

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2021/22: MJU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2020

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet har redovisat i en promemoria. Konstitutionsutskottet vill att utskotten redogör för och bedömer vissa angivna frågor. Konstitutionsutskottets uppföljning gäller de subsidiaritetsprövningar som gjordes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2020. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

I detta yttrande redovisar miljö- och jordbruksutskottet sina kommentarer och bedömningar i fråga om konstitutionsutskottets promemoria.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO) som uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftning strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen.

Konstitutionsutskottet ska enligt 7 kap. 8 § RO följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I promemorian Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2020 (pm 2021-09-16) redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 december 2020. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Mot denna bakgrund önskar konstitutionsutskottet särskilt följande redogörelser och bedömningar:

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2020 jämfört med 2019 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 till hur covid-19-pandemin har påverkat utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningarna vid undantag från åttaveckorsfristen.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Miljö- och jordbruksutskottets subsidiaritetsprövningar under 2020

Miljö- och jordbruksutskottet prövade nio utkast till lagstiftningsakter under 2020. Utskottet ansåg att inget av förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag. Prövningarna rörde följande lagstiftningsförslag:

- COM(2020) 80 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag)
- COM(2020) 137 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets beslut 2003/17/EG vad gäller likvärdighet av fältbesiktningar i Ukraina av utsäde av stråsäd och om likvärdighet av stråsäd som produceras i Ukraina
- COM(2020) 142 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1379/2013 och förordning (EU) nr 508/2014 vad gäller särskilda åtgärder för att lindra de effekter som covid-19-utbrottet får inom fiskeri- och vattenbrukssektorn
- COM(2020) 186 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1305/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att ge exceptionellt tillfälligt stöd inom ramen för Ejflu för att hantera covid-19-utbrottet
- COM(2020) 233 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1628 vad gäller dess övergångsbestämmelser för att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen
- COM(2020) 483 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/848 om ekologisk produktion vad gäller datumet för tillämpning och vissa andra datum som anges i den förordningen
- COM(2020) 563 Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordning (EU) 2018/1999 (Europeisk klimatlag)
- COM(2020) 642 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367 /2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ
- COM(2020) 652 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2030.

Utskottets ställningstagande

En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2020 jämfört med 2019 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.

Vad gäller de senaste två åren, dvs. 2019 och 2020, noterar utskottet följande. Under 2019 prövade utskottet fyra utkast till lagstiftningsakter. I samtliga dessa fall ansåg utskottet att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen. Under 2020 prövade utskottet nio förslag. I samtliga dessa fall ansåg utskottet att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Av de nio förslag som utskottet prövade under 2020 handlade fyra förslag om miljö (artikel 192), tre om jordbruk och fiskeri (artikel 42 och 43), ett om tillnärmning av lagstiftning (artikel 114) och ett om jordbruk och fiskeri samt ekonomisk, social och territoriell sammanhållning (artikel 43 och 175, s.k. dubbel rättslig grund). Fyra av förslagen under 2020 handlade om åtgärder för att på olika sätt hantera situationer som uppkommit till följd av covid-19-pandemin.

Vad gäller det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar 2010–2020 noterar utskottet att riksdagens utskott genomförde totalt 975 subsidiaritetsprövningar under perioden. Av dessa prövades 159 utkast av miljö- och jordbruksutskottet, vilket är flest av alla utskott. Utskottets samlade bedömning av subsidiaritetsgranskningen under denna tioårsperiod är att det funnits en betydande variation år från år i antalet lagstiftningsförslag som tilldelats utskottet totalt och uppdelat på utskottets sakområden samt i kvaliteten på kommissionens motiveringar av förslagens förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet kan bl.a. notera att intensiteten i kommissionens lagstiftningsinitiativ i hög grad är beroende av det sittande kollegiets prioriteringar.

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.

