

Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22: MJU32

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet menar att nationellt skogsbruk regleras bäst på nationell nivå. Det är på nationell nivå som förutsättningarna finns för en effektivt utformad skogspolitik som kan ta hänsyn till nationella och regionala förhållanden. Vidare anser utskottet att kommissionens förslag innehåller detaljerade regleringar om jordbrukets markanvändning och skogliga frågor som inte står i proportion till förslagets mål och syfte.

I utlåtandet finns en reservation (V, L, MP).

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Kommissionens förslag	4
Utskottets prövning	5
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur	5
Reservation	9
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (V, L, MP)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

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

Reservation (V, L, MP)

Stockholm den 18 augusti 2022

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Isak From (S), John Widegren (M), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Markus Selin (S), Mats Nordberg (SD), Kjell-Arne Ottosson (KD), Magnus Ek (C) och Alexandra Anstrell (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 29 juni 2022 hänvisade kammaren förslaget till förordning om restaurering av natur till miljö- och jordbruksutskottet för subsidiaritetsprövning.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 23 september 2022.

Utskottets ordförande beslutade den 29 juni 2022, som bemyndigad företrädare för utskottet, att inhämta information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen lämnade sin bedömning skriftligen den 13 juli 2022.

I bilaga 1 redovisas vilket förslag som prövas. I bilaga 2 redovisas utskottets förslag till ett motiverat yttrande från riksdagen.

Kommissionens förslag

Förslagets övergripande mål är att bidra till en kontinuerlig, långsiktig och varaktig återhämtning av biologisk mångfald och resilient natur på land och till havs i hela EU genom restaurering av ekosystem, bidra till unionens klimatbegränsnings- och klimatanpassningsmål och uppfylla unionens internationella åtaganden.

Enligt förslaget fastställs flera bindande mål för och skyldigheter i fråga om restaurering av en rad olika ekosystem. Dessa åtgärder bör senast 2030 omfatta minst 20 procent av EU:s land- och havsarealer och senast 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering. Förslaget underbyggs av en ram för genomförande för att omsätta målen till handling genom att nationella restaureringsplaner upprättas och genomförs. Syftet med förslaget är att ge EU möjligheter att agera skyndsamt och att börja restaurera ekosystem med utgångspunkt i bindande mål och skyldigheter som går att mäta och övervaka. Därmed kommer medlemsstaterna att kunna inleda restaureringsarbetet omedelbart. På så sätt bereder förordningen väg för att en bred uppsättning ekosystem i EU ska kunna restaureras och bibehållas senast 2050, med mätbara resultat 2030 och 2040. Detta innebär att EU kan bidra till att bromsa förlusten av den biologiska mångfalden och restaurera naturen till god hälsa.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservationen (V, L, MP).

Subsidiaritetsprövningen

Subsidiaritetsprövningens innebörd framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna artikel 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.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet. Enligt protokollet ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att de ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om ett nationellt parlament anser att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen 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.

Riksdagen ska i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen. Om ett utskott anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet lämna ett utlåtande till kammaren. Utskottet ska också lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem ledamöter i utskottet begär det.

Riksdagen har också möjlighet att pröva den s.k. proportionalitetsprincipen inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Enligt denna princip ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet med åtgärderna.

Kommissionens subsidiaritets- och proportionalitetsprövning

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anför att åtgärder på EU-nivå är motiverade på grund av omfattningen av och den gränsöverskridande karaktären hos förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem, deras inverkan på allmänheten och de ekonomiska riskerna. Det krävs enligt kommissionen EU-omfattande bestämmelser och skyldigheter för att i en betydande omfattning restaurera den biologiska mångfalden och ekosystemen. Avsaknaden av framsteg med strategin för biologisk mångfald fram till 2020 visar att frivilliga åtaganden från medlemsstaterna inte räcker för att nå EU:s mål när det gäller att restaurera ekosystem.

Kommissionen framhåller att det krävs samordnade åtgärder i stor skala för att ta itu med förlusten och förstöringen av biologisk mångfald och skapa skalfördelar. Insatser på EU-nivå är t.ex. avgörande för återhämtningen av pollinatörer, vilket är ett problem som berör hela EU och det går inte att lösa om enbart ett fåtal medlemsstater tar itu med det. Det är också nödvändigt med EU-åtgärder med tanke på hur mobila många land- och havslevande arter är.

