



Lissabonfördraget

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 berett bl.a. miljö- och jordbruksutskottet möjlighet att avge yttrande över proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget och de motioner som väckts med anledning av propositionen samt över de motioner från allmänna motionstiden 2008 som kommer att ingå i ärendet, allt i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde. I det följande tas vissa förhållanden och synpunkter upp som har samband med miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde. Vidare behandlas motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34.

Utskottets överväganden

Fördragets huvudsakliga innehåll i de delar som berör utskottets beredningsområde

När det gäller jordbruk och fiskeri innebär fördraget att Europaparlamentets möjlighet att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken ökar genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet tillämpas. Undantaget från medbeslutande av parlamentet är fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.

Beträffande miljö införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samlas vidare bestämmelser som ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet i ett sammanhållet avsnitt. Dessa allmänna bestämmelser omfattar bl.a. miljöskydd och djurskydd. Enligt artikel 6 i EUF-fördraget ska miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

Genom en ny artikel 6b i EUF-fördraget fördragsfästs att unionen och medlemsstaterna vid utformningen och genomförandet av unionens politik, i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning samt teknisk utveckling och rymden, fullt ut ska ta hänsyn till kraven på välfärd för djuren som kännande varelser. Samtidigt ska unionen och medlemsstaterna respektera medlemsstaternas lagstiftning och sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv. Artikelns motsvarar i huvudsak protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande som finns fogat till nu gällande EG-fördrag. Artikelns ersätter protokollet. Hänsyn till djurens välbefinnande framhävs genom att denna övergripande artikel tas in i fördraget.

Motionen

Enligt motion U4 (mp) bör miljö- och klimatkraven höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Enligt motionärerna står det redan i dag klart att EU kan främja internationella åtgärder för att lösa miljöproblem. EU var pådrivande i framtagandet av Kyotoavtalet på 1990-talet, då EU förband sig att minska sina utsläpp med 8 %. I dag vet vi att EU inte kan leva upp till denna målsättning då utsläppen i stället har ökat. Enligt artikel 191 är ett av målen med EU:s miljöpolitik att bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Det nya i denna paragraf är tillägget om att bekämpa klimatförändringen. Att främja internationella åtgärder är

dock något som EU redan gör i dag. Enligt motionärernas mening innebär tillägget inte att EU får bättre möjlighet att ta itu med klimatfrågan, och det tillför inget nytt i sak. De åtaganden som EU gjorde i mars 2007, om att t.ex. minska utsläppen med 20 % till 2020, var ett steg i rätt riktning även om de inte var tillräckliga enligt FN:s klimatpanel. Målsättningen fastställdes utan att Lissabonfördraget fanns och baserades i stället på ett mellanstatligt beslut. Detta tillägg innebär inte någon förändring av EU:s möjligheter att jobba med klimatfrågan även om det är just detta mindre tillägg som ofta förs fram som ett bärande argument för att fördraget måste antas. Det stora problemet med EU är att tillväxt och handel prioriteras före miljön. Detta har varit tydligt inom flera områden, t.ex. via handels- och transportpolitiken. Det borde vara så att miljö- och klimatkraven genomsyrar alla politikområden i EU och att EU ges reella verktyg för att kunna agera (yrkande 33).

I motionen framhålls vidare att Lissabonfördraget borde innehålla en miljögaranti, d.v.s. rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet. EU:s nya grundlag innehåller fortfarande inte någon miljögaranti. Marknadens krav är fortfarande överordnade miljön (yrkande 34).

Utskottets ställningstagande

Jordbruk och fiskeri

Som redovisas i propositionen finns i artiklarna 32–38 i EG-fördraget de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken. Den gemensamma marknaden omfattar jordbruket och handeln med jordbruksprodukter (bl.a. jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter). Målen för jordbrukspolitiken är att höja jordbrukets produktivitet, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan innebära gemensamma konkurrensregler, samordning av nationella marknadsorganisationer och upprättande av en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får omfatta allt som behövs för att uppnå jordbrukspolitikens mål, särskilt prisreglering, produktions- och saluföringsstöd, lagring samt import- och exportreglering. Diskriminering mellan konsumenter eller producenter inom gemenskapen är förbjuden. Utvecklings- och garantifonder för jordbruket får bildas.

