



Plenarhandling

A8-0199/2019/err02

17.11.2021

ADDENDUM

till betänkandet

om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013
(COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling

Föredragande: Ulrike Müller
A8-0199/2019

Följande yttrande ska införas:

1.10.2021

Norbert Lins
Ordförande
Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013 (COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

I en skrivelse av den 6 juli 2021 begärde du i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen att utskottet för rättsliga frågor skulle kontrollera om artikel 322.1 a i EUF-fördraget bör läggas till den rättsliga grunden för ovannämnda kommissionsförslag.

Vid utskottssammanträdet den 30 september 2021 behandlade utskottet detta ärende.

I – Bakgrund

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013 (*förslaget*) grundar sig på artikel 43.2 i EUF-fördraget. Förslaget, tillsammans med de två andra förslag som ingår i det så kallade paketet om EU:s jordbrukspolitik¹, har fram till nyligen diskuterats i interinstitutionella förhandlingar. En preliminär överenskommelse nåddes den 28 juni 2021. Under dessa förhandlingar har det konstaterats att artikel 322.1 a i EUF-fördraget behöver läggas till.

II – De relevanta artiklarna i fördraget

Enligt artikel 43.2 i EUF-fördraget om den gemensamma jordbrukspolitiken ska Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, fastställa de bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den politiken.

Enligt artikel 322.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten, anta finansiella regler som ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande. I led a i den artikeln hänvisas det till ”finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision”.

III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund

Inledningsvis ska det erinras om det rättsliga testet för valet av rättslig grund. Enligt domstolens fasta rättspraxis ska valet av rättslig grund för en rättsakt inom unionen grunda sig på objektiva kriterier som kan prövas av domstol och särskilt innefattar rättsaktens syfte och innehåll. Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att det finns två avsikter med den eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel. Det är endast i undantagsfall – om det visas att det finns flera avsikter med den aktuella rättsakten eller att den har flera

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel, (EU) nr 251/2014 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, aromatiserade vinprodukter, (EU) nr 228/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden och (EU) nr 229/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för de mindre Egeiska öarna (COM(2018)0394 – 2018/0218 (COD)), och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 (COM(2018)0392 – 2018/0216(COD)).

beståndsdelar, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att den ena är sekundär och indirekt i förhållande till den andra – som en sådan rättsakt ska antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna², förutsatt att dessa är förfarandemässigt förenliga³.

IV – Den föreslagna rättsaktens syfte och innehåll

Förslagets syfte och innehåll framgår tydligt av artikel 1, där det anges att det i den föreslagna förordningen fastställs regler för finansieringen av utgifter inom den gemensamma jordbrukspolitik, inklusive utgifter för landsbygdsutveckling, de förvaltnings- och kontrollsystem som ska införas av medlemsstaterna samt förfaranden för kontroll av överensstämmelse. Övriga artiklar, liksom skälen, bekräftar att syftet med och innehållet i förslaget, i kombination med de parallella förslagen, faktiskt är att införa nya regler om förvaltning och finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik, som för närvarande fastställs i förordning (EG) nr 1306/2013⁴ (den nuvarande övergripande förordningen om den gemensamma jordbrukspolitik), även genom att införa en rad uppdaterade finansiella bestämmelser i linje med förordning (EG) nr 2018/1046 (*budgetförordningen*)⁵.

Bland de bestämmelser som är av särskild betydelse här återfinns artikel 14 i förslaget. Genom den artikeln upprättas en ”jordbruksreserv”, försedd med medel som ska användas vid större kriser av olika slag som sektorn kan råka ut för under programperioden. För att behålla tillräckliga medel i reserven och till och med öka dem över tid föreskrivs i artikel 14 att outnyttjade finansiella medel ska överföras från ett år till ett annat utan tidsbegränsning. Varken parlamentets eller rådets mandat har i sak ändrat artikel 14 i förslaget, som har följande lydelse:

Genom undantag från artikel 12.2 d i budgetförordningen ska anslag i jordbruksreserven som inte blivit föremål för några åtaganden föras över utan tidsbegränsning för att finansiera jordbruksreserven påföljande budgetår.

² Se domstolens dom av den 27 september 1988, kommissionen/rådet, C-165/87, ECLI:EU:C:1988:458, punkterna 11–13, domstolens dom av den 26 mars 1996, parlamentet/rådet, C-271/94, ECLI:EU:C:1996:133, punkt 32, domstolens dom av den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet och rådet, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 42–43, domstolens dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, punkterna 35–36, och domstolens dom av den 8 september 2009, kommission/parlamentet och rådet, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, punkterna 45–47.

³ När två eller flera rättsliga grunder skulle vara tillämpliga gemensamt, men förfarandena som anges däri är oförenliga, är det uteslutet att äventyra effektiviteten i endera förfarandet genom gemensam tillämpning av båda rättsliga grunderna. Se domstolens dom av den 11 juni 1991, kommissionen/rådet (titandioxid), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, punkterna 19–20.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, EUT L 347, 20.12.2013, s. 549.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (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 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, EUT L 193, 30.7.2018, s. 1.

