

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2024/25: MJU3y

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 2023. 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. Enligt fördraget ska de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen). I riksdagen utförs prövningen av utskotten (9 kap. 20 § riksdagsordningen, nedan RO).

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 2023 (pm daterat 2024-09-12) redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 december 2023. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Konstitutionsutskottet vill att utskotten kommenterar och bedömer vissa angivna frågor.

Miljö- och jordbruksutskottets subsidiaritetsprövningar under 2023

Miljö- och jordbruksutskottet prövade följande tjugofem utkast till lagstiftningsakter under 2023:

1. COM(2022) 540 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring och direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område
2. COM(2022) 541 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetning)
3. COM(2022) 542 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (omarbetning)
4. COM(2022) 659 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om märkning av ekologiskt sällskapsdjursfoder
5. COM(2022) 748 Förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar
6. COM(2022) 672 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för certifiering av koldioxidupptag
7. COM(2022) 677 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU)

- 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG
8. COM(2023) 63 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE)
 9. COM(2023) 88 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/1242 vad gäller skärpning av normerna för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och införande av rapporterings- skyldigheter samt om upphävande av förordning (EU) 2018/956
 10. COM(2023) 98 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/1009 vad gäller den digitala märkningen av EU-gödselprodukter
 11. COM(2023) 124 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda regler om införsel till Nordirland från andra delar av Förenade kungariket av vissa sändningar av detaljhandelsvaror, växter för plantering, utsädespotatis, maskiner och vissa fordon som har använts för jordbruks- eller skogsbruksändamål samt om förflyttning utan kommersiellt syfte av vissa sällskapsdjur till Nordirland
 12. COM(2023) 201 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2001/110/EG om honung, 2001/112/EG om fruktjuice och vissa liknande produkter avsedda som livsmedel, 2001/113/EG om sylt, gelé och marmelad samt sötad kastanjeuré avsedda som livsmedel och 2001/114/EG om vissa former av hållbarhets- behandlad, helt eller delvis dehydratiserad mjölk avsedd som livsmedel
 13. COM(2023) 217 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tvätt- och rengöringsmedel och ytaktiva ämnen, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av förordning (EG) 648/2004
 14. COM(2023) 395 Förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver vad gäller tandamalgam och andra produkter med kvicksilver tillsatt som omfattas av tillverknings-, import- och exportrestriktioner
 15. COM(2023) 411 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om växter som framställts med vissa nya genomiska metoder och därav framställda livsmedel och foder samt om ändring av förordning (EU) 2017/625
 16. COM(2023) 414 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av växtförökningsmaterial i unionen, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031, 2017/625 och 2018/848 samt om upphävande av rådets direktiv 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/ EEG, 2002/53/EG, 2002/54/EG, 2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG och 2008/90/EG (förordningen om växtförökningsmaterial)
 17. COM(2023) 415 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om produktion och saluföring av skogsodlingsmaterial, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/2031 och (EU)

- 2017/625 och om upphävande av rådets direktiv 1999/105/EG (förordning om skogsodlingsmaterial)
18. COM(2023) 416 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om markövervakning och markresiliens (lag om markövervakning)
 19. COM(2023) 420 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv med ändring av avfallsdirektivet 2008/98/EG
 20. COM(2023) 451 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om cirkularitetskrav för fordonskonstruktion och hantering av uttjänta fordon, om ändring av förordningarna (EU) 2018/858 och 2019/1020 och om upphävande av direktiven 2000/53/EG och 2005/64/EG
 21. COM(2023) 639 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 1999/2/EG, 2000/14/EG, 2011/24/EU och 2014/53/EU vad gäller vissa rapporteringskrav på områdena livsmedel och livsmedelsingredienser, buller utomhus, patienträttigheter och radioutrustning
 22. COM(2023) 643 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 1379/2013, (EU) 167/2013 och (EU) 168/2013 vad gäller vissa rapporteringskrav
 23. COM(2023) 645 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av förluster av plastpellets i syfte att minska mikroplastförorening
 24. COM(2023) 661 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 vad gäller fleråriga inventeringsprogram, anmälningar om förekomst av reglerade icke-karantänskadegörare, tillfälliga undantag från importförbud och från särskilda importkrav samt fastställande av förfaranden för att bevilja dessa, tillfälliga importkrav för högriskväxter, högriskväxtprodukter och andra högriskföremål, fastställande av förfaranden för förtecknande av högriskväxter, innehållet i sundhetscertifikat, användning av växtpass samt vad gäller vissa rapporteringskrav för avgränsade områden och inventeringar av skadegörare
 25. COM(2023) 727 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets beslut 89/367/EEG om inrättande av en ständig kommitté för skogsbruk.

