

Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22:MJU19

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse i vissa avseenden strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

I utlåtandet finns en reservation (V, MP) och två särskilda yttranden (V, MP).

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010, (COM(2021) 706).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Kommissionens förslag.....	4
Utskottets prövning.....	6
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse.....	6
Reservationer.....	9
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (V, MP).....	9
Särskilda yttranden.....	10
1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (V).....	10
2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (MP).....	10
<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 utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse

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, MP)

Stockholm den 24 februari 2022

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Jessica Rosencrantz (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Malin Larsson (S), Magnus Oscarsson (KD), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Ulrika Heie (C), Yasmine Eriksson (SD) och Åsa Coenraads (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 17 januari 2022 hänvisade kammaren förslaget till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse till miljö- och jordbruksutskottet för subsidiaritetsprövning.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 14 mars 2022.

Vid utskottets sammanträde den 25 januari 2022 beslutade utskottet att inhämta information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen lämnade sin bedömning skriftligen den 7 februari 2022.

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

Kommissionens förslag

Syftet med förslaget är att minimera EU:s bidrag till avskogning och utarmning av skogar över hela världen för att minska unionens bidrag till utsläpp av växthusgaser och den globala förlusten av biologisk mångfald. Kommissionen konstaterar att en växande världsbefolkning leder till att efterfrågan på jordbruksmark förväntas öka, vilket kommer sätta ytterligare press på världens skogar. EU är en marknad som konsumerar stora mängder varor producerade i tredjeländer, och enligt kommissionen finns det en möjlighet att genom ändrad och utvidgad lagstiftning minska den påverkan EU:s konsumtion har på avskogningen. Den lagstiftning som finns idag täcker endast in skogsavverkning kopplat till virke men inte avskogning som orsakas av utbredning av jordbruksmark vilket är den huvudsakliga orsaken till avskogning globalt. Kommissionens målsättning med förslaget är att minska avskogning och utarmning av skogar som konsumtion och produktion inom EU orsakar och därmed minska de globala utsläppen av växthusgaser och minska förlusten av biologisk mångfald.

Kommissionens förslag till förordning innebär att verksamhetsutövare eller handlare som tillgängliggör nötkött, kakao, kaffe, palmolja, soja och trä på EU:s inre marknad eller exporterar de här produkterna från unionen ska kunna visa att produktionen inte har producerats på mark som nyligen avskogats eller, i fallet med träprodukter, gett upphov till utarmning av skogar. Grunden i det föreslagna kontrollsystemet är obligatorisk tillbörlig aktsamhet baserat på en definition av ”avskogningsfri” i kombination med ett system för att jämföra länder utifrån en tregradig riskskala. Det nya förslaget om tillbörlig aktsamhet

innebär dels att dagens system för tillbörlig aktsamhet som finns i EU:s timmerförordning förs över till den nya EU-förordningen och utvidgas till att gälla fler varor och produkter, dels att bestämmelserna om tillbörlig aktsamhet och förbud att släppa ut varor och produkter på marknaden blir strängare och utvidgas till att avse fler typer av varor och produkter.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse

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 och MP) och särskilt yttrande 1 (V) och 2 (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.

Kommissionens subsidiaritets- och proportionalitetsprövning

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anför att det krävs åtgärder på EU-nivå för att hantera EU:s konsumtionsavtryck och internationella handelsfrågor på ett samordnat och harmoniserat sätt. Kommissionen framhåller att förslaget fokuserar på varor och produkter som tillgängliggörs på eller exporteras från EU:s inre marknad och att åtgärder på unionsnivå därför är mest effektiva.

Trots att EU och dess medlemsstater har delad kompetens inom miljöområdet anser kommissionen att EU-omfattande åtgärder är nödvändiga för att säkerställa en gemensam förståelse av leveranskedjor som är fria från avskogning och skogsförstörelse i syfte att öka insynen i sådana leveranskedjor och för att motverka avskogning. Slutligen anser kommissionen att det när det gäller varor som omsätts på den inre marknaden och varor som exporteras från EU är åtgärder på unionsnivå mer ändamålsenliga än åtgärder på nationell nivå, eftersom åtgärder på unionsnivå skulle bidra till att motverka eventuella negativa effekter på den inre marknadens funktion och när det gäller handelsaspekter. Åtgärder på EU-nivå kan därför komplettera och stärka medlemsstaterna nationella åtgärder.

