

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2023/24: MJU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

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 2022. 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 upp tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I promemorian Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2022 (pm daterat 2023-09-12) redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 december 2022. 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 sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat.
2. En samlad bedömning av dels 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, dels hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkast till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1.
4. En kommentar till kommissionens motivering avseende subsidiaritetsprincipen.
5. 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.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Miljö- och jordbruksutskottets subsidiaritetsprövningar under 2022

Miljö- och jordbruksutskottet prövade följande tolv utkast till lagstiftningsakter under 2022:

1. COM(2021) 706 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
2. COM(2022) 113 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1628 vad gäller förlängning av kommissionens befogenhet att anta delegerade akter
3. COM(2022) 134 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens geografiska beteckningar för vin, spritdrycker och jordbruks-produkter samt kvalitets-ordningar för jordbruks-produkter, om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013, (EU) 2017 /1001 och (EU) 2019/787 samt om upphävande av förordning (EU) nr 1151/2012
4. COM(2022) 150 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517 /2014
5. COM(2022) 151 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009
6. COM(2022) 156 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall
7. COM(2022) 157 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering av miljöuppgifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp
8. COM(2022) 179 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring och rättelse av förordning (EU) nr 508/2014 vad gäller särskilda åtgärder för att mildra konsekvenserna för fiskeverksamheten av Rysslands militära aggression mot Ukraina och för att begränsa effekterna på leveranskedjan för fiskeri- och vattenbruksprodukter av de marknadsstörningar som orsakas av den militära aggressionen
9. COM(2022) 242 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1305/2013 vad gäller en särskild åtgärd för att ge exceptionellt tillfälligt stöd inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) för att hantera effekterna av Rysslands invasion av Ukraina
10. COM(2022) 296 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1217 /2009 vad gäller omvandling av

informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter till ett informationssystem för jordbruksföretagens hållbarhet

11. COM(2022) 304 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur
12. COM(2022) 305 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115.

Utskottet ansåg att tre utkast stred mot subsidiaritetsprincipen, och lämnade utlåtanden med förslag till motiverade yttranden av denna anledning. De tre utkast som ledde till ett motiverat yttrande från riksdagen var följande:

- COM(2021) 706 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 (utl. 2021/22:MJU19)
- COM(2022) 304 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur (utl. 2021/22:MJU32)
- COM(2022) 305 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel och om ändring av förordning (EU) 2021/2115 (utl. 2021/22:MJU33).

Den rättsliga grunden för samtliga förslag var artikel 192 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget), dvs. miljöpolitik.

Utskottets ställningstagande

En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat.

När det gäller det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar i riksdagen under perioden december 2009 t.o.m. december 2022 har miljö- och jordbruksutskottet prövat totalt 190 utkast, vilket är flest av alla utskott. Drygt 90 utkast av de förslag som utskottet har prövat har rört jordbruk och fiske (artikel 42 och 43 EUF-fördraget). Ytterligare ca 70 utkast har handlat om miljö (artikel 192 EUF-fördraget).

Under samma period har utskottet lämnat elva utlåtanden varav tio har lett till att riksdagen har lämnat ett motiverat yttrande. Under senare år har de motiverade yttranden som utskottet lämnat framför allt handlat om initiativ inom ramen för EU:s miljö- och klimatpolitik.

I likhet med vad utskottet påpekat i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet finns det 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 konstaterar att

intensiteten i kommissionens lagstiftningsinitiativ i hög grad är beroende av det sittande kollegiets prioriteringar. Utskottet kan konstatera att det nuvarande kollegiets ambitioner när det gäller EU:s miljö- och klimatmål relaterat till den gröna given har inneburit en hög lagstiftningsaktivitet på utskottets sakområde.

En samlad bedömning av dels 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, dels hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

I likhet med vad utskottet framförde i samband med förra årets uppföljning finns det anledning att problematisera frågan om i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder har minskat till följd av EU-rättens utveckling på området. Det finns olika typer av utvecklingstendenser inom utskottets beredningsområden som kan vara värda att uppmärksamma även detta år.

Inledningsvis kan det konstateras att samtidigt som rättslig utveckling på EU-nivå per automatik innebär att utrymmet för nationell lagstiftning krymper, hade resultatet av lagstiftningen på EU-nivå inte kunnat uppnås med enbart nationella åtgärder. Utskottet har vid upprepade tillfällen i sina yttranden till konstitutionsutskottet framfört 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 naturtillgångar som medlemsstaterna enats om ska betraktas som gemensamma (t.ex. havets biologiska resurser, artikel 3 i EUF-fördraget) eller att bekämpa gränsöverskridande miljöproblem.

Ett konkret exempel som utskottet har lyft i detta sammanhang är EU:s kemikaliepolitik, som är resultatet av medlemsstaternas samlade ansträngningar för att kontrollera farliga ämnen. I EU:s kemikalieförordning Reach fanns det i mitten av oktober 2023 ca 29 000 ämnen registrerade, vilket med största sannolikhet skulle ha varit omöjligt för medlemsstaterna att generera och hantera var för sig.