Av de utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2023 handlade elva om miljö (artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan EUF-fördraget), nio om jordbruk och fiskeri (artiklarna 42 och 43), nio om tillnärmning av lagstiftning (artikel 114) och två om folkhälsa (artikel 168). Flera förslag vilade på mer än en rättslig grund.

Utskottet ansåg att samtliga utkast var förenliga med subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren m.fl. genom protokollsutdrag.

Utskottets ställningstagande

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

Utskottet noterar att under perioden december 2009 t.o.m. december 2023 har totalt 1 305 subsidiaritetsprövningar genomförts av riksdagens utskott. Av dessa prövades 215 utkast till lagstiftningsakter av miljö- och jordbruksutskottet, som därmed är det utskott som har prövat flest förslag. Majoriteten av de förslag som utskottet har granskat har haft sin rättsliga grund i artiklarna 42 och 43 i EUF-fördraget, dvs. jordbruk och fiskeri samt artikel 192 i EUF-fördraget, dvs. miljö. Under samma period hade riksdagen lämnat totalt 100 motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Av dessa har miljö- och jordbruksutskottet lämnat elva utlåtanden, varav tio har lett till motiverade yttranden från riksdagen.

Liksom tidigare konstaterar utskottet att det finns en betydande variation år från år i antalet lagstiftningsförslag som tilldelats utskottet totalt och uppdelat på utskottets sakområden. Det kan noteras att intensiteten i kommissionens lagstiftningsinitiativ är i hög grad beroende av det sittande kollegiets prioriteringar. Under 2023 presenterade kommissionen ett betydande antal utkast till lagstiftningsakter i syfte att uppfylla de utfästelser som gjorts inom den gröna givnen.

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

Utifrån utskottets erfarenhet av subsidiaritetsprövningen kan det finnas anledning att nyansera frågeställningen om i vilken mån utrymmet för nationella åtgärder har minskat sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009. Olika typer av utvecklingstendenser inom utskottets beredningsområden kan vara värda att uppmärksamma i detta sammanhang.

Inledningsvis kan det konstateras att den formella nationella handlingsfriheten inom utskottets beredningsområde i betydande utsträckning var begränsad av EG-rätten redan före EU-inträdet. EG-rättens utveckling på kemikalieområdet var i delar bindande och lika i alla länder inom EG såväl som EES, t.ex. i fråga om klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen. Under 1990- och 00-talet totalharmoniserades EU:s kemikalielagstiftning, och Reach-förordningen, som trädde i kraft 2007, och annan EU-lagstiftning är sedan dess grunden för svensk kemikalielagstiftning. Utrymmet för nationella åtgärder kan således inte sägas ha förändrats i nämnvärd omfattning sedan 2009.

Även inom jordbrukspolitiken började svenska regler att anpassas till EG-rätten redan under 1970-talet. Inte desto mindre krävde anslutningen en genomgripande och omedelbar harmonisering av svensk rätt på jordbruks- och livsmedelsområdet. De förändringar i EU-rätten som skett därefter, bl.a. genom Lissabonfördraget, har inte påverkat harmoniseringsgraden i nämnvärd omfattning. Lissabonfördraget innebar inte någon ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, och majoritetsbeslut var gängse redan sedan 1950-talet. Som utskottet påpekat tidigare för konstitutionsutskottet innebar den senaste reformen för programperioden 2021–27 snarare en ”utökad subsidiaritet” genom att medlemsstaterna i större utsträckning än tidigare ansvarar för hur de överenskomna målen ska nås.

Utskottet vill även detta år påpeka att den EU-rättsliga utvecklingen inom miljöpolitiken haft en indirekt effekt på områden där medlemsstaterna inte har delegerat beslutandemakt till EU-nivån. Det tydligaste exemplet på denna problematik utifrån utskottets beredningsområde härrör sig från skogspolitiken. Samtidigt som skogen har en central roll i EU:s klimatmål nämns inte någon gemensam skogspolitik i EUF-fördraget. Miljö- och jordbruksutskottet har av denna anledning vid ett flertal tillfällen markerat betydelsen av det nationella självbestämmandet i skogliga frågor. I det skogspolitiska betänkandet våren 2023 (bet. 2022/23:MJU15) anförde utskottet följande:

Utskottet tillmäter i likhet med regeringen frågan om att värna det nationella självbestämmandet i skogsfrågor stor betydelse. Utskottet är medvetet om att det finns politikområden inom EU som har direkta eller indirekta konsekvenser för svenskt skogsbruk och skogsnäring. Beslut som berör skogsbruket ska dock fattas på en nivå där det går att ta hänsyn till nationella förutsättningar. Principerna om subsidiaritet och proportionality är viktiga i sammanhanget.