Utskottet har vid upprepade tillfällen framfört i sina yttranden till konstitutionsutskottet att svensk lagstiftning på både miljö- och jordbruksområdet är synnerligen intimt knuten till EU-rätten. När det gäller miljöfrågor, inte minst klimatfrågor, har det nationella såväl som det EU-gemensamma regelverket i sin tur en mycket nära koppling till internationella överenskommelser och avtal. Utskottet har påpekat att gemensamma åtgärder många gånger är nödvändiga för att uppnå politiska mål, exempelvis att hållbart förvalta gemensamma naturtillgångar eller att bekämpa gränsöverskridande miljöproblem.

Ett exempel är EU:s kemikaliepolitik som är resultatet av medlemsstaternas samlade ansträngningar för att kontrollera farliga ämnen. I EU:s kemikalieförordning Reach finns det i dagsläget ca 23 000 ämnen registrerade, vilket skulle ha varit närmast omöjligt för medlemsstaterna att generera och hantera var för sig. Utskottet har i andra sammanhang framfört att EU:s kemikaliepolitik i flera avseenden är frukten av ett mycket framgångsrikt svenskt påverkansarbete. Medan lagstiftningsutrymmet onekligen begränsats nationellt har Sverige i gengäld fått möjligheten att påverka utformningen av kemikaliekontrollen i ett mycket större sammanhang.

När det gäller konstitutionsutskottets fråga om i vilken mån utrymmet för nationella åtgärder har *minskat* sedan 2010 till följd av EU-rättens utveckling vill utskottet framhålla följande. Redan vid den tidpunkt då Sverige gick med i EU, dvs. januari 1995, var EU-rätten på utskottets beredningsområde mycket omfångsrik. Framför allt jordbrukspolitiken karaktäriserades av en mycket hög grad av harmonisering. Den gemensamma jordbrukspolitiken har sedan dess genomgått ett antal reformer. I reformpaketet som presenterades sommaren 2018 lanserade kommissionen en s.k. genomförandemodell genom vilken de grundläggande parametrarna (t.ex. mål, breda typer av interventioner och grundläggande krav) fastställs på unionsnivå, medan medlemsstaterna i större utsträckning än tidigare ska ansvara för hur de överenskomna målen ska nås. Den nya modellen innebär alltså att medlemsstaterna fick ett större inflytande över utformningen av t.ex. kontroller och sanktioner jämfört med tidigare regelverk. Mot denna bakgrund bedömde kommissionen att reformpaketet inte bara var förenligt med subsidiaritetsprincipen utan att det skulle ”utöka subsidiariteten”¹.

En liknande typ av utveckling kan noteras inom den gemensamma fiskeripolitiken som reviderats betydligt sedan 2010. Medan EU:s beslutandemakt är mycket omfattande när det gäller marint fiske finns det frågor om det kustnära fisket över vilka lagstiftningskompetensen delegerats tillbaka till medlemsstaterna. Möjligheterna till deltagande och regional förankring har stärkts, och enskilda medlemsstater tillåts att i hög grad själva reglera det fiske som bedrivs inom tolv nautiska mil från baslinjerna.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.

Det hör till sakens natur att det nationella lagstiftningsutrymmet kommer att begränsas över tid på sakområden över vilka befogenheten är delad mellan medlemsstaterna och EU. Utskottet konstaterar att EU-rätten inom såväl jordbruks- som miljöpolitiken är mycket omfattande. Inte desto mindre är det av yttersta vikt att kommissionen fortsätter att utförligt motivera sina utkast till lagstiftningsakter utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, inte bara för att de nationella parlamenten ska kunna granska förslagens

¹ Se COM(2018) 392–394

förenlighet med subsidiaritetsprincipen utan även för att EU:s lagstiftningsprocess ska vara så effektiv och av så hög kvalitet som möjligt.

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat att kommissionen vid tillfällen brustit på denna punkt. Som exempel kan det noteras att det under 2013 saknades motivering i 9 av de 21 förslag som utskottet prövade det året. Utskottet har tidigare framfört att denna statistik förbättrats under de senaste åren, och 2020 var inget undantag i detta avseende. Samtliga förslag som prövades av utskottet under 2020 var motiverade utifrån subsidiaritetsprincipen, även de förslag till åtgärder som ingen annan än kommissionen hade kunnat lägga fram.

Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Ipex (Inter-parliamentary 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.

Utskottets kansli redovisar i regel den information som finns tillgänglig på Ipex i samband med utskottets granskning av lagstiftningsförslag.

Utskottet får dessvärre även detta år konstatera att utbytet mellan de nationella parlamenten på plattformen Ipex är av begränsad nytta. Problemen ligger liksom tidigare i att de flesta andra parlament/kammare inte lägger upp information om hur de ser på de aktuella förslagen, att den eventuella information som läggs upp inte finns översatt till engelska och slutligen läggs information oftast upp mot slutet av tidsfristen, vilket innebär att den inte finns tillgänglig i anslutning till utskottets beredning. Utskottets uppfattning i denna del kvarstår, och utskottet understryker att möjligheterna till mellanparlamentariskt utbyte behöver utvecklas för att kunna bidra till dels utskottets ärendehantering, dels subsidiaritetsprövningens effektivitet.

Vad gäller riksdagens representant ser utskottet ett mycket stort värde i att dels få information om hur andra parlament/kammare ser på ett givet ärende, dels sprida information om vad utskottet och riksdagen har landat i för bedömning. Som utskottet tidigare framfört är en kontakt med riksdagens representant, och i förlängningen andra parlament/kammare, framför allt aktuell i de fall det finns betänksamheter i fråga om lagstiftningsförslagets förenlighet med subsidiaritets- och/eller proportionalitetsprincipen. I förslag som är okomplicerade utifrån sin förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna finns det sällan någon anledning att initiera en sådan kontakt. Därför hade utskottet, tillika utskottskansliet, ingen kontakt med riksdagens representant under 2020 för att utbyta information om subsidiaritetsprövningen. Utskottskansliet hade dock kontakt med riksdagens representant under 2021 med anledning av kommissionens förslag till batteriförordning (COM(2020) 798), vilket kommenteras nedan.

Kommentarer till hur covid-19-pandemin har påverkat utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningarna vid undantag från åttaveckorsfristen.

Utskottet bedömer att subsidiaritetsprövningen, liksom utskottets verksamhet i övrigt, fungerat väl under covid-19-pandemin. Utskottet har kunnat behandla samtliga ärenden inom tidsfristen på åtta veckor.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att fyra av de nio utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2020 direkt syftade till att på olika sätt mildra konsekvenserna av covid-19-pandemin.

Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Utskottet har sedan Lissabonfördragets ikraftträdande prövat ett betydande antal utkast till lagstiftningsakter, och utskottet vill mot denna bakgrund framföra en generell iakttagelse i fråga om vilken typ av invändningar som ryms inom förfarandet.

Lissabonfördraget innebär att nationella parlament har möjlighet att aktivt värna den nationella beslutandemakten och därigenom bidra till att EU-rätten håller en hög kvalitet. Utskottet noterar att till följd av att riksdagen valt att inte delta i den s.k. politiska dialogen är subsidiaritetsprövningen det instrument som utskotten har till sitt förfogande när det gäller att framföra åsikter till förslagsställaren om lagstiftningsinitiativens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser givetvis att den roll som de nationella parlamenten har i att granska utkast till lagstiftningsförslag ska förvaltas på bästa sätt.

Utskottet har i sin prövning tagit fasta på att konstitutionsutskottet redan i sin första uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (bet. 2010/11:KU18) anför att prövningen innefattar ett visst mått av proportionalitetsbedömning. Så som det har uttryckts inom ramen för konstitutionsutskottets uppföljning vid tidigare tillfällen är det i praktiken mycket svårt att dra en gräns mellan prövningen av förslagens proportionalitet och subsidiaritet. Utskottet anser att förhållandet mellan de båda principerna och frågan om vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens prövning ständigt behöver belysas såväl av fackutskotten som av konstitutionsutskottet i dess uppföljning.

Utskottet noterar att majoriteten av de unionsakter som antas varje år antas av kommissionen i enlighet med de befogenheter som den tilldelats av Europaparlamentet och rådet i egenskap av medlagstiftare, antingen genom delegerade akter eller genom genomförandeakter. Utskottet noterar i sammanhanget att konstitutionsutskottet uttalat att det från subsidiaritetssynpunkt i princip inte har någon betydelse om en åtgärd regleras i en lagstiftningsakt, delegerad akt eller genomförandeakt, så länge regleringen är på EU-nivå.

Utskottet bedömer samtidigt att det är en principiell skillnad mellan att delegera beslutandemakt till EU:s lagstiftare, som fattar beslut genom ett

lagstiftningsförfarande, och till kommissionen, som antar rättsakter genom ett förfarande som kan innebära en mycket begränsad möjlighet till insyn och påverkan från nationella myndigheter. Utskottet bedömer vidare att räckvidden av den befogenhet som medlemsstaterna ska delegera till kommissionen kan vara relevant ur såväl proportionalitets- som subsidiaritetshänseende.

Utskottet tar fasta på att det inte finns något som hindrar utskotten från att i sina yttranden, om de så önskar, även ta upp subsidiaritetsprövningar som har genomförts senare än det år som konstitutionsutskottets uppföljning avser. Som exempel vill utskottet därför framhålla sin granskning av kommissionens förslag till en batteriförordning (COM(2020) 798) som presenterades i december 2020 men där utskottets granskning av ärendet avslutades först i början av 2021. I utkastet till lagstiftningsakt föreslogs ett fyrtiotal bemyndiganden för kommissionen att anta dels delegerade akter, dels genomförandekter, för att vid behov vidareutveckla förordningen. Bland annat föreslogs att kommissionen skulle bemyndigas att fastställa obligatoriska mål för offentlig upphandling av batterier. Utskottet noterade i sin prövning av ärendet att EU:s lagstiftare enligt artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan delegera befogenhet till kommissionen att anta rättsakter som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningen. En rättsakts väsentliga delar ska tas fram genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. beslutas av unionens lagstiftare. Utskottet bedömde att det kunde finnas anledning att ifrågasätta om den föreslagna delegeringen var förenlig med denna bestämmelse, som är grundläggande för det EU-gemensamma lagstiftningsarbetet, och huruvida delegeringarna var motiverade och avgränsade. Med beaktande av vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat i frågan bedömde dock utskottet att det inte var motiverat att föreslå ett motiverat yttrande.

Den parlamentariska EU-kommittén uppmanade utskotten att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen och hänvisade till möjligheten att framföra synpunkter som inte direkt hänför sig till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen (framst. 2017/18:URF1). Utskottets erfarenhet är dock att det i praktiken sällan finns tid att lyfta lagtekniska frågeställningar vid överläggningen med regeringen. Sådana diskussioner bör dessutom rimligen tas i ett tidigare skede.

Utskottet vill vidare framhålla att erfarenheter från subsidiaritetsprövningen i andra medlemsstater visar att det är relativt vanligt förekommande att parlament/kammare utifrån ett subsidiaritetsperspektiv har invändningar mot kommissionens förslag till delegering². I ett betydande antal yttranden har nationella parlament/kammare uttryckt missnöje i denna del, t.ex. att det föreslagna bemyndigandet inte är tillräckligt väl motiverat eller avgränsat och att detta strider mot subsidiaritetsprincipen och/eller försvårar parlamentets skyldighet att granska förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det

² Granat, Katarzyna (2018). *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*. Oxford: Hart Publishing.

finns även exempel på svar från kommissionen i vilka kommissionen går det nationella parlamentet/kammaren till mötes i detta hänseende.

Utskottet vill mot denna bakgrund aktualisera frågeställningen om i vilken utsträckning invändningar om delegeringar till kommissionen bör inrymmas i utskottens subsidiaritetsgranskning.

Stockholm den 9 november 2021

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Magnus Manhammar (S), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Magnus Oscarsson (KD), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Ulrika Heie (C), Marlène Lund Kopparklint (M) och Jon Thorbjörnson (V).