

Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2021/22: MJU10

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket

Sammanfattning

Utskottet har subsidiaritetsprövat kommissionens förslag (COM(2021) 554) till revidering av LULUCF-förordningen (EU) 2018/841 och förordning (EU) 2018/1999. Utskottet anser att kommissionens förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna. Utskottet tar fasta på att förslaget är en revidering av redan befintlig EU-gemensam lagstiftning, att EU:s befogenheter när det gäller klimatåtgärder är betydande och att förslaget syftar till att uppnå redan beslutade klimatmål på EU-nivå.

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

I ärendet finns en reservation (M, SD, KD). Reservanterna anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen av de skäl som framgår av reservationen och att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn (COM(2021) 554).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Kommissionens förslag	4
Utskottets prövning	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket	7
Reservation	10
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket (M, SD, KD)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Reservanternas förslag till motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket

Riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (M, SD, KD)

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), Kjell-Arne Ottosson (KD), Johan Hultberg (M) och Peter Helander (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 14 juli 2021 antog kommissionen ett förslag till revidering av den nuvarande LULUCF-förordningen i syfte att stärka LULUCF-sektorns bidrag till 55 procentpaketet (COM(2021) 554).

Ärendet hänvisades till utskottet den 15 september 2021. Åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 8 november 2021.

Regeringen informerade om förslaget i en faktapromemoria som kom in till riksdagen den 31 augusti 2021 (2020/21:FPM138). Utskottet beslutade att inhämta regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen den 30 september 2021. Regeringen utvecklade sin bedömning i frågan i samband med utskottets överläggning med regeringen den 12 oktober 2021.

Förslaget som prövas finns i bilaga 1. Reservanternas förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Kommissionens förslag

Nu gällande rätt

Sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF, land-use, land-use change and forestry) omfattar såväl utsläpp som upptag av växthusgaser. Den nuvarande LULUCF-förordningen ((EU) 2018/841) omfattar utsläpp och upptag av koldioxid samt utsläpp av växthusgaserna metan och kväve från förvaltning av mark, skog och biomassa under perioden 2021–2030. Förordningen innebär att summan av de totala utsläppen inte överstiger summan av det totala upptag som genererats av sektorn efter tillämpningen av bokföringsreglerna och av flexibiliteten med ESR-sektorn (de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter). Förordningen bidrar på så sätt till uppfyllandet av unionens tidigare utsläppsminskningmål på minst 40 procent fram till 2030.

I meddelandet om den europeiska gröna given (COM(2019) 640) tydliggjorde kommissionens sin ambition om att höja EU:s klimatmål och göra Europa klimatneutralt senast 2050.

I meddelandet om en höjning av Europas klimatambition för 2030 (COM(2020) 690) föreslog kommissionen att EU skulle höja det bindande målet för 2030 till en nettoutsläppsminskning på minst 55 procent. Kommissionen framhöll att målet ligger i linje med Parisavtalets mål att hålla den globala temperaturökningen väl under 2 grader C och helst på 1,5 grad C.

Vid sitt möte i december 2020 godkände Europeiska rådet EU:s nya bindande mål för 2030. Rådet uppmanade också kommissionen ”att bedöma hur alla ekonomiska sektorer på bästa sätt kan bidra till målet för 2030 och att

ta fram de förslag som krävs, åtföljda av en djupgående undersökning av de ekonomiska, miljörelaterade och sociala effekterna på medlemsstatsnivå, genom att beakta nationella energi- och klimatplaner.”¹

Den europeiska klimatlagen² innebär att målen i EU:s gröna giv om att ekonomin och samhället i EU ska bli klimatneutrala till 2050 är rättsligt bindande. Lagen innehåller också mellanliggande mål om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. Klimatneutralitet till 2050 innebär att medlemsstaternas samlade nettoutsläpp av växthusgaser ska bli noll genom minskade utsläpp, investeringar i miljövänlig teknik och insatser för naturskydd. Klimatlagen syftar till att all EU-politik och att alla sektorer i ekonomin bidrar till målet.

Rättslig grund och val av rättsligt instrument

Förslaget vilar på artikel 192 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I enlighet med artiklarna 191 och 192.1 i EUF-fördraget ska unionen bidra till att bl.a. följande mål uppnås: bevara, skydda och förbättra miljön samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

Målen för förslaget kan enligt kommissionen bäst uppnås genom en ändring av den befintliga LULUCF-förordningen, dvs. genom en ändringsförordning.

Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Förslaget om revidering av LULUCF-regelverket är en del av det s.k. 55-procentpaketet som kommissionen presenterade i juli 2021. Förslaget syftar till att stärka LULUCF-sektorns bidrag till den ökade övergripande klimatambitionen genom att för perioden 2026–2030 införa bindande krav om ökad kolsänka på medlemsstatsnivå för att sammantaget uppnå en kolsänka om 310 miljoner ton till 2030. Efter 2030 föreslås att en kombinerad marksektor (LULUCF och jordbruk) skapas med målet att uppnå sektoriell klimatneutralitet på EU-nivå från 2035.

