

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2022/23: MJU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen under 2021

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 2021. 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 2021 (pm daterat 2022-10-06) redogörs för uppföljningen av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 december 2021. 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 under 2021 jämfört med 2020 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En samlad bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprovats 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. 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.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Miljö- och jordbruksutskottets subsidiaritetsprövningar under 2021

Miljö- och jordbruksutskottet prövade 19 utkast till lagstiftningsakter under 2021. Prövningarna rörde följande lagstiftningsförslag:

1. COM(2020) 798 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om batterier och förbrukade batterier, om upphävande av direktiv 2006/66/EG och om ändring av förordning (EU) 2019/1020
2. COM(2020) 852 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets beslut 2008/971/EG vad gäller likvärdighet mellan skogsodlingsmaterial producerat i Förenade kungariket och sådant material producerat i unionen
3. COM(2020) 853 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets beslut 2003/17/EG och 2005/834/EG vad gäller likvärdighet för fältbesiktningar och likvärdighet för kontroller av förfaranden för upprätthållande av sorter av arter av lantbruksväxter som utförs i Förenade kungariket
4. COM(2021) 36 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, om förlängning av giltighetsperioden för gemenskapens växtförädlarrätt för arterna sparris och artgrupperna blomsterlökar, vedartade små bärbuskar och prydnadsbuskar
5. COM(2021) 37 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om statistik över insatsvaror och produktion i jordbruket och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1165/2008, (EG) nr 543/2009, (EG) nr 1185/2009 och rådets direktiv 96/16/EG
6. COM(2021) 54 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 138/2004 vad gäller regionalräkenskaper för jordbruket
7. COM(2021) 108 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/625 vad gäller offentlig kontroll av djur och produkter av animaliskt ursprung som exporteras från tredjeländer till unionen för att säkerställa efterlevnad av förbudet mot viss användning av antimikrobiella medel
8. COM(2021) 254 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1628 vad gäller övergångsbestämmelser för vissa maskiner utrustade med motorer i effektintervallen mellan 56 kW och 130 kW och över 300 kW i syfte att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen
9. COM(2021) 447 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/1091 vad gäller unionens bidrag till integrerad statistik över jordbruksföretag inom budgetramen 2021–2027
10. COM(2021) 551 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757
11. COM(2021) 552 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller luftfartens bidrag till unionens mål om minskade utsläpp från hela ekonomin och ett lämpligt genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd

12. COM(2021) 554 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
13. COM(2021) 555 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet
14. COM(2021) 556 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/631 vad gäller skärpning av normerna för koldioxidutsläpp från nya personbilar och nya lätta nyttofordon i linje med unionens höjda klimatambitioner
15. COM(2021) 568 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond
16. COM(2021) 567 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller anmälan av kompensation i samband med en global marknadsbaserad åtgärd för luftfartygsoperatörer som är baserade i unionen
17. COM(2021) 571 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläpps-handelssystem för växthusgaser fram till 2030
18. COM(2021) 656 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av bilagorna IV och V till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 om långlivade organiska föreningar
19. COM(2021) 709 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall och om ändring av förordningarna (EU) nr 1257/2013 och (EU) 2020/1056.

Utskottets ställningstagande

En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2021 jämfört med 2020 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande

Vad gäller de senaste två åren, dvs. 2020 och 2021, noterar utskottet följande. Under 2020 prövade utskottet 9 utkast till lagstiftningsakter. I samtliga fall ansåg utskottet att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Under 2021 prövade utskottet 19 förslag. Med anledning av kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond (COM(2021) 568) respektive Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av LULUCF-regelverket (COM(2021) 554) lämnade utskottet två utlåtanden till kammaren (utl. 2021/22: MJU11 och utl.

2021/22:MJU10). Det senare lämnades på förslag av en minoritet i utskottet. Utskottet och kammaren ansåg att kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond stred mot subsidiaritetsprincipen. Således ledde utskottets subsidiaritetsprövningar under 2021 till att ett motiverat yttrande lämnades till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (utl. 2021/22:MJU11). Övriga förslag ansågs vara förenliga med principen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag.