Jordbrukspolitiken kan innefatta samordning av yrkesutbildning, forskning och kunskapsöverföring samt konsumtionsfrämjande åtgärder. Jordbruksområdet undantas från konkurrensreglerna om inte rådet beslutar annat. Stöd tillåts särskilt till företag som missgynnas genom struktur- eller naturförhållanden och inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Rådet får efter hörande av Europaparlamentet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar, direktiv och beslut. Rådet får även utfärda rekommendationer. Under vissa förutsättningar får rådet enligt samma beslutsförfar-

rande ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation. Utjämningsavgifter fastställs av kommissionen och har till syfte att återställa jämvikten när nationella marknadsorganisationer och liknande påverkar konkurrensläget i andra medlemsstater.

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att den gemensamma jordbrukspolitik och användningen av benämningen ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna. Undantag gäller dock för bevarandet av havets biologiska resurser inom fiskeripolitiken, som faller under unionens exklusiva befogenheter. Genom Lissabonfördraget ökar vidare Europaparlamentets möjligheter att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för jordbruks- och fiskeripolitiken ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samma beslutsprocedur ska användas vid undantag från begränsningen i tillämpningen av konkurrensreglerna och vid ersättande av nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation. Fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter ska dock antas av rådet efter förslag av kommissionen. Detsamma gäller tillåtande av stöd till missgynnade företag och stöd inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Utskottet välkomnar att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitik. Härigenom stärks den demokratiska processen och ger större legitimitet bland EU:s medborgare. När det gäller undantaget från delad befogenhet avseende havets biologiska resurser anser utskottet, vilket även tidigare uppmärksammats av regeringen, att begreppet havets biologiska resurser borde klargöras. Utskottet gör här samma bedömning som regeringen att gränsen för ett sådant begrepp bör utvecklas närmare i sekundärrätten och genom domstolspraxis. Vidare ser utskottet positivt på att det tydliggörs att den gemensamma jordbrukspolitik och användningen av begreppet ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn.

Miljö

Som redovisas i propositionen finns i artiklarna 174–176 i EG-fördraget bestämmelser på politikområdet miljö. I bestämmelserna slås de allmänna målen för miljön fast. Vidare anges principer som ska tillämpas vid beslut på området (förebyggande åtgärder ska vidtas, föroreningar ska hejdas vid källan och förorenaren ska betala). Rådet ska enligt medbeslutandeförfarandet med kvalificerad majoritet besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges för gemenskapens miljöpolitik (artikel 175.1). Med avvikelser från denna beslutsordning ska rådet enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet besluta om a) bestämmelser av främst skattekaraktär, b) åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller

indirekt berör tillgången till dessa resurser, och markanvändning utom avfallshantering samt c) åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning (artikel 175.2). Miljöreglerna är minimiregler som tillåter de medlemsstater som så vill att tillämpa strängare miljökrav. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördraget (artikel 176).

Bestämmelserna på politikområdet miljö hör således till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen. Utskottet ser det som mycket värdefullt att en sådan bestämmelse införs. Härigenom betonas klimatfrågans särställning tydligt i det internationella miljöarbetet.

Enligt nuvarande bestämmelser får rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet besluta att frågor som antas av rådet med enhällighet ska antas med kvalificerad majoritet. Genom Lissabonfördraget anges i stället att rådet med samma förenklade förfarande (passerell) får besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på ovan redovisade områden (a–c). Utskottet ser positivt på denna förändring i fördraget och konstaterar att den innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet.

Vidare är det enligt utskottets mening mycket välkommet att miljöfrågornas ställning stärks genom att en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö inom ramen för en hållbar utveckling skrivs in bland unionens mål. Det är även mycket positivt att de grundläggande principerna om subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet, genom Lissabonfördraget, slås fast på ett tydligare sätt än i dag.