Förslaget innebär endast mindre ändringar i LULUCF-regelverket för den första fullgörandeperioden, dvs. 2021–2025. Däremot medför förslaget betydande förändringar i början av den andra fullgörandeperioden, dvs. 2026–2030. Förändringarna innebär bl.a. följande:

- Kyotoinspirerade markbokföringsregler kommer inte att tillämpas efter 2025.

¹ Europeiska rådets slutsatser av den 10–11 december 2020 (EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

- Unionens övergripande mål för nettoupptag av växthusgaser på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter kommer att fördelas mellan medlemsstaterna som årliga nationella mål.
- Ett nytt system för styrning av måluppfyllelsen kommer att införas och flexibilitetsmekanismen för markanvändning för kontroll av bristande efterlevnad från medlemsstaternas sida kommer att anpassas.
- Från och med 2031 kommer förordningens tillämpningsområde att utvidgas till att omfatta andra utsläpp än koldioxid från jordbruket, vilket gör att den för första gången omfattar hela ramen för marksektorn med ett enda klimatpolitiskt instrument.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen lämnar inte ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Jämför reservationen (M, SD, KD).

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 protokoll 2 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 utskottet 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

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen framhåller att klimatåtgärder på EU-nivå är oundgängliga och att en samordnad EU-politik har en större möjlighet att leda till en faktisk övergång till en klimatneutral ekonomi senast 2050. Kommissionen redovisar

vidare att en höjning av EU:s mål för minskade växthusgasutsläpp fram till 2030 kommer att påverka de flesta, eller rentav alla, sektorer i EU:s ekonomi. Kommissionen framhåller särskilt att EU-gemensamma klimatåtgärder är motiverade av subsidiaritets-skäl i enlighet med artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Artiklarna 191 till 193 i EUF-fördraget specificerar EU:s befogenheter i fråga om klimatförändringar.

Kommissionen anser vidare att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå EU:s mål för minskning av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 på ett kostnadseffektivt sätt. Kommissionen påminner om att den europeiska klimatlagen fastställer unionens bindande klimatmål för 2030 om en inhemsk minskning av nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent jämfört med 1990 års nivåer. Förslaget om att revidera reglerna om LULUCF-förordningen är enligt kommissionen centralt för att uppnå detta mål.

Regeringens subsidiaritets- och proportionalitetsbedömning

I faktpromemoria 2020/21:FPM138 konstaterar regeringen att det finns behov av ytterligare analyser av förslagets olika delar. I fråga om förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har regeringen inte identifierat några delar av förslaget som uppenbart strider mot dessa. Regeringen anser dock inte att förslaget bidrar till att nå målet på ett rättvist och kostnadseffektivt sätt. Regeringen anser vidare att förslaget kommer att behöva analyseras ytterligare utifrån principerna om subsidiaritet och proportionalitet samt hur det förhåller sig till det nationella självbestämmandet.

Vid utskottets överläggning med regeringen den 12 oktober 2021 utvecklade statsrådet Per Bolund regeringens bedömning om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Statsrådet framhöll att det sammantaget är regeringens uppfattning att kommissionens förslag respekterar det nationella självbestämmandet och befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och EU. Regeringens övergripande bedömning är att subsidiaritetsprincipen respekteras i detta förslag. Statsrådet noterade därutöver att vissa rapporteringskrav har förenklats vilket leder till mindre administrativ börda på nationell nivå.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis tydliggöra ramarna för det aktuella ärendet. Utskottets prövning avser endast huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller ej och berör inte förslagets sakliga innehåll. Utskottet anser det vara av stor vikt att förfarandet för subsidiaritetsprövningen, som fastställs i protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, respekteras.

Subsidiaritetsprincipen innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna

själva. Det ska alltså finnas ett mervärde med åtgärden på unionsnivå. I detta sammanhang tar utskottet fasta på att förslaget är en revidering av en redan befintlig förordning. Detta innebär att EU:s medlemsstater sedan tidigare kommit fram till att gemensam EU-lagstiftning är motiverad, och riksdagen delade då den bedömningen.

Utskottet påminner om att förslaget till reviderad förordning anger dels ett åtagande för LULUCF, dels ett ramverk för hur utsläpp och upptag inom sektorn ska bokföras. Utskottet kan konstatera att förslaget inte innehåller bestämmelser om åtgärder för hur åtagandet ska uppnås utan att detta i stället bestäms av medlemsstaterna själva.

Utskottet påminner även om att förslaget syftar till att uppnå de klimatmål som EU:s medlemsstater beslutat om, nämligen att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 års nivåer. För att målen ska kunna uppnås krävs det att alla sektorer i EU:s ekonomi bidrar.