Parallellt med denna utveckling finns det exempel där utvecklingen i EU-rätten snarare lett till att beslutandemakt delegerats tillbaka till medlemsstatsnivå. Den gemensamma jordbrukspolitiken har sedan Sveriges inträde i EU 1995 genomgått ett antal reformer. I det senaste reformpaketet som presenterades sommaren 2018 lanserade kommissionen en s.k. genomförandemodell genom vilken de grundläggande parametrarna fastställs på unionsnivå, medan medlemsstaterna i större utsträckning än tidigare ska ansvara för hur de överenskomna målen ska nås. Den nya modellen innebar alltså att medlemsstaterna fick ett större inflytande över utformningen av t.ex.

kontroller och sanktioner än enligt tidigare regelverk. Mot denna bakgrund bedömde kommissionen att reformpaketet inte bara var förenligt med subsidiaritetsprincipen utan att det skulle "utöka subsidiariteten".

En liknande typ av utveckling kan noteras inom den gemensamma fiskeripolitiken som reviderats betydligt sedan 2010. Medan EU har exklusiv befogenhet när det gäller regleringen av marint fiske, finns det frågor om det kustnära fisket över vilka lagstiftningskompetensen delegerats tillbaka till medlemsstaterna. Lika tillträde för unionsfiskefartyg till fisket i EU:s vatten är en principiell utgångspunkt för den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt har undantag från lika tillträde för vatten upp till 12 nautiska mil beslutats flera gånger för en begränsad period och hittills alltid förlängts (förordning 1380/2013, skälsats 19). I sådana kustnära vatten kan alltså medlemsstaten själv besluta om fiskereglerande åtgärder. Utskottet har uppmärksammat regeringen på detta rättsliga utrymme i samband med sin beredning av förslag till begränsningar av fisket i Östersjön (bet. 2021/22:MJU6 Åtgärder för att skydda Östersjöns fiskbestånd).

En mer komplex, och från subsidiaritets synpunkt mer problematisk utveckling, kan noteras när det gäller den indirekta effekt som politisk integration i en sektor har på andra, närliggande områden. EU:s miljö- och klimatpolitik präglas av en tämligen hög komplexitet med uppsatta mål som kräver åtgärder inom en rad samhällssektorer. Harmonisering kan på detta sätt ske även inom områden där medlemsstaterna inte delegerat beslutandemakt till EU. Det tydligaste exemplet på denna problematik utifrån utskottets beredningsområde härrör till skogspolitiken. Samtidigt som någon gemensam skogspolitik inte nämns i EU:s primärrätt, har behandlingen av skogliga frågor på EU-nivå gått i en riktning som innebär ökad detaljreglering, ökad centralisering och ökade överstatliga inslag. Detta har motiverat utskottet att vid upprepade tillfällen uttrycka oro för upprätthållandet av det nationella självbestämmandet (t.ex. utl. 2021/22:MJU8 Kommissionens meddelande om en ny EU-skogsstrategi för 2030).

En kommentar till hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkasten till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1.

Utskottet vill inledningsvis lyfta fram att medlemsstaterna har beslutat om att EU:s fördrag ska medge ett snabbspår för lagstiftningsprocessen för s.k. vederbörligen, motiverade brådskande fall. I sådana fall kan undantag göras från den frist på åtta veckor som i vanliga fall ska följas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. Utskottet noterar att kommissionen har utnyttjat denna möjlighet under covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina, händelser av synnerligen exceptionell karaktär.

När det gäller de förslag som hänvisats till utskottet och där kommissionen bedömt att det funnits skäl att undanta akten från den ordinarie åttaveckorsfristen vill utskottet framhålla att förslagen handlat om olika former av krisinstrument för att trygga stabilitet och resiliens på den inre marknaden. Statsstöd och andra finansiella stödåtgärder, t.ex. förändringar av fonder inom den gemensamma jordbrukspolitiken, kan som regel endast åstadkommas på EU-nivå. Utskottet hade således inga problem med att fullfölja granskningen av förslag med denna utgångspunkt, men detta är en konsekvens av att förslagen då är oproblematiska ur subsidiaritetshänseende.

Utskottet ser inte desto mindre ett visst behov av att problematisera subsidiaritetsprövningens ändamålsenlighet i de fall den föreslagna åtgärden är av sådan brådskande natur att lagstiftaren bedömer att undantag från den ordinarie tidsfristen är motiverat. En gängse uppfattning är att redan åttaveckorsfristen ofta är för kort för att utkastet ska kunna beredas tillräckligt väl. Utskottet ställer sig därför frågande till huruvida det ska ses som implicit att de nationella parlamentens möjlighet att granska utkastens förenlighet med subsidiaritetsprincipen i praktiken uteblir i det fall undantaget i artikel 4 protokoll nr 1 åberopas.