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Kommissionen menar att det föreslagna systemet med obligatorisk tillbörlig aktsamhet baserat, på en definition av avskogningsfri i kombination med ett system för att jämföra länder är det mest effektiva för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen

Regeringen inkom den 7 februari 2022 med en skriftlig bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Regeringen ser ett behov av att definitionerna som berör skog och skogsbruk utformas med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Regeringen anser att begreppet "avskogning" har särskilt stor betydelse för att nå lagstiftningens syfte. Det är den globala avskogningen som är det centrala problemet att hantera och fokus bör därför ligga där. I förslaget finns definitioner såsom "hållbar avverkning" och "skogsförstörelse", vilket inkluderar en inriktning att "stora kalavverkningar minimeras". Sammantaget bedöms definitionerna och förslagets inriktning i sin nuvarande utformning medföra en detaljreglering av nationellt skogsbruk som inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Nationellt skogsbruk

regleras bäst på nationell nivå. Regeringen avser att verka för 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. Det inkluderar även delegering av bestämmanderätt till kommissionen.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet framhålla att fördraget om Europeiska unionen inte innehåller en rättslig grund för en gemensam skogsbrukspolitik. Utskottet konstaterar att dessa frågor tillhör den nationella beslutanderätten. Samtidigt är utskottet medvetet om att det finns andra politikområden inom EU som har direkta eller indirekta konsekvenser för skogsbruk och skogsnäring.

Utskottet delar regeringens bedömning och ser ett behov av att definitionerna som berör skog och skogsbruk i kommissionens förslag till förordning utformas med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Begreppet ”avskogningsfri” har särskilt stor betydelse för att nå lagstiftningens syfte. Den globala avskogningen är det centrala problemet och bör adresseras. I kommissionens förslag till förordning finns definitioner såsom ”hållbar avverkning” och ”skogsförstörelse”, vilket inkluderar en inriktning att ”stora kalavverkningar minimeras”. Sammantaget bedöms definitionerna och förslaget inriktning i sin nuvarande utformning medföra en detaljreglering av nationellt skogsbruk som inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser att nationellt skogsbruk regleras bäst 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. Det inkluderar även delegering av bestämmanderätt till kommissionen.

Utskottet föreslår därmed att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande med den lydelse som anges i bilaga 2 till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Reservationer

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (V, MP)

av Maria Gardfjell (MP) och Elin Segerlind (V).

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

Vi anser att riksdagen inte ska lämna ett motiverat yttrande. Vi utvecklar våra skäl för detta i våra särskilda yttranden 1 respektive 2.

Särskilda yttranden

1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (V)

Elin Segerlind (V) anför:

Jag och mitt parti menar att lagförslaget i sin nuvarande form är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vi delar inte regeringens bedömning att definitioner av hållbarhetsbegrepp inom ramen för den nya lagen inskränker det nationella självbestämmandet.

2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse (MP)

Maria Gardfjell (MP) anför:

Jag och mitt parti delar inte utskottets och regeringens bedömning kring tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse m.m.

Jag och mitt parti anser att regeringen och riksdagen ska välkomna lagförslaget, och även om regeringen uttrycker vissa farhågor om brist på tydliga definitioner finns det inte någon anledning att misstolka förslagets syfte så grovt att man tror att det ska påverka svenskt skogsbruk. Regeringen borde inte anse att skogsbruk som uppfyller svensk skogsvårdslag är ett problem i sammanhanget. Det är bara om regeringen antar att skogsbruket ska bryta mot skogsvårdslagen och miljöbalken som det skulle finnas anledning att tro att definitioner om hållbar avverkning eller skogsdegradering skulle kunna anses bli ett problem för svenskt skogsbruk.

Jag och mitt parti hoppas verkligen inte att den svenska regeringen utgår från att lagbrott ska definiera svenskt skogsbruk.

Regeringen har möjlighet att i förhandlingar i rådet påverka de exakta skrivningarna och bör koncentrera arbetet på att framställa konkreta synpunkter i stället för att avfärda den förordning som kan rädda regnskogarna.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (COM(2021) 706).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på unionens marknad och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (COM(2021) 706) är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen och att förslagets inriktning medför en detaljreglering av nationellt skogsbruk.

Skälen till riksdagens bedömning är följande. Riksdagen ser ett behov av att definitionerna som berör skog och skogsbruk utformas med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Begreppet ”avskogningsfri” har särskilt stor betydelse för att nå lagstiftningens syfte. Den globala avskogningen är det centrala problemet som kommissionen bör adressera. I förslaget finns definitioner så som ”hållbar avverkning” och ”skogsförstörelse”, vilket inkluderar en inriktning att ”stora kalavverkningar minimeras”. Sammantaget bedöms definitionerna och förslagets inriktning i sin nuvarande utformning medföra en detaljreglering av nationellt skogsbruk som inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Nationellt skogsbruk regleras bäst 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. Det inkluderar även delegering av bestämmanderätt till kommissionen.