När det gäller den s.k. miljögarantin konstaterar utskottet att detta uttryck inte finns i fördraget, vare sig i det nu gällande eller i Lissabonfördraget. När man talar om miljögarantin brukar man avse den möjlighet ett medlemsland har att vidta nationella åtgärder till stöd för miljön i fråga om ett totalharmoniserat direktiv.

Enligt artikel 95(4) kan en medlemsstat under särskilda omständigheter behålla längre gående nationella bestämmelser, vilka bl.a. grundar sig på miljöskydd, även efter ett beslut om harmonisering. Enligt artikel 95(5) kan en medlemsstat efter att EU beslutat om en harmoniseringsåtgärd införa nationella bestämmelser. Här är det begränsat till fall då det föreligger nya vetenskapliga belägg, det är ett problem som är specifikt för medlemsstaten och det ska ha uppkommit efter beslutet om harmonisering. Bestämmelserna i artikel 95(4) och 95(5) överförs i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Miljöskyddsåtgärder kan också vidtas – i de fall det inte föreligger sekundär lagstiftning – i enlighet med rättstillämpningen rörande artiklarna 28–30. En medlemsstat kan således i vissa fall behålla eller införa förbud eller

restriktioner för import, export eller transistering för att tillgodose ett antal uppräknade behov, däribland skydd av människors och djurs hälsa och liv och bevarande av växter. Sådana förbud eller restriktioner får dock aldrig utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser överförs i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Enligt nuvarande fördrag finns vidare möjlighet att ha strängare bestämmelser än minimiregler i en medlemsstat, under förutsättning att detta inte utgör ett förtäckt handelshinder. Anmälan till kommissionen krävs. Vissa minimidirektiv kan även innehålla ett bemyndigande om att en medlemsstat kan anta strängare regler (artikel 176). Bestämmelsen överförs i sak oförändrad till Lissabonfördraget.

Utskottet anser mot bakgrund av det ovan anförda att motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34 kan lämnas utan vidare åtgärd. I övrigt har utskottet inget att tillägga med anledning av redovisningen i propositionen.

Stockholm den 28 oktober 2008

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s), Helén Pettersson i Umeå (s), Irene Oskarsson (kd), Lars Tysklind (fp) och Dan Nilsson (s).

Avvikande mening

Höjda miljö- och klimatkrav (mp)

Tina Ehn (mp) anför:

Miljöpartiet anser att klimatkraven måste höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Det står redan i dag klart att EU kan främja internationella åtgärder för att lösa miljöproblem. EU var pådrivande i framtagandet av Kyotoavtalet på 1990-talet, då EU förband sig att minska sina utsläpp med 8 %. I dag vet vi att EU inte kan leva upp till denna målsättning då utsläppen i stället har ökat. Enligt artikel 191 är ett av målen med EU:s miljöpolitik att bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Det nya i denna paragraf är tillägget om att bekämpa klimatförändringen. Att främja internationella åtgärder är dock något som EU redan gör i dag. Tillägget innebär inte att EU får bättre möjlighet att ta itu med klimatfrågan, och det tillför inget nytt i sak. De åtaganden som EU gjorde i mars 2007 om att t.ex. minska utsläppen med 20 % till 2020 var ett steg i rätt riktning även om de inte var tillräckliga enligt FN:s klimatpanel. Målsättningen fastställdes utan att Lissabonfördraget fanns och baserades i stället på ett mellanstatligt beslut. Det nu aktuella tillägget innebär inte någon förändring av EU:s möjligheter att arbeta med klimatfrågan även om det är just detta mindre tillägg som ofta förs fram som ett bärande argument för att fördraget måste antas. Det stora problemet med EU är att tillväxt och handel prioriteras före miljön. Detta har varit tydligt inom flera områden, t.ex. via handels- och transportpolitiken. Det borde vara så att miljö- och klimatkraven genomsyrar alla politikområden i EU och att EU ges reella verktyg för att kunna agera.

Vidare borde Lissabonfördraget innehålla en miljögaranti, d.v.s. rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet. EU:s nya grundlag innehåller fortfarande inte någon miljögaranti. Marknadens krav är fortfarande överordnade miljön.

Det jag anför med anledning av motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34 bör ges regeringen till känna.