När ett ekosystem restaureras är detta till hjälp för andra närliggande eller anslutna ekosystem och deras biologiska mångfald, eftersom många arter blomstrar i sammankopplade nätverk av ekosystem med stor geografisk omfattning. Det behövs också åtgärder på EU-nivå för att komplettera befintliga rättsliga krav och hjälpa EU att nå sina mål inom andra områden för EU:s miljö- och klimatlagstiftning.

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att den biologiska mångfalden i EU ska vara på väg att återhämta sig senast 2030.

Enligt kommissionen skulle fastställandet av rättsligt bindande mål och skyldigheter i fråga om restaurering av ekosystem på EU-nivå skapa samstämmighet i de åtgärder som behövs i hela EU för att det övergripande målet ska uppnås. Kommissionens övervakning och rapportering om framstegen kommer att innebära ytterligare fördelar och leda till effektivare gemensamma insatser av EU och medlemsstaterna.

Regeringens bedömning

Regeringen inkom den 13 juli 2022 med en skriftlig bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Regeringen anför att den preliminärt delar kommissionens övergripande bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen men att förslaget analyseras vidare inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter, vilket kan komma att resultera i reviderade ställningstaganden när det gäller specifika krav i förslaget. Regeringen bedömer att fördjupade analyser bl.a. behövs när det

gäller förslagets påverkan på fysisk planering, jordbrukets markanvändning och skogliga frågor.

I faktapromemoria 2021/22:FPM114 anför regeringen den 16 augusti 2022 följande:

Kommissionens övergripande bedömning är att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen. Regeringen ser behov av att ytterligare analysera förslagets förenlighet i de delar som går utöver art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Förslaget analyseras för närvarande inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheters underlag, vilket kan komma att resultera i reviderade ställningstaganden när det gäller specifika krav i förordningen. Regeringen bedömer att fördjupade analyser bland annat behövs när det gäller förslagets påverkan på fysisk planering, jordbrukets markanvändning samt skogliga frågor och ska i det fortsatta arbetet med förslaget särskilt verka för att subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen respekteras kopplat till dessa områden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka att det finns områden där det är viktigt med gemensamma insatser på EU-nivå för att återställa ekosystem, bl.a. när det gäller insatser för att förbättra havsmiljön. Däremot innehåller fördraget om Europeiska unionen inte någon rättslig grund för en gemensam skogsbrukspolitik. Utskottet konstaterar att dessa frågor tillhör den nationella beslutanderätten och vill särskilt betona att det nationella självbestämmandet i skogliga frågor måste värnas. Samtidigt är utskottet medvetet om att det finns andra politikområden inom EU som har direkta eller indirekta konsekvenser för skogsbruk och skogsnäring.

Även om medlemsstaterna enligt förslaget själva ska utarbeta de restaureringsplaner som ska ligga till grund för restaureringsarbetet och bl.a. fastställa tillfredsställande nivåer för de indikatorer som anges i förordningen och identifiera och kartlägga de jordbruks- och skogsområden som är i behov av restaurering så bedömer utskottet sammantaget att förslaget medför en reglering av nationellt skogsbruk som inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser att nationellt skogsbruk regleras bäst på nationell nivå. Det är på nationell nivå som förutsättningarna finns för en effektivt utformad skogspolitik som kan ta hänsyn till nationella och regionala förhållanden. Dessa förutsättningar varierar mycket mellan de olika medlemsstaterna, och beslut som rör dessa frågor ska därför fattas på nationell nivå. Det är angeläget att det slutliga regelverket är förenligt med det nationella självbestämmandet i skogliga frågor och att det inte riskerar att kringskära möjligheterna att utforma en kostnadseffektiv politik.

Vidare anser utskottet att förslaget medför en detaljreglering när det gäller jordbrukets markanvändning och skogliga frågor som innebär att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med förslaget. Kommissionens förslag är därmed i dessa delar inte förenligt med proportionalitetsprincipen.

Utskottet anser således att kommissionens förslag i sin nuvarande utformning inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av bilaga 2.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (V, L, MP)

av Maria Gardfjell (MP), Elin Segerlind (V) och Jakob Olofsgård (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Vänsterpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet delar inte utskottets bedömning att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande. Vi anser att det tydligt framgår av EU-traktaten och EU-domstolens praxis att kommissionens förslag till förordning varken strider mot subsidiaritetsprincipen eller proportionalitetsprincipen. Att hävda att så är fallet är inte bara att förringa de betydande problemen med biologisk mångfald och livsmedelssäkerhet i Sverige och unionen – utan visar också på en oinformerad syn på unionens funktionssätt och Sveriges ansvar att bidra till gemensamma lösningar på livshotande problem i medlemsländerna.

