system skrevs sedan in i Lissabonfördraget (se ovan samt faktablad [1.3.5](#)).

I sin [resolution av den 13 september 2012](#)<sup>[10]</sup> välkomnade parlamentet en närmare delaktighet för de nationella parlamenten i granskningen av lagstiftningsförslag i ljuset av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Parlamentet föreslog också att man bör undersöka hur man kan avlägsna hinder för de nationella parlamentens deltagande i systemet för kontroll av subsidiariteten.

I sin senaste [resolution av den 18 april 2018](#)<sup>[11]</sup> noterade Europaparlamentet den kraftiga ökningen av antalet motiverade yttranden från de nationella parlamenten, vilket visar på deras ökade engagemang i unionens beslutsprocess. Parlamentet välkomnade också de nationella parlamentens intresse av att spela en mer proaktiv roll genom att använda ett förfarande med ”grönt kort”. I detta avseende rekommenderade parlamentet att dessa befintliga verktyg som gör det möjligt för de nationella parlamenten att delta i lagstiftningsprocessen utnyttjas fullt ut, utan att det skapas nya institutionella och administrativa strukturer.

Roberta Panizza  
04/2019

---

[10]Europaparlamentets resolution av den 13 september 2012 om 18:e rapporten om bättre lagstiftning – Tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (2010), EUT C 353E , 3.12.2013, s. 117.

[11]Europaparlamentets resolution av den 18 april 2018 om årsrapporterna 2015–2016 om subsidiaritet och proportionalitet (antagna texter, [P8\\_TA\(2018\)0120](#)).