Sammantaget är det utskottets uppfattning att kommissionens förslag respekterar subsidiaritetsprincipen och befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Utskottet anser inte att förslaget bidrar till att nå målet på ett rättvist och kostnadseffektivt sätt. Detta ligger emellertid utanför ramen för det aktuella ärendet och utskottet redogör därför inte närmare för sin uppfattning i detta sammanhang. Utskottets ståndpunkter när det gäller förslagets sakliga innehåll framförs vid överläggningar med regeringen. En central utgångspunkt i det sammanhanget är att det svenska skogsbruket är en nationell kompetens och att detta ska värnas.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till revidering av LULUCF-regelverket (M, SD, KD)

av Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Martin Kinnunen (SD), Staffan Eklöf (SD), Kjell-Arne Ottosson (KD) och Johan Hultberg (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av reservanternas förslag i bilaga 2.

Ställningstagande

Utskottet har begärt regeringens bedömning i subsidiaritetshänseende. Någon sådan har inte delgetts utskottet i skriftlig form. Vi önskade på miljö- och jordbruksutskottets sammanträde den 21 oktober 2021 att utskottet skulle inhämta en sådan vilket dock inte medgavs. Vi anser att den korta muntliga dragningen om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen som utskottet fick från statsrådet Per Bolund den 12 oktober 2021 inte är tillräcklig. Vi noterar också att Finansdepartementet i sin bedömning av kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond (COM(2021) 568) har inkommit med sin syn på det förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen med en text på två sidor.

De åtgärder som skulle krävas för att uppfylla kommissionens förslag till reviderat LULUCF-regelverk skulle bli väldigt långtgående så som förslaget nu är formulerat. Åtgärdena kan leda till att Sverige måste minska sina avverkningsnivåer och till att vissa länder får ett orimligt högt mål. Kraftigt sänkta avverkningsnivåer riskerar att leda till minskade investeringar i industrier som kan bidra till mer uthålliga material med positiva effekter för klimatet. Krav på sänkt avverkningsnivå hotar även motivationen för god skogsskötsel, vilket på sikt resulterar i att skogens roll som kolsänka försämras. I och med att utskottet avkrävdes ett beslut på sittande möte utan att få en skriftlig komplettering från regeringen invänder vi därför nu mot förslaget utifrån proportionalitetsprincipen.

Vi vill även invända mot förslaget eftersom medlemsländerna i den förra omgången av LULUCF-uppgörelsen själva fick ange sina mål. Sverige inkom då med mycket ambitiösa nivåer som det inte finns saklig grund för att höja ytterligare före 2030 utan att nackdelarna för klimatet överstiger fördelarna.

Medlemsländerna bör göra dessa beräkningar själva. Mot denna bakgrund bryter kommissionens förslag även mot subsidiaritetsprincipen.

Med tanke på bristfälliga konsekvensanalyser i frågan ser vi det som än viktigare att påtala att förslaget strider mot grundläggande principer inom EU-samarbetet. Dessutom är klimatpolitiken en EU-kompetens men det är inte skogspolitiken. Om regleringarna påverkar skogsnäringen alltför mycket, och på detta sätt begränsar skogsbruket, så går kommissionen bakvägen för att göra skogspolitiken till EU-politik.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn (COM(2021) 554).

BILAGA 2

Reservanternas förslag till motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn (COM(2021) 554) strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Skälen till riksdagens bedömning är följande.

De åtgärder som skulle krävas för att uppfylla kommissionens förslag till reviderat LULUCF-regelverk skulle bli väldigt långtgående så som förslaget nu är formulerat. Förslaget kan leda till att Sverige måste minska sina avverkningsnivåer och till att vissa länder får ett orimligt högt mål. Kraftigt sänkta avverkningsnivåer riskerar i sin tur att leda till minskade investeringar i industrier som kan bidra till mer uthålliga material med positiva effekter för klimatet. Krav på sänkt avverkningsnivå hotar även motivationen för god skogsskötsel vilket på sikt resulterar i att skogens roll som kolsänka försämras. Av dessa skäl invänder vi mot förslaget utifrån proportionalitetsprincipen.

Vi vill även invända mot förslaget eftersom medlemsländerna i den förra omgången av LULUCF-uppgörelsen själva fick ange sina mål. Sverige inkom då med mycket ambitiösa nivåer som det inte finns saklig grund för att höja ytterligare före 2030 utan att nackdelarna för klimatet överstiger fördelarna. Medlemsländerna bör göra dessa beräkningar själva. Mot denna bakgrund bryter kommissionens förslag även mot subsidiaritetsprincipen.

Med tanke på bristfälliga konsekvensanalyser i frågan ser vi det som än viktigare att påtala att förslaget strider mot grundläggande principer inom EU-samarbetet. Klimatpolitiken ligger inom EU:s kompetens men det gör inte skogspolitiken. De nu föreslagna regleringarna kan komma att påverka skogsnäringen i en betydande utsträckning, vilket skulle innebära att kommissionen går bakvägen för att göra skogspolitiken till EU-politik.