Förslaget är också fullt förenligt med proportionalitetsprincipen. Enligt fast praxis från EU-domstolen finns det ett ”vidsträckt utrymme” att lagstifta för EU:s institutioner. Bedömningarna bygger på objektiva kriterier (EU-domstolens förhandsavgörande den 8 juni 2010 i mål C-58/08, punkt 52 och framåt). Det framgår klart av kommissionens förslag och underlagen från regeringen att kommissionens förslag till förordning har föregåtts av just sådana objektiva kriterier.

Lagförslaget om en förordning om restaurering av natur innebär en stor möjlighet att återfå naturen till Europa och gynna både den biologiska mångfalden, klimatet och människorna. Restaurering av ekosystem som torvmarker, skogar och havsgräsängar kan bidra till att minska utsläppen och binda miljontals ton kol varje år.

Restaurering av natur är vår bästa försäkring för klimatanpassning eftersom den kommer att öka vår motståndskraft mot torka, översvämningar och andra extrema väderförhållanden. Följaktligen bidrar den också till livsmedelssäkerhet på lång sikt. Restaurering och bevarande av naturen kan också medföra många socioekonomiska fördelar såsom hållbara jobb, rekreativ möjligheter och vidare fördelar för människors hälsa. Därför är restaurering av natur utan tvekan en av de bästa investeringarna vi kan göra. I kommissionens konsekvensanalys drogs slutsatsen att investeringar i restaurering av natur ger mellan 8 och 38 euro i ekonomiskt värde för varje euro som spenderas. Detta

anmärkningsvärda resultat kan tillskrivas ekosystemtjänster, vilka spelar en ovärderlig roll för att stödja livsmedelstryggheten, klimatet och ekosystemens motståndskraft samt människors hälsa.

Lagförslaget är därför en viktig milstolpe när det gäller att vända både förlusten av biologisk mångfald och klimatförändringarna, med potential att få en verklig effekt i den skala som krävs om det genomförs i tid och på ett väl genomtänkt sätt.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304) är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen och bl.a. medför en detaljreglering av svenskt skogsbruk.

Skälen till riksdagens bedömning är följande. Riksdagen vill inledningsvis understryka att det finns områden där det är viktigt med gemensamma insatser på EU-nivå för att återställa ekosystem, bl.a. när det gäller insatser för att förbättra havsmiljön. Däremot innehåller fördraget om Europeiska unionen inte någon rättslig grund för en gemensam skogsbrukspolitik. Riksdagen konstaterar att dessa frågor tillhör den nationella beslutanderätten och vill särskilt betona att det nationella självbestämmandet i skogliga frågor måste värnas. Samtidigt är riksdagen medvetet om att det finns andra politikområden inom EU som har direkta eller indirekta konsekvenser för skogsbruk och skogsnäring.

Även om medlemsstaterna enligt förslaget själva ska utarbeta de restaureringsplaner som ska ligga till grund för restaureringsarbetet och bl.a. fastställa tillfredsställande nivåer för de indikatorer som anges i förordningen och identifiera och kartlägga de jordbruks- och skogsområden som är i behov av restaurering så bedömer riksdagen sammantaget att förslaget medför en reglering av nationellt skogsbruk som inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att nationellt skogsbruk regleras bäst på nationell nivå. Det är på nationell nivå som förutsättningarna finns för en effektivt utformad skogspolitik som kan ta hänsyn till nationella och regionala förhållanden. Dessa förutsättningar varierar mycket mellan de olika medlemsstaterna, och beslut som rör dessa frågor ska därför fattas på nationell nivå. Det är angeläget att det slutliga regelverket är förenligt med det nationella självbestämmandet i skogliga frågor och att det inte riskerar att kringskära möjligheterna att utforma en kostnadseffektiv politik.

Vidare anser riksdagen att förslaget medför en detaljreglering när det gäller jordbrukets markanvändning och skogliga frågor som innebär att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med förslaget. Kommissionens förslag är därmed i dessa delar inte förenligt med proportionalitetsprincipen.