

Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22: MJU11

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om inrättande av en social klimatfond inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen i den del som gäller de direkta inkomststöden och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

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

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond (COM(2021) 568).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

Utskottets prövning.....5

 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av
 en social klimatfond5

Reservationer9

 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en
 social klimatfond (S, V, L, MP)9

Särskilda yttranden10

 1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande
 av en social klimatfond (S, L, MP)10

 2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande
 av en social klimatfond (V)10

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag11

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond

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 (S, V, L, MP)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 26 oktober 2021

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), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Rickard Nordin (C), Kjell-Arne Ottosson (KD) och Johan Hultberg (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 16 september 2021 hänvisade kammaren förslaget om inrättande av en social klimatfond till miljö- och jordbruksutskottet för subsidiaritetsprövning.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 8 november 2021.

Vid utskottets sammanträde den 5 oktober 2021 beslutade utskottet att inhämta information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen lämnade in sin bedömning skriftligen den 19 oktober 2021.

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

Kommissionens förslag

Förslaget är en del av lagstiftningspaketet Fit for 55. Detta lagstiftningspaket omfattar flera förslag, bl.a. ett förslag om handel med utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter som en del av översynen av utsläppshandelsdirektivet¹. Den föreslagna sociala klimatfonden ska enligt kommissionen inrättas för att hantera de sociala och fördelningsmässiga konsekvenserna av att utsläppshandeln utökas till att även omfatta byggnader och vägtransporter. Fondens syfte är att mildra priseffekterna av den nya koldioxidprissättningen. Fonden bör tillhandahålla finansiering till medlemsstaterna för att stödja deras politik för att hantera de sociala konsekvenserna av sådan handel med utsläppsrätter för utsatta hushåll, utsatta mikroföretag och utsatta transportanvändare. Detta bör särskilt uppnås genom tillfälligt inkomststöd och genom åtgärder och investeringar för att på medellång till lång sikt minska beroendet av fossila bränslen genom ökad energieffektivitet i byggnader, utfasning av fossila bränslen från uppvärmning och kylning av byggnader, inklusive integrering av energi från förnybara energikällor och genom att ge förbättrad tillgång till utsläppsfria och utsläppsnåla transporter.

¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond

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 (S, V, L, MP) och särskilt yttrande 1 (S, L, MP) och 2 (V).

Subsidiaritetsprövningen

Subsidiaritetsprincipens 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 proportionalitetsbedömning

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anför att fonden inrättas för att komplettera den handel med utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter som ska gälla i hela unionen. Tillämpningen av ett enhetligt pris för utsläpp av växthusgaser från byggnader och vägtransporter kommer att få olika påverkan i olika medlemsstater och regioner. Fonden ska ge stöd till medlemsstaterna, så att de kan finansiera en sammanhängande uppsättning åtgärder, inklusive tillfälligt direkt inkomststöd och investeringar som anses nödvändiga för att uppnå unionens klimatmål och, i synnerhet, säkerställa överkomlig och hållbar uppvärmning, kylning och mobilitet. Stödet bör återspegla den varierande situationen i medlemsstaterna och deras regioner, med beaktande av regionala kartor över energifattigdom och kartor över områden med dåligt sammankopplade väg- eller järnvägsnät, avlägsna områden och landsbygdsområden. Dessa åtgärder och investeringar, inklusive tillfälligt direkt inkomststöd, ska gynna utsatta hushåll, utsatta mikroföretag och utsatta transportanvändare, som särskilt påverkas av utsläppshandeln för byggnader och vägtransporter, eftersom reglerade enheter förväntas föra över kostnaderna till slutkonsumenterna.

Finansiering ur unionsbudgeten är i första hand inriktad på verksamhet vars mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva (nödvändighetsprövning) och där interventioner från unionen kan tillföra ett mervärde jämfört med om medlemsstaterna agerar helt på egen hand. I det här fallet återspeglas de olika medlemsstaternas särskilda behov i tilldelningsmetoden. Inrättandet av ett unionsprogram säkerställer också att alla medlemsstater kan vidta åtgärder för att komplettera klimatåtgärderna på unionsnivå. Medlemsstaterna kommer att vara de som utformar och väljer ut åtgärder och investeringar, eftersom de är bäst lämpade att utforma åtgärder som återspeglar de nationella särdragen.

Kommissionen anför vidare att medlemsstaterna bör lägga fram en omfattande uppsättning åtgärder och investeringar som ska finansieras av fonden som deras sociala klimatplaner och som ska läggas fram tillsammans med uppdateringen av deras nationella energi- och klimatplaner i enlighet med styrningsförordningen.

Åtgärder på unionsnivå är enligt kommissionen nödvändiga för att uppnå en snabb och stabil grön omställning där ingen lämnas på efterkälken. Åtgärder på unionsnivå krävs för att samordna ett lämpligt svar på samhällsutmaningarna i samband med handeln med utsläppsrätter för byggnads- och vägtransportsektorerna (effektivitetstest). Detta mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand, samtidigt som unionens interventioner kan tillföra ett mervärde genom att inrätta ett instrument som är inriktat på att stödja medlemsstaterna ekonomiskt när det gäller att utforma och genomföra välbehövliga reformer och investeringar.

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver det minimum som krävs för att uppnå det uppsatta målet på unionsnivå och vad som är nödvändigt för det ändamålet.

Regeringens bedömning

Regeringen anför att den är tveksam när det gäller de direkta inkomststöden, men att den sammanfattningsvis anser att inrättandet av en fond av det slag som kommissionen föreslagit är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen skriver:

Enligt förslagets nuvarande utformning motiveras införandet av fonden helt med att den är nödvändig för inrättandet av ett nytt utsläppshandelssystem. För att ett utsläppshandelssystem ska kunna fungera effektivt krävs att samtliga medlemsstater ingår, eftersom det annars troligtvis skulle uppstå koldioxidläckage inom unionen. Olika grupper i samhället påverkas olika av de sannolika prisförändringar som uppstår till följd av att ett utsläppshandelssystem inrättas. För att dessa prisförändringar inte ska bli ohanterliga kan insatser behövas för att t.ex. minska kostnaderna för att använda energisnåla transportmetoder och energisystem. Syftet med fonden är alltså att omfördela resurser, eftersom ekonomiska utsatta grupper och företag i relativa termer drabbas hårdare på kort sikt av ett nytt utsläppshandelssystem, och då förekomsten av dessa problem kan variera mellan medlemsstater.

Syftet med fonden är dock inte att omfördela mellan inkomstgrupper inom en medlemsstat, även om detta kan bli ett resultat av införandet av fonden i dess nuvarande form. Syftet är snarare att ta till hänsyn till att medlemsstater påverkas olika av ett utvidgat utsläppshandelssystem. Omfördelning mellan medlemsstater kräver gemensamma lösningar. Det är en gemensam angelägenhet att alla medlemsstaters ekonomier så snabbt som möjligt genomgår en klimatomställning. Om en medlemsstats ekonomiska system inte förmår ställa om i en takt som är önskvärd eller nödvändig, drabbas inte bara den medlemsstaten utan samtliga. Således är det en gemensam angelägenhet att uppnå målen med klimatomställningen och vidta gemensamma åtgärder för detta ändamål.

Fonden föreslås bl.a. omfatta åtgärder i form av investeringar och direkta inkomststöd (artikel 6 i förslaget).

Vad gäller i investeringar i infrastruktur och transportsystem för att öka andelen energisnål uppvärmning och mobilitetsmöjligheter kan det finnas skäl att dessa under vissa förutsättningar finansieras från EU:s gemensamma budget, eftersom alla medlemsstater gynnas av att utsläppen från en medlemsstats infrastruktur- och transportsystem minskar.

Vad gäller direkta inkomststöd är tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte självklar. Direkta inkomstransfereringar minskar inte nödvändigtvis utsläppen, vilket innebär att åtgärden inte har någon miljö- eller klimatnytta, och därför inte kan sägas entydigt bidra till de gemensamma målen. Regeringen är därför tveksam till om det direkta inkomststödet är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen är de föreslagna direkta inkomststöden till de som lider av energifattigdom tänkta att hjälpa medlemsstaterna hantera de sociala konsekvenser som uppstår till följd av att ett nytt utsläppshandelssystem inrättas för vägtransporter och byggnader. Regeringen är kritisk till att medlemsstaterna kan välja att knyta hushållens inkomster till EU-budgeten

eftersom inkomsttransfereringar i dagsläget främst är något som beslutas om och genomförs på nationell nivå.

Sammanfattningsvis anser regeringen ändå att inrättandet av en fond av det slag som kommissionen föreslagit är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det är en gemensam angelägenhet att uppnå målen med klimatomställningen och vidta gemensamma åtgärder för detta ändamål. Regeringen är dock fortsatt kritisk till de direkta inkomststöden.