Utskottet vill i sammanhanget också poängtera följande. Sedan ett antal år tillbaka pågår det ett arbete för att ytterligare effektivisera EU:s beslutsfattande vid stora och svåra kriser. Såväl Europeiska rådet som ministerrådet har framhållit betydelsen av att detta arbete fortsätter, t.ex. i fråga om utvecklingen av flexibla och anpassningsbara förfaranderegler (se t.ex. rådets slutsatser den 23 november 2021 om stärkt beredskap, insatsförmåga och resiliens vid framtida kriser, 14276/21). Utskottet vill ta tillfället i akt och understryka vikten av att man i största möjliga mån håller sig till de ramar för lagstiftningsprocessen som medlemsstaterna fastställt och som framgår av artikel 6 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Lissabonfördraget, och då i synnerhet avdelning II i fördraget om Europeiska unionen (EU), var resultatet av en lång tids arbete för att hitta sätt att stärka kopplingen mellan demokratiska processer och legitimitet. De nationella parlamentens rätt till deltagande i EU:s lagstiftningsprocess står i centrum för denna ambition, men det förutsätter att parlamenten ges tillräckligt med tid för att sätta sig in i ärendena.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat att kommissionen ibland brustit på denna punkt. Under 2022 var alla utom ett förslag som utskottet prövade motiverade utifrån subsidiaritetsprincipen. Samtidigt ser utskottet inte nödvändigtvis det som ett hinder om förslag saknar en motivering utifrån subsidiaritetsprincipen. Det hör till sakens natur att det nationella lagstiftningsutrymmet över tid kommer att begränsas på sakområden över vilka befogenheten är delad mellan medlemsstaterna och EU, och frågan om huruvida den föreslagna åtgärden bättre hanteras på nationell

eller lokal nivå blir därmed obsolet. EU-rätten inom såväl jordbruks- som miljöpolitiken är mycket omfattande, och det finns många exempel på utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövat där ingen annan än kommissionen hade kunnat vidta åtgärden i fråga.

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.

Liksom utskottet framfört i tidigare i frågan är Ipex av högst begränsad nytta, såväl för Riksdagsförvaltningen som för ledamöterna. Problemen ligger liksom tidigare i att de flesta andra parlament och 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. Denna problematik gör sig gällande inte bara när det gäller subsidiaritetsprövningen utan även i fall då kansliet eftersökt information om andra parlaments och kamrars behandling av dokument från EU:s institutioner, t.ex. i samband med granskningsutlåtanden.

Liksom utskottet framfört tidigare finns det ett uppenbart värde i att dels informera sig om hur andra parlament och kamrar avser att agera i ett givet ärende, dels sprida information om vad utskottet och riksdagen landat i för bedömning. Av denna anledning kan en kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner vara användbar. Denna kontakt kan dock försvåras till följd av tidsbrist. Som utskottet tidigare framfört är en kontakt med riksdagens representant, och i förlängningen andra parlament och kamrar, relevant i de fall utkastet till lagstiftningsförslag på något sätt är komplicerat i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Vid prövningen av förslag som är okomplicerade utifrån sin förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna finns det sällan någon anledning att initiera en sådan kontakt. I sammanhanget bör det tilläggas att utskottet framför allt får information om hur andra länder ställer sig till olika förslag genom sin kontakt med regeringen. Detta gäller inte minst förslag som härrör sig till skogliga frågor där Sverige och andra skogsrika länder ofta har ett nära utbyte och ibland även samarbete i frågor som rör regleringen på EU-nivå.

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

Utskottet vill även detta år lyfta fram en iakttagelse av mer allmän karaktär. Utskottet noterar att kommissionen under 2022 började arbeta i linje med de nya åtagandena som kommissionen antagit 2021 inom ramen för bättre lagstiftning (COM(2021) 219 final). Åtagandena inkluderar bättre analys av och kommunikation om hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

beaktas i de lagstiftningsinitiativ som kommissionen lägger fram, bl.a. genom att kommissionen tydligare motiverar varför åtgärder på EU-nivå är nödvändiga, och att kommissionen särskilt utvecklar skälen i de fall den föreslagna åtgärden är politiskt känslig eller kontroversiell.

Utskottet ser givetvis positivt på att kommissionen ökar sina ansträngningar för att – i linje med vad fördragen föreskriver – ge skäl för den rättsliga utvecklingen på EU-nivå. Utskottet avser att följa kommissionens ansträngningar i denna del, och bedömer att konstitutionsutskottets årliga uppföljning är av stort värde även i detta avseende.

Stockholm den 7 november 2023

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Emma Nohrén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Nohrén (MP), Kjell-Arne Ottosson (KD), Martin Kinnunen (SD), Anna-Caren Säterberg (S), John Widegren (M), Joakim Järrebring (S), Staffan Eklöf (SD), Helena Storckenfeldt (M), Tomas Kronståhl (S), Mattias Eriksson Falk (SD), Jytte Guteland (S), Marlène Lund Kopparklint (M), Kajsa Fredholm (V), Stina Larsson (C), Beatrice Timgren (SD), Elin Nilsson (L) och Sofia Skönnbrink (S).