Av de 19 förslag som utskottet prövade under 2021 hade majoriteten sin rättsliga grund i artikel 192 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Övriga förslag handlade om jordbruk och fiske (artikel 42 och 43), tillnärmning av lagstiftning (artikel 114), statistik (artikel 338), transportpolitik (artikel 91 och 100), tillnärmning av lagstiftning i fråga om immateriella rättigheter (artikel 118), folkhälsa (artikel 168) och energipolitik (artikel 194). Det kan noteras att två av förslagen vilade på s.k. dubbel rättslig grund.

När det gäller det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar i riksdagen under perioden 2010–2021 prövade miljö- och jordbruksutskottet totalt 178 utkast, vilket är flest av alla utskott. Mer än hälften (91 stycken) av de förslag som utskottet prövade handlade om jordbruk och fiske (artikel 42 och 43).

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat att det finns 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 noterar att det nuvarande kollegiets ambitioner när det gäller EU:s miljö- och klimatmål relaterat till den gröna given innebär en ökad lagstiftningsaktivitet på utskottets sakområde.

En samlad bedömning av 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 samt hur den sammanlagda utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Utifrån utskottets erfarenhet av subsidiaritetsprövning finns det anledning att problematisera frågan om i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder har minskat till följd av EU-rättens utveckling på området. Utskottet bedömer att det finns olika typer av utvecklingstendenser inom utskottets beredningsområden som kan vara värda att uppmärksamma i detta sammanhang.

Inledningsvis kan det konstateras att samtidigt som den rättsliga utvecklingen på EU-nivå inneburit att utrymmet för nationell lagstiftning krympt, hade resultatet av lagstiftningen på EU-nivå inte kunnat uppnås med enbart

nationella åtgärder. Utskottet har vid upprepade tillfällen framfört i sina yttrande till konstitutionsutskottet 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 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 november 2022 ca 26 700 ämnen registrerade¹, vilket med största sannolikhet skulle ha varit omöjligt för medlemsstaterna att generera och hantera var för sig.

Samtidigt 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 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 påpekade 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).

Ytterligare en utveckling kan noteras när det gäller den indirekta effekt som EU-rätten har på områden där nationell rådighet gäller. Det tydligaste

¹ <https://echa.europa.eu/sv/information-on-chemicals/registered-substances>

exemplet på denna problematik utifrån utskottets beredningsområde härrör till skogspolitiken. Samtidigt som skogen har en central roll i klimatarbetet och resurserna från skogen ska användas effektivt, har utskottet vid upprepade tillfällen (t.ex. utl. 2021/22:MJU8 Kommissionens meddelande om en ny EU-skogsstrategi för 2030) uttryckt att det är mycket bekymrande att vissa av initiativen på EU-nivå går i en riktning som innebär ökad detaljreglering, ökad centralisering och ökade överstatliga inslag inom skogliga frågor, vilket strider mot det nationella självbestämmandet. Någon gemensam skogspolitik nämns inte i EU:s primärrätt.

En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Utskottet har i tidigare yttranden till konstitutionsutskottet påpekat att kommissionen vid tillfällen brustit på denna punkt. Under 2013 saknades det motivering i 9 av de 21 förslag som utskottet prövade. Utskottet har även framfört att denna statistik förbättrats under de senaste åren, och 2021 var inget undantag i detta avseende. Samtliga förslag som prövades av utskottet under 2021 var 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

I vanlig ordning noterar utskottet att Ipex är av mycket 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 i fråga om subsidiaritetsprövningen utan även i fall då kansliet eftersökt information om andra parlaments och kammars behandling av dokument från EU:s institutioner, t.ex. i samband med granskningsutlåtanden.