Det föreligger enligt regeringens mening en skillnad mellan bedömningen att fonden som sådan är förenlig med subsidiaritetsprincipen och regeringens tidigare bedömning att behovet av fonden kan ifrågasättas. Det sistnämnda är inte en fråga som är föremål för subsidiaritetsprövning. Subsidiaritetsprövningen omfattar inte heller ett eventuellt förslag om nya egna medel baserade på intäkter från utsläppshandelsystem.

Utskottets ställningstagande

Utskottet är kritiskt till den del av kommissionens förslag som rör det direkta inkomststödet. Inkomststödet är tänkt att hjälpa medlemsstaterna hantera de sociala konsekvenser som uppstår till följd av att ett nytt utsläppshandelssystem inrättas för vägtransporter och byggnader. Som regeringen anför i sin skriftliga bedömning minskar direkta inkomsttransfereringar inte nödvändigtvis utsläppen. Åtgärdens klimatnytta kan därför ifrågasättas och inkomststöden kan därmed inte sägas entydigt bidra till de gemensamma målen. Liksom regeringen är utskottet kritiskt till att medlemsstaterna kan välja att knyta hushållens inkomster till EU-budgeten eftersom inkomsttransfereringar i dagsläget främst är något som beslutas om och genomförs på nationell nivå. Utskottet anser med anledning av det nu sagda att kommissionens förslag inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen i den del som gäller de direkta inkomststöden.

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 om inrättande av en social klimatfond (S, V, L, MP)

av Maria Gardfjell (MP), Hanna Westerén (S), Isak From (S), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S) 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

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 om inrättande av en social klimatfond (S, L, MP)

Maria Gardfjell (MP), Hanna Westerén (S), Isak From (S), Magnus Manhammar (S), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S) och Jakob Olofsgård (L) anför:

Vi är, i linje med regeringen, tveksamma till om ett direkt inkomststöd skulle vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen är de föreslagna direkta inkomststöden till de som lider av energifattigdom tänkta att hjälpa medlemsstaterna att hantera de sociala konsekvenser som uppstår till följd av att ett nytt utsläppshandelssystem inrättas för vägtransporter och byggnader. Vi menar att det är en gemensam angelägenhet att uppnå målen med klimatomställningen och vidta gemensamma åtgärder för detta ändamål. Men vi delar regeringens kritik mot att medlemsstaterna kan välja att knyta hushållens inkomster till EU-budgeten eftersom inkomsttransfereringar i dagsläget främst är något som beslutas om och genomförs på nationell nivå.

Det finns enligt vår mening en skillnad mellan bedömningen att fonden som sådan är förenlig med subsidiaritetsprincipen och frågan om fondens utformning i sak. Vi delar regeringens tidigare bedömning att behovet av fonden i sak kan ifrågasättas. Det sistnämnda är dock inte en fråga som är föremål för subsidiaritetsprövning. Subsidiaritetsprövningen omfattar inte heller ett eventuellt förslag om nya egna medel baserade på intäkter från utsläppshandelssystem.

Sammanfattningsvis anser vi att inrättandet av en social klimatfond av det slag som kommissionen föreslagit är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond (V)

Elin Segerlind (V) anför:

När det gäller frågan om direkta inkomststöd är tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte självklar. Direkta inkomsttransfereringar minskar inte nödvändigtvis utsläppen, vilket innebär att åtgärden inte har någon miljö- eller klimatnytta, och därför inte kan sägas entydigt bidra till de gemensamma målen. Jag och mitt parti delar därför regeringens tveksamhet när det gäller frågan om huruvida det direkta inkomststödet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Jag och mitt parti anser dock ändå att inrättandet av en fond av det slag som kommissionen föreslagit är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det är en gemensam angelägenhet att uppnå målen med klimatomställningen och vidta gemensamma åtgärder för detta ändamål.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond (COM(2021) 568).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har provat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond (COM(2021) 568) strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen i den del som gäller de direkta inkomststöden.

Skälen till riksdagens bedömning är följande. Riksdagen är kritisk till den del av kommissionens förslag som rör det direkta inkomststödet. Inkomststödet är tänkt att hjälpa medlemsstaterna att hantera de sociala konsekvenser som uppstår till följd av att ett nytt utsläppshandelssystem inrättas för vägtransporter och byggnader. Direkta inkomsttransfereringar minskar dock inte nödvändigtvis utsläppen. Åtgärdens klimatnytta kan därför ifrågasättas och inkomststöden kan därmed inte sägas entydigt bidra till de gemensamma målen. Riksdagen är även kritisk till att medlemsstaterna kan välja att knyta hushållens inkomster till EU-budgeten eftersom inkomsttransfereringar i dagsläget främst är något som beslutas om och genomförs på nationell nivå.