

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2018/19:MJU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 oktober 2018 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över iakttagelserna om riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet har redovisat i en promemoria. Konstitutionsutskottet vill att utskotten kommenterar och bedömer vissa angivna frågor.

Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat att yttra sig över 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 lagstiftningsakt 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 – hösten 2018 (pm 2018-10-02) redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari t.o.m. 31 december 2017. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas. Mot denna bakgrund önskar konstitutionsutskottet särskilt följande redogörelser, kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2017 jämfört med 2016 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En samlad bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder 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. En kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Utskottets ställningstagande

En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2017 jämfört med 2016 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande

Under perioden den 1 december 2009 t.o.m. 31 december 2017 genomfördes totalt 713 subsidiaritetsprövningar av riksdagens utskott. Av dessa prövades 131 utkast av miljö- och jordbruksutskottet, vilket är flest av alla utskott.

Under 2017 genomfördes totalt 90 subsidiaritetsprövningar av riksdagens utskott. Av dessa prövades sex utkast av miljö- och jordbruksutskottet. I samtliga fall ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Under 2016 prövade utskottet nio utkast till lagstiftningsakter. Inte heller det året ledde något av utkasterna till ett utlåtande med ett motiverat yttrande.

Av de sex utkast som prövades av miljö- och jordbruksutskottet under 2017 handlade två om miljöpolitik (artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan EUF-fördraget), ett om jordbrukspolitik (artikel 43 EUF-fördraget), ett om tillnärmning av lagstiftning (artikel 114 EUF-fördraget) och ett om statistik som behövs för unionens verksamhet (artikel 338 EUF-fördraget). Ett utkast vilade på dubbel rättslig grund och handlade om både jordbruk och tillnärmning av lagstiftning (artikel 43.2 och 114.1 EUF-fördraget).

Jämfört med 2016 är den främsta skillnaden att kommissionen under 2017 presenterade färre utkast till lagstiftningsakter inom miljöområdet, dvs. förslag som vilade på artikel 192 i EUF-fördraget.

En samlad bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder 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 i sitt yttrande över konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens subsidiaritetsprövning påpekat att miljö- och jordbrukspolitikerna i stor utsträckning präglas dels av det EU-gemensamma regelverket, dels av internationella överenskommelser (t.ex. 2014/15:MJU1y). Gemensamma åtgärder är många gånger nödvändiga för att uppnå politiska mål, exempelvis att bekämpa gränsöverskridande miljöproblem eller att hållbart förvalta gemensamma naturtillgångar.

Över de flesta av utskottets ansvarsområden har unionen delad befogenhet, dvs. både EU och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande regler, men medlemsstaterna får utöva sin befogenhet endast i den mån som unionen inte utövat sin befogenhet (artikel 2 EUF-fördraget). Det ligger därmed i sakens natur att det nationella lagstiftningsutrymmet krymper i takt med att unionen vidtar åtgärder.

Samtidigt är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de EU-gemensamma lagstiftningsåtgärder inom utskottets beredningsområde som vidtagits sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har begränsat det nationella lagstiftningsutrymmet. Redan när Sverige inträdde i EU den 1 januari 1995 var EU-rätten inom miljö- och jordbrukspolitiken mycket omfattande. Vissa direktiv på utskottets beredningsområde är s.k. minimidirektiv (t.ex. inom vissa djurskyddsfrågor), men i många fall rör det sig om fullharmoniserade förordningar (t.ex. vissa livsmedelsfrågor). Dessutom har EU exklusiv befogenhet att vidta lagstiftningsåtgärder över en del fiskeripolitiska frågor. Vidare noterar utskottet att många av de lagstiftningsåtgärder inom utskottets beredningsområde som kommissionen föreslagit under senare år antingen rör ändringar av en redan befintlig rättsakt eller anpassningar av den redan befintliga lagstiftningen till följd av Lissabonfördraget. I de fall då kommissionen föreslagit helt ny lagstiftning har det även hänt att åtgärden varit tidsbegränsad.