När det gäller riksdagens representant vid EU:s institutioner har utskottet i tidigare yttranden uttryckt att det finns ett uppenbart värde i möjligheten att

kunna dels informera sig om hur andra parlament/kammare avser att agera i ett givet ärende, dels sprida information om riksdagens bedömning. Som utskottet tidigare framfört är en kontakt med riksdagens representant, och i förlängningen andra parlament och kammare, bara aktuell i de fall utkastet till lagstiftningsförslag på något sätt är rättsligt komplicerat. I förslag som är okomplicerade utifrån deras förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är det inte motiverat att initiera en sådan kontakt. Utskottskansliet hade kontakt med riksdagens representant under 2021 för att utbyta information om subsidiaritetsprövningen vid ett par tillfällen.

Utskottet hade under 2021 ingen bilateral kontakt med andra nationella parlament eller kammare i frågor om subsidiaritetsprövning av utkast till lagstiftningsakter. Däremot diskuterade utskottet frågor om kvaliteten på EU:s lagstiftningsprocess och betydelsen av subsidiaritetsprincipen med miljökommissionär Sinkevičius när han besökte utskottet i juni 2021.

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

Sedan Lissabonfördraget trädde ikraft har utskottet prövat ett betydande antal utkast till lagstiftningsakter, och mot denna bakgrund vill utskottet framföra en generell iakttagelse i fråga om subsidiaritetsprövningens art.

Utskottet noterar att majoriteten av de unionsakter som antas varje år antas av kommissionen i enlighet med de befogenheter som den tilldelats av Europaparlamentet och rådet i egenskap av medlagstiftare, antingen genom delegerade akter eller genom genomförandeakter. En frågeställning som lyfts i samband med utskottets subsidiaritetsprövningar under de senaste åren handlar om i vilken utsträckning invändningar om delegeringar till kommissionen bör inrymmas i utskottens subsidiaritetsgranskning. Denna problematik aktualiserades under 2021 i samband med utskottets prövning av förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om batterier och förbrukade batterier m.m. (COM(2020) 798).

Utskottet noterar att konstitutionsutskottet i en tidigare uppföljning (bet. 2018/19:KU5 s. 83 f.) uttalat att det från subsidiaritets synpunkt i princip inte har någon betydelse om en åtgärd regleras i en lagstiftningsakt, delegerad akt eller genomförandeakt. I förra årets yttrande (yttr. 2021/22: MJU2y) anförde utskottet att det emellertid är en principiell skillnad mellan att delegera beslutandemakt till EU:s lagstiftare, som fattar beslut genom ett lagstiftningsförfarande, och till kommissionen, som antar rättsakter genom ett förfarande som kan innebära en mycket begränsad möjlighet till insyn och påverkan från nationella myndigheter. Räckvidden av den befogenhet som medlemsstaterna ska delegera till kommissionen kan således vara relevant ur såväl proportionalitets- som subsidiaritets hänseende.

I förra årets uppföljning (bet. 2021/22:KU5) upprepade konstitutionsutskottet sitt tidigare ställningstagande i frågan, och därutöver lämnades utskottets resonemang utan vidare kommentar. Enligt utskottets bedömning är det motiverat att konstitutionsutskottet gör en djupare analys av i vilken

utsträckning invändningar mot delegeringar till kommissionen bör inrymmas i utskottens subsidiaritetsgranskning. Utskottet noterar att ett av de utlåtanden från andra utskott som ledde till ett motiverat yttrande under 2021 (utl. 2020/21:SkU33) handlade om att flytta genomförandebefogenheter från rådet till kommissionen. Utskottet vill därutöver påpeka att i frågor där EU-rätten redan är mycket omfattande, vilket är fallet inom flera av utskottets ämnesområden, handlar kommissionens lagstiftningsinitiativ till stor del om att förändra hur frågor ska regleras på EU-nivå, inte minst huruvida frågor som nu regleras i en lagstiftningsakt i stället ska beslutas av kommissionen enligt särskilda regler.

Stockholm den 29 november 2022

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), Tomas Kronståhl (S), Elsa Widding (SD), Jytte Guteland (S), Marlène Lund Kopparklint (M), Stina Larsson (C), Elin Nilsson (L), Andrea Andersson Tay (V) och Mats Nordberg (SD).