Budgetöverföringar regleras dock i första hand av budgetförordningen. I den senare har principen om budgetens ettårighet fastställts. Artikel 3 i budgetförordningen har nämligen följande lydelse:

1. Bestämmelser som påverkar genomförandet av budgeten och som återfinns i en grundläggande akt ska, oavsett om de gäller utgifts- eller inkomstsidan, överensstämma med budgetprinciperna i avdelning II.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 ska varje förslag eller ändring av ett förslag som framläggs för den lagstiftande myndigheten och som innehåller undantag från andra bestämmelser i denna förordning än de som anges i avdelning II [...] tydligt ange, i skälen och i motiveringen till sådana förslag eller ändringar, dessa undantag och de särskilda skäl som berättigar dem.

Avdelning II i budgetförordningen handlar om ”budgeten och budgetprinciper” och omfattar artiklarna 6–38 i den förordningen. Artikel 12.1 och 12.2 d i budgetförordningen har följande lydelse:

1. Anslag som inte har använts vid utgången av det budgetår för vilket de tagits upp ska förfalla, såvida de inte överförs i enlighet med punkterna 2–8.

2. Följande anslag får överföras [...], men endast till påföljande budgetår:

[...]

d) Anslag för åtgärder som avses i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 och som inte blivit föremål för några åtaganden.

Det står således klart att outnyttjade anslag ska förfalla i enlighet med den princip om ettårighet som beskrivs ovan. Budgetförordningen innehåller dock vissa begränsade undantag från principen om ettårighet; en av dem gäller just jordbruk, nämligen utgifter för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ). Enligt artikel 12.2 d i budgetförordningen, var lydelse återgetts ovan, får anslag som inte blivit föremål för några åtaganden överföras, *men endast till påföljande budgetår*. I artikel 12.2 d i budgetförordningen avses med EGFJ:s utgifter de *åtgärder som avses i artikel 4.1 i förordning (EU) nr 1306/2013*, eftersom den artikeln reglerar utgifterna i fråga.

V – Analys och fastställande av lämplig rättslig grund

Enligt artikel 102.2 i förslaget ska hänvisningar i EU-lagstiftningen till förordning (EG) nr 1306/2013 anses som hänvisningar till själva förslaget. I jämförelsetabellen i bilagan till förslaget motsvarar artikel 5 i förslaget artikel 4 i förordning (EG) nr 1306/2013. Därför skulle möjligheten att göra överföringar, dock endast till påföljande budgetår, dvs. det ettåriga undantaget från principen om ettårighet i artikel 12.2 d i budgetförordningen, också gälla inom det rättsliga ramverk som inrättas genom förslaget.

Det enda sättet att fastställa möjligheten till överföringar utan tidsbegränsning skulle vara att införa en *lex specialis* grundad på primärrätten. Därför är det nödvändigt att lägga till artikel 322.1 a i EUF-fördraget, som ger lagstiftaren befogenhet att fastställa regler för genomförandet av unionens budget, till förslagets rättsliga grund.

Skälet till att artikel 322.1 a i EUF-fördraget inte ingick i den rättsliga grunden för kommissionens ursprungliga förslag – som redan innehöll den beskrivna artikeln om reserven i dess nuvarande version – är oklart. Det bör också noteras att varken parlamentet eller rådet tog upp frågan om den rättsliga grunden i sina respektive mandat.

När det gäller förfarandet finns det ett förfarandekrav i artikel 322.1 i EUF-fördraget om att revisionsrätten ska höras. Trots att artikel 322.1 a i EUF-fördraget inte ingår i den rättsliga grunden i förslaget avgav revisionsrätten ett yttrande om det aktuella förslaget där den uttryckligen hänvisade till den artikeln i fördraget. Detta skedde inom ramen för ett yttrande som omfattade alla tre förslagen till reform av den gemensamma jordbrukspolitikerna⁶. I detta avseende kan förfarandekravet att höra revisionsrätten presumeras vara uppfyllt.

För fullständighetens skull är det också värt att notera att liknande skäl har föranlett kommissionen att lägga till artikel 322.1 i EUF-fördraget till de sektorsspecifika rättsliga grunderna för en rad akter som reglerar strukturfonderna⁷. Unionslagstiftaren har godtagit detta tillägg.

Mot bakgrund av ovanstående och med beaktande av dess syfte och innehåll har rättstjänsten föreslagit att artikel 322.1 a i EUF-fördraget ska läggas till till förslagets rättsliga grund.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid utskottssammanträdet den 30 september 2021 beslutade utskottet för rättsliga frågor med 23 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst⁸, och med hänsyn till syftet med och innehållet i det aktuella förslaget, att rekommendera att lägga till artikel 322.1 a i EUF-fördraget till den rättsliga grunden.

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara

(Berör samtliga språkversioner.)

⁶ Yttrande nr 7/2018 (i enlighet med artikel 322.1 a i EUF-fördraget) över kommissionens förslag till förordningar om den gemensamma jordbrukspolitikerna för perioden efter 2020 (COM(2018)0392, 0393 och 0394), EUT C 41, 1.2.2019, s. 1.

⁷ Se t.ex. förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser (COM(2018)0375 – C8–0230/2018 – 2018/0196(COD)). Den preliminära överenskommelse som blev resultatet av interinstitutionella förhandlingar antogs av parlamentet den 21 juni 2021.

⁸ Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Adrián Vázquez Lázara (ordförande), Sergey Lagodinsky (vice ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Ibán García del Blanco (vice ordförande), Raffaele Stancanelli (vice ordförande), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Isabel Benjumea (suppleant för Javier Zarzalejos i enlighet med artikel 209.7 i arbetsordningen), 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 och Kosma Złotowski.

