



Mødedokument

A8-0199/2019/err02

16.11.2021

ADDENDUM

til betænkning

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og
overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr.
1306/2013

(COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter

Ordfører: Ulrike Müller

A8-0199/2019

Følgende udtalelse indsættes:

1.10.2021

Norbert Lins

Formand

Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter

BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets
forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles
landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013
(COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

Ved skrivelse af 6. juli 2021 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om, hvorvidt artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF bør tilføjes som retsgrundlag for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 40, stk. 2.

Udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 30. september 2021.

I – Baggrund

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 (herefter "forslaget") er blevet baseret på artikel 43, stk. 2, i TEUF. Forslaget og to andre forslag, der indgår i den såkaldte pakke om EU's landbrugspolitik¹, er indtil for nylig blevet drøftet i interinstitutionelle forhandlinger. Der blev opnået foreløbig enighed den 28. juni 2021. Under disse forhandlinger er der konstateret et behov for at tilføje artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF.

II – Relevante artikler i traktaten

I henhold til artikel 43, stk. 2, i TEUF om den fælles landbrugspolitik fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure de bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for denne politik.

I henhold til artikel 322, stk. 1, i TEUF vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Revisionsretten ved forordning de finansielle regler, der fastsætter de nærmere retningslinjer, der skal vedtages for opstillingen og gennemførelsen af budgettet. I denne bestemmelses litra a) henvises der til "finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen".

III – EU-Domstolens retspraksis vedrørende valg af retsgrundlag

Indledningsvis skal der mindes om det retlige kriterium for valget af retsgrundlag. I henhold til Domstolens faste retspraksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder af retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Det er kun hvis det godtgøres, at der med den pågældende retsakt samtidig forfølges flere formål, eller at den har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er

¹Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, (EU) nr. 1151/2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer, (EU) nr. 251/2014 om definition, beskrivelse, præsentation, mærkning og beskyttelse af geografiske betegnelser for aromatiserede vinprodukter, (EU) nr. 228/2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i Unionens fjernområder og (EU) nr. 229/2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for de mindre øer i Det Ægæiske Hav (COM(2018)0394 – 2018/0218 (COD)) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 (COM(2018)0392 – 2018/0216 (COD)).

sekundært og indirekte i forhold til det andet, at en sådan retsakt undtagelsesvis bør vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag², forudsat at de er proceduremæssigt forenelige³.

IV – Den foreslåede foranstaltnings formål og indhold

Forslagets formål og indhold fremgår klart af forslagets artikel 1, hvori det fastslås, at der ved den foreslåede forordning fastsættes bestemmelser om finansiering af udgifter i henhold til den fælles landbrugspolitik, herunder udgifter til udvikling af landdistrikterne, de forvaltnings- og kontrolsystemer, som medlemsstaterne skal indføre, og procedurerne for regnskabsafslutning og for efterprøvende regnskabsafslutning. De resterende artikler samt betragtningerne bekræfter, at formålet med og indholdet af forslaget i kombination med de parallelle forslag rent faktisk er at indføre nye regler for forvaltning og finansiering af den fælles landbrugspolitik som fastsat i forordning (EU) nr. 1306/2013⁴ (den nuværende horisontale forordning for den fælles landbrugspolitik) også ved at indføre en række ajourførte finansielle bestemmelser i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/1046 (herefter "finansforordningen")⁵.

Blandt de bestemmelser, der er af særlig relevans for denne sag, er forslagets artikel 14. Sidstnævnte opretter en "landbrugsreserve" med midler, der skal anvendes i tilfælde af større kriser af forskellig art, som sektoren kan løbe ind i i løbet af programmeringsperioden. For at sikre tilstrækkelige midler i reserven og endog forhøje dem over tid indeholder artikel 14 bestemmelser om fremførsel af uudnyttede finansielle midler fra et år til et andet uden tidsbegrænsning. Hverken Parlamentets eller Rådets mandat har ændret substansen i forslagets artikel 14, hvori det hedder:

Uanset finansforordningens artikel 12, stk. 2, litra d), fremføres bevillinger til landbrugsreserven, som der ikke er indgået forpligtelser for, uden tidsbegrænsning til finansiering af landbrugsreserven i de følgende regnskabsår.

Budgetfremførsler reguleres dog primært af finansforordningen. Sidstnævnte har fastlagt princippet om "etårighed" i budgettet. Således har finansforordningens artikel 3 følgende

² Jf. dom af 27. september 1988, Kommissionen mod Rådet, C-165/87, EU:C:1988:458, præmis 11-13, af 26. marts 1996, Parlamentet mod Rådet, C-271/94, EU:C:1996:133, præmis 32, af 10. januar 2006, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-178/03, EU:C:2006:4, præmis 42 og 43, af 6. november 2008, Parlamentet mod Rådet, C-155/07, EU:C:2008:605, præmis 35 og 36, og af 8. september 2009, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 45-47.

³ I de tilfælde, hvor to eller flere retsgrundlag ville finde anvendelse i forening, men procedurerne fastsat i dem er uforenelige, er det udelukket at bringe den effektive virkning af en af procedurerne i fare ved at anvende begge retsgrundlag. Jf. dom af 11. juni 1991, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, præmis 19 og 20.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

ordlyd:

1. Enhver bestemmelse vedrørende gennemførelsen af budgettets indtægter eller udgifter, der findes i en basisretsakt, skal overholde de budgetprincipper, der er anført i afsnit II.