Inte desto mindre vill utskottet poängtera att subsidiaritetsprincipen ständigt behöver ägnas särskild uppmärksamhet. Skyldigheten att värna subsidiaritetsprincipen vilar sedan december 2009 på de nationella parlamenten. Subsidiaritetsprövningen innebär en unik möjlighet för riksdagen och övriga nationella parlament/kammare att framföra sina synpunkter på de olika förslagen direkt till EU:s institutioner, och utskottet anser naturligtvis att denna möjlighet ska tas till vara.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Det är givetvis av yttersta vikt att kommissionen utförligt motiverar sina utkast till lagstiftningsakter utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, inte bara för att de nationella parlamenten ska kunna granska förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen utan även för att EU:s lagstiftningsprocess ska vara så effektiv och av så hög kvalitet som möjligt. Utskottet har vid flera tillfällen påpekat att kommissionen emellanåt brister i detta avseende. Under 2013 saknades det t.ex. motivering i 9 av de 21 förslag som utskottet prövade det året.

I fråga om de lagstiftningsförslag som utskottet prövat under senare år har denna statistik förbättrats. Av de sex utkast till lagstiftningsförslag som utskottet granskade under 2017 hade kommissionen i endast ett av förslagen inte motiverat åtgärdens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Likaså under 2016 var det endast ett av nio utkast som saknade motivering. Även om det är principiellt viktigt att utkasten alltid inbegriper en motivering bedömde kansliet att de förslag som presenterades under 2016 och 2017 och som saknade motivering utifrån subsidiaritetsprincipen endast kunde läggas fram av kommissionen. Det aktuella förslaget 2017 (COM(2017) 150) rörde beräkning av justeringsgraden för finansiell disciplin i enlighet med förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken m.m. Denna reglering är en del av

unionens budget 2018 som endast kommissionen kan föreslå. Avsaknaden av motivering utifrån subsidiaritetsprincipen medför således inte alltid att utskottets prövning försvåras.

En kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information

Utskottet har under flera års tid påpekat att IPEX (den plattform för EU:s mellanparlamentariska utbyte som kommissionen inrättat) är av mycket begränsad nytta för utskottets subsidiaritetsgranskning. Problemen ligger främst 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 utskottets ärendehantering.

Utskottet ser positivt på utökad kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner genom att denna dels kan sprida riksdagens ställningstagande till andra parlament/kammare, dels kan ge riksdagen information om hur andra parlament/kammare avser att agera. Kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner har hittills varit aktuell endast i de fall utskottet uttryckligen sett ett mervärde i en sådan kontakt, t.ex. när utskottet bedömer att ett förslag inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Av denna anledning tog utskottet ingen egen kontakt med representanten under 2017.

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

Utskottet noterar att riksdagens arbetsformer för bl.a. subsidiaritetsgranskningen nyligen utreddes av den parlamentariska EU-kommittén. Utskottet ser mycket positivt på att riksdagens EU-arbete regelbundet utvärderas för att säkerställa att arbetsformerna är så ändamålsenliga och effektiva som möjligt. I detta avseende vill utskottet poängtera att det, i den utsträckning det är möjligt, finns ett tydligt mervärde i att subsidiaritetsprövningen görs före eventuell överläggning med regeringen. Det är utskottets uppfattning att tillvägagångssätt som kan underlätta och påskynda ärendehanteringens ska uppmuntras, t.ex. att enklare ärenden prövas med hjälp av den engelska språkversionen i stället för att man inväntar den svenska språkversionen som ibland kommer väsentligt senare i beredningsprocessen.

Stockholm den 15 november 2018

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Hanna Westerén (S), Maria Malmer Stenergard (M), Isak From (S), Åsa Coenraads (M), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Tina Acketoft (L), Mats Nordberg (SD), Staffan Eklöf (SD), Kjell-Arne Ottosson (KD) och Magnus Ek (C).