EU-rättens inträde på det skogspolitiska området är en del av det s.k. 55 procentspaketet som i sin tur står i förbindelse med utvecklingen på internationell nivå när det gäller överenskomna mål för klimat och biologisk mångfald. Till viss del kan regelutvecklingen även kopplas till Lissabonfördraget; en särskild bestämmelse infördes om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen och det ordinarie lagstiftningsförandet blev tillämpbart, dvs. Europaparlamentets ställning stärktes.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat att kommissionen tidigare har brutit på denna punkt, framför allt under de första åren efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Utskottet har också framfört att detta har förbättrats avsevärt under de senaste åren. De förslag som utskottet prövade under 2023 är i linje med denna utveckling; alla förslag som utskottet prövade under året var mer eller mindre motiverade utifrån subsidiaritetsprincipen. Det bör dock påpekas att motiveringarna i regel är tämligen kortfattade.

I likhet med vad utskottet anfört i frågan tidigare är det inte nödvändigtvis ett problem i det fall ett förslag inte innehåller en noggrann motivering utifrån subsidiaritetsprincipen. EU-rätten inom flertalet av utskottets sakområden, inte minst jordbruks- som miljöpolitiken, är mycket omfattande, och det finns många exempel på förslag till åtgärder som utskottet prövat där ingen annan än kommissionen hade kunnat vidta åtgärden i fråga. En motivering av den föreslagna åtgärden utifrån subsidiaritetshänsyn blir således tämligen överflödigt.

Det kan också nämnas att ett betydande antal av de förslag som utskottet prövade under 2023 aviserades i kommissionens tidigare presenterade strategier och hade därmed redan varit föremål för viss utskottsbehandling. Flera utkast till lagstiftningsförslag aviserades inom ramen för EU:s kemikalie-strategi och den gröna given och utskottet hade därmed redan viss kännedom om den föreslagna åtgärden, vilket underlättar subsidiaritetsprövningen.

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

Utskottet tycker att det verkar råda enighet bland riksdagens utskott om att Ipex är av begränsad nytta. Inledningsvis kan man konstatera att Ipex inte erbjuder några interaktiva element; de flesta andra parlament/kammare lägger inte upp information om hur de ser på de aktuella förslagen; den eventuella information som läggs upp finns inte översatt till engelska och när information läggs upp sker det vanligtvis mot slutet av tidsfristen, vilket innebär att den inte finns tillgänglig i anslutning till utskottets beredning. Denna problematik gör sig gällande inte bara i fråga om subsidiaritetsprövningen utan även i fall då utskottet eftersökt information om andra parlaments granskning av andra dokument från kommissionen, t.ex. i samband med granskningsutlåtanden.

Utskottet har i tidigare yttranden påpekat att det finns ett uppenbart värde i att dels informera sig om hur andra parlament/kammare avser att agera i ett givet ärende, dels sprida information om vilken bedömning utskottet och riksdagen har gjort. Detta kan dock försvåras till följd av tidsbrist. Som utskottet tidigare framfört är en kontakt med riksdagens representant, och i förlängningen andra parlament/kammare, relevant i de fall utkastet till lagstiftningsförslag på något sätt är komplicerat i förhållande till subsidiaritetsprincipen. När förslag är okomplicerade utifrån förenligheten med subsidiaritetsprincipen ser utskottet ingen anledning att initiera en sådan kontakt.

I sammanhanget bör det påpekas 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 gäller skogliga frågor där Sverige och andra skogsrika länder ofta haft nära kontakt och utbyte i frågor som rör initiativ till ytterligare reglering på EU-nivå.

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

Utifrån dels det samlade underlaget av de nationella parlamentens utnyttjande av mekanismen sedan december 2009, dels de allmänna reflektionerna om subsidiaritetsmekanismen som konstitutionsutskottet gjorde under förra riksmötet (bet. 2023/24:KU5 s. 98 f.) önskar utskottet framföra en mer övergripande kommentar om hur subsidiaritetsprövningarna fungerar.

Utskottet vill inledningsvis påpeka att rätten för de nationella parlamenten att aktivt värna subsidiaritetsprincipen var resultatet av en lång tids arbete för att hitta sätt att stärka kopplingen mellan demokratiska processer och legitimitet. Möjligheten att motsätta sig en lagstiftningsakt av subsidiaritets skull enligt förfarandet i protokoll nr 2 har beskrivits som att nationella parlament fått en direkt och formell roll som beslutsfattare, något som tidigare i princip varit förbehållet medlemsstaternas regeringar. Prövningen kan också sägas ha ett värde genom att parlamenten sätter sig in i förslaget i ett relativt tidigt skede och offentliggör sin syn på den föreslagna åtgärden ur subsidiaritets hänseende. För att mekanismen ska ha reell effekt förutsätts det dock att nationella parlament agerar kollektivt, dvs. att samtliga kammare engagerar sig i prövningen.

Utskottet kan konstatera att riksdagen är ett av få aktiva parlament i detta avseende; endast ett begränsat antal andra nationella kammare har lämnat motiverade yttranden under senare år. Utskottet ser också skäl att reflektera över det faktum att tröskeln för ett s.k. gult kort som tvingar kommissionen att ompröva sitt förslag endast uppnåtts tre gånger. Vid inget av dessa tillfällen såg kommissionen något problem med förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen, även om ett av förslagen drogs tillbaka av politiska skäl. Den obalans och de skillnader som tycks finnas mellan i vilken utsträckning de nationella parlamenten använder sig av subsidiaritetsmekanismen, och i vilken utsträckning gult kort kan sägas ha effekt, väcker även enligt miljö- och jordbruksutskottet en rad frågor.

Samtidigt som utskottet ser värnandet av subsidiaritetsprincipen som grundläggande för kvaliteten på EU:s lagstiftningsprocess, vill utskottet påpeka betydelsen av att riksdagens såväl som Riksdagsförvaltningens resurser används effektivt och ändamålsenligt. Subsidiaritetsprövningen har vid flera tillfällen utgjort ett värdefullt verktyg för utskottet, och i förlängningen riksdagen, att tydligt redovisa sin bedömning av kommissionens lagstiftningsinitiativ utifrån subsidiaritets skull. Detta har gjort sig gällande inte minst när det kommer till nya rättsakter inom det skogspolitiska området. Den tolkning av protokoll nr 2 som kommer till uttryck i 9 kap. 20 § och 10 kap. 3 § RO innebär emellertid att samtliga förslag där kompetensen är delad mellan EU och nationell nivå ska underställas en prövning. Den överväldigande majoriteten av de utkast som utskottet granskat sedan mekanismens införande har dock handlat om ändring av redan existerande lagstiftning, ofta på områden som är totalharmoniserade, och ändringarna är inte sällan av administrativ eller lagteknisk karaktär. Utskottet vill understryka att även när prövningen i sig är okomplicerad innebär utskottsberedningen att utskottets

resurser behöver tas i anspråk. För utskottet väcker detta frågan huruvida de resurser som prövningen föranleder står i paritet till de fördelar som prövningen medför.

Utskottet konstaterar att de flesta andra parlament gör någon form av urval av vilka förslag som är aktuella att pröva i enlighet med protokoll nr 2. Utskottet vill framhålla att konstitutionsutskottet uppmärksammade detta faktum i samband med förra årets uppföljning (bet. 2023/24:KU5). Enligt utskottet finns det anledning att överväga huruvida även riksdagen bör överväga en sådan ordning. Det skulle innebära att resurser koncentreras till de ärenden där det enligt utskottens bedömning finns ett genuint behov av en subsidiaritetsprövning. Detta torde särskilt vara fallet när frågan om på vilken nivå en föreslagen åtgärd ska regleras inte tidigare har varit föremål för riksdagens bedömning, t.ex. när det rör sig om helt ny lagstiftning. Utskottet är medvetet om att en sådan ordning, där subsidiaritetsprövningen är fakultativ i stället för obligatorisk, skulle kräva en översyn av riksdagsordningen.

Stockholm den 7 november 2024

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), Malin Larsson (S), Helena Storckenfeldt (M), Mattias Eriksson Falk (SD), Jytte Guteland (S), Marléne Lund Kopparklint (M), Kajsa Fredholm (V), Stina Larsson (C), Victoria Tiblom (SD), Elin Nilsson (L) och Sofia Skönnbrink (S).