2. Uden at det berører stk. 1, skal ethvert forslag og enhver ændring af et forslag, som forelægges for lovgivningsmyndigheden, og som indeholder undtagelser fra andre bestemmelser i denne forordning end bestemmelserne i afsnit II [...], klart angive sådanne undtagelser og skal angive den specifikke begrundelse herfor i betragtningerne og i begrundelsen til sådanne forslag eller ændringer.

Finansforordningens afsnit II omhandler "budget og budgetprincipper" og omfatter artikel 6-38 i nævnte forordning. Finansforordningens artikel 12, stk. 1, og artikel 12, stk. 2, litra d), har følgende ordlyd:

1. Bevillinger, der ikke er udnyttet ved udgangen af det regnskabsår, for hvilket de er opført, bortfalder, medmindre de fremføres efter stk. 2-8.

2. Følgende bevillinger kan fremføres [...], men kun til det følgende regnskabsår:

[...]

d) bevillinger til de tiltag, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013, som der ikke er indgået forpligtelser for.

Det er således klart, at i henhold til princippet om "etårighed", der er beskrevet ovenfor, skal uudnyttede bevillinger annulleres. Finansforordningen indeholder dog nogle begrænsede undtagelser til princippet om "etårighed": En af dem vedrører netop landbrug og navnlig udgifter afholdt af Den Europæiske Garantifond for Landbruget ("EGFL"). I henhold til artikel 12, stk. 2, litra d), i finansforordningen, der er citeret ovenfor, kan bevillinger, der ikke er indgået forpligtelser for, fremføres, *men kun til det følgende regnskabsår*. I finansforordningens artikel 12, stk. 2, litra d), henvises der til EGFL-udgifter som *tiltag, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013*, da denne særlige artikel regulerer de pågældende udgifter.

V – Analyse og fastlæggelse af det relevante retsgrundlag

I henhold til forslagetets artikel 102, stk. 2, skal henvisninger til forordning (EU) nr. 1306/2013 i EU-lovgivningen forstås som henvisninger til selve forslaget. I sammenligningstabellen i bilaget til forslaget svarer artikel 5 i sidstnævnte til artikel 4 i forordning (EU) nr. 1306/2013. Derfor vil muligheden for fremførsler, men kun til det følgende regnskabsår, dvs. den etårige undtagelse fra princippet om "etårighed" i finansforordningens artikel 12, stk. 2, litra d), også finde anvendelse inden for rammerne af den retlige ordning, der er fastsat i forslaget.

Den eneste måde, hvorpå muligheden for fremførsler uden tidsbegrænsning kan fastslås, er at indføre en *lex specialis* baseret på primær ret. Det vil derfor være nødvendigt at tilføje artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF, der giver lovgiveren beføjelse til at fastsætte regler for gennemførelsen af Unionens budget, til retsgrundlaget for forslaget.

Årsagen til, at artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF ikke blev medtaget i retsgrundlaget for

Kommissionens oprindelige forslag – som allerede indeholdt den beskrevne artikel om henlæggelser i den nuværende udgave – er ikke klar. Det skal også bemærkes, at hverken Parlamentet eller Rådet har rejst spørgsmålet om retsgrundlaget inden for rammerne af deres respektive mandater.

Med hensyn til proceduren fastsætter artikel 322, stk. 1, i TEUF, at Revisionsretten skal høres som et procedurekrav. Selv om retsgrundlaget for forslaget ikke indeholdt artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF, afgav Revisionsretten en udtalelse om det omhandlede forslag, hvori den udtrykkeligt henviste til den pågældende artikel i traktaten. Det skete inden for rammerne af en udtalelse, der omfattede alle tre forslag til reform af den fælles landbrugspolitik⁶. I denne henseende kan det antages, at det proceduremæssige krav om høring af Revisionsretten er opfyldt.

Endelig er det af hensyn til fuldstændigheden også værd at bemærke, at lignende årsager har fået Kommissionen til at tilføje artikel 322, stk. 1, i TEUF til de sektorspecifikke retsgrundlag for en række retsakter vedrørende strukturfonde⁷. EU-lovgiver har accepteret denne tilføjelse.

I lyset af det ovenstående og i betragtning af forslagets formål og indhold har Juridisk Tjeneste foreslået, at artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF tilføjes som retsgrundlag for forslaget.

VI – Konklusion og henstilling

På mødet den 30. september 2021 vedtog Retsudvalget (for: 23; imod: 0; hverken/eller: 1)⁸ under hensyn til formålet med og indholdet af det pågældende forslag at henstille, at artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF tilføjes som retsgrundlag.

Med venlig hilsen

Adrián Vázquez Lázara

(Vedrører alle sprogudgaver.)

⁶ Udtalelse nr. 7/2018 (i henhold til artikel 322, stk. 1, litra a), i TEUF) om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020 (COM (2018) 392, 393 og 394 final), EUT C 41 af 1.2.2019, s. 1.

⁷ Se f.eks. forslaget til forordningen om fælles bestemmelser (COM(2018)0375 – C8-0230/2018 – 2018/0196 (COD)). Den foreløbige aftale, der er resultatet af de interinstitutionelle forhandlinger, blev vedtaget af Parlamentet den 21. juni 2021.

⁸Til stede ved den endelige afstemning: Adrián Vázquez Lázara (formand), Sergey Lagodinsky (næstformand), Marion Walsmann (næstformand), Ibán García del Blanco (næstformand), Raffaele Stancanelli (næstformand), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Isabel Benjumea Benjumea (for Javier Zarzalejos, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Patrick Breyer, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Jean-Paul Garraud, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Emmanuel Maurel, Karen Melchior, Nacho Sánchez Amor, Stéphane Séjourné, Jiří Pospíšil, Marcos Ros Sempere, Axel Voss, Lara Wolters, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski.