

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket"

KOM(2010) 761 slutlig – 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Föredragande utan studiegrupp: **Nikolaos LIOLIOS**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 1 februari 2011 respektive den 18 januari 2011 att i enlighet med artikel 42, 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket"

KOM(2010) 761 slutlig – 2010/0366 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 149 röster för, 3 röster emot och 13 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I syfte att anpassa rådets förordning (EG) nr 485/2008 om medlemsstaternas granskning av de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom Europeiska garantifonden för jordbruket till Lissabonfördraget föreslås en anpassning av kommissionens genomförandebefogenheter enligt förordning 485/2008 till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter, som fastslagits genom artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget.

1.2 Kommittén ställer sig positiv till samråden med berörda parter och till att man samlar och använder sakkunniga vid utarbetandet av EU:s rättsakter.

1.3 Vad gäller anpassningen av förordning 485/2008 till artikel 290 i EUF-fördraget anser EESK att kommissionens förslag uppfyller de grundläggande villkoren för delegering enligt artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget. I kommissionens förslag till nytt innehåll i artikel 1, andra stycket, andra meningen, i förslaget till förordning fastställs på ett tydligt sätt målen, innehållet och omfattningen för delegeringen.

1.4 EESK anser dock inte att kommissionen uppfyller de tidsmässiga villkoren för delegeringen, enligt artikel 290.1, andra stycket, EUF-fördraget. Kommissionens förslag i artikel 13a i förslaget till förordning, enligt vilken befogenheterna för att anta lagstiftningsliknande åtgärder överläts till kommissionen på obestämd tid, går längre än lagstiftarens föreskrift om ett

tydligt fastställande av delegeringens varaktighet, strider mot proportionalitetsprincipen och ger upphov till legitimitetsfrågor. EESK anser att varaktigheten för överlåtande av befogenheter till kommissionen måste vara tydligt fastställd och avse en bestämd tidsperiod.

1.5 EESK godtar förkortningen av den period under vilken Europaparlamentet eller rådet kan göra invändningar mot delegeringen från de tidigare tre månaderna till två månader, eftersom förlängningen av denna tidsfrist uppgår till två månader.

1.6 Kommittén ställer sig tveksam till bestämmelserna om kommissionens genomförandebefogenheter enligt förslaget till artikel 13d. Denna artikel hänvisar till förordning 1290/2005 ⁽¹⁾, som är under omarbetning ⁽²⁾. Även om den ändrade förordningen 1290/2005 är av stor betydelse för förordning 485/2008 så är innehållet i den ännu okänt ⁽³⁾. Men med tanke på att den berörda artikeln i den ändrade förordningen 1290/2005 i sin tur hänvisar till det nya kommittéförfarandet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll

⁽¹⁾ Förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008, KOM(2010) 745 slutlig.

⁽²⁾ Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Se punkt 4.2.

av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter⁽⁴⁾ och eftersom detta nya förfarande förenklar det rådande systemet anser inte EESK att förslaget till ny artikel 13d leder till några tillämpningsproblem.

2. Allmän bakgrund

2.1 I förslaget till ändring av föreliggande förordning hävdar kommissionen att dess genomförandebefogenheter enligt rådets förordning 485/2008 måste anpassas till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter, som fastställs genom artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2.2 Den nya artikeln 291 i EUF-fördraget grundar sig på de tidigare artiklarna 202, tredje stycket, och 211, fjärde stycket, i fördraget om Europeiska unionen, genom vilka kommissionen eller – under vissa villkor – rådet ges behörighet att utöva genomförandebefogenheter. Genom artikel 290 i EUF-fördraget skapas dock en ny befogenhet för kommissionen att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Artikel 291 i EUF-fördraget reglerar kommissionens utövande av genomförandebefogenheter eller i särskilda fall rådets.

2.3 I kommissionens förslag återfinns anpassningen av förordning 485/2008 till artikel 290 i EUF-fördraget framför allt i den nya artikeln 1.2 samt i de nya artiklarna 13a, 13b och 13c i förslaget till förordning. Anpassningen till artikel 291 i EUF-fördraget återfinns särskilt i den nya artikeln 13d i förslaget till förordning.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK ställer sig positiv till samråden med berörda parter och till att man samlar och använder sakkunniga vid utarbetandet av EU:s rättsakter. Enligt EESK är dessa förfaranden särskilt betydelsefulla i det föreliggande förslaget till anpassning av förordning 485/2008 till Lissabonfördraget eftersom kommittén anser att de ändringar som syftar till förenkling inte har ett begränsat tillämpningsområde eller är av en rent teknisk karaktär. De avser jordbruksområdet, som är ett särskilt känsligt område eftersom det utgör en delad behörighet (artikel 4.2 d i EUF-fördraget) och faller under bestämmelserna i artikel 43 i EUF-fördraget.

3.2 Vad gäller anpassningen av kommissionens genomförandebefogenheter, som föreskrivs i förordning 485/2008, till distinktionen mellan kommissionens delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter bör det dras en tydlig skiljelinje mellan de "lagstiftningsliknande åtgärderna" i artikel 290 i EUF-fördraget och genomförandeåtgärderna i artikel 291 i EUF-fördraget. Kommissionen anger i sitt meddelande om

genomförandet av artikel 290 i EUF-fördraget⁽⁵⁾ att det är av effektivitetsskäl som lagstiftaren ger kommissionen befogenheten att anta delegerade akter. På detta sätt tillåts kommissionen att komplettera eller ändra lagstiftarens verk. En sådan delegering är alltid frivillig och måste uppfylla fördragets krav. Artikel 291 i EUF-fördraget tillåter dock kommissionen att anta genomförandeakter som inte är av lagstiftningskaraktär. Medlemsstaterna har i uppgift att genomföra och tillämpa unionens rättsligt bindande rättsakter (i enlighet med artikel 291.1 i EUF-fördraget i kombination med artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)) och därför agerar de utifrån sin egen behörighet och inte utifrån EU:s behörighet. Medlemsstaternas behörighet kan då endast begränsas när genomförandet av unionens rättsligt bindande rättsakter kräver enhetliga villkor. Det är endast då som kommissionen ska utöva sina genomförandebefogenheter enligt artikel 291 i EUF-fördraget. I detta fall är kommissionens befogenhet obligatorisk⁽⁶⁾.

3.3 När lagstiftaren ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter måste ramen för utövandet av denna befogenhet fastställas för varje akt. Enligt artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget krävs att lagstiftaren tydligt fastställer delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet. På detta sätt fastställs två former av villkor för delegeringen: grundläggande och tidsmässiga villkor⁽⁷⁾.

3.4 I detta sammanhang måste det utredas om lagstiftaren i föreliggande förslag till förordning respekterar de föreskrivna grundläggande och tidsmässiga villkoren.

3.5 De grundläggande villkoren för delegeringen återfinns i artikel 1.2 i förslaget till förordning och avser kommissionens inrättande av en förteckning över vilka åtgärder som till sin natur inte medger kontroll i efterhand genom granskning av affärshandlingar och i vilka föreliggande förordning inte tillämpas.

3.6 Själva delegeringen är tydlig och begränsad. Den strider inte mot artikel 290 i EUF-fördraget då det verkligen handlar om icke väsentliga element i rättsakten och då målen, innehållet och omfattningen för delegeringen är tillräckligt avgränsade.

3.7 Vad gäller tidsfristerna för delegeringen föreslår kommissionen i artikel 13a i förslaget till förordning att befogenheterna för antagande av de delegerade akterna som anges i föreliggande förordning ska överlåtas till kommissionen på obegränsad tid. Detta förslag från kommissionen strider till att börja med mot artikel 290.1, andra stycket, i EUF-fördraget där det fastställs att lagstiftningsakterna uttryckligen ska fastställa bland annat delegeringens varaktighet.

⁽⁴⁾ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13. Denna förordning upphäver rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽⁵⁾ KOM(2009) 673 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 673 slutlig, s. 3 ff.

⁽⁷⁾ Detta anser även kommissionen: KOM(2009) 673 slutlig, s. 5 ff.

3.8 Motiveringen till detta förslag är, enligt kommissionens meddelande om genomförandet av artikel 290 i EUF-fördraget ⁽⁸⁾, kommissionens åsikt att lagstiftarens krav på ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet inte inför "ett system med tidsfristklausuler ('sunset clauses') som automatiskt upphäver kommissionens befogenheter efter en viss tid och i praktiken tvingar den att lägga fram ett nytt lagstiftningsförslag när fristen löpt ut. Artikel 290 kräver att de delegerade befogenheterna avgränsas på ett tydligt och förutsebart sätt, men inte nödvändigtvis att kommissionen måste underställas tidsfristklausuler." Av denna anledning anser kommissionen att delegeringarna i princip måste gälla under obegränsad tid. Som en ytterligare motivering till denna åsikt erinrar kommissionen om att rådet eller Europaparlamentet enligt artikel 290.2 a i EUF-fördraget kan besluta att återkalla delegeringen: "Ett återkallande har samma rättsliga verkan som en tidsfristklausul eftersom det avslutar kommissionens befogenheter. Om det är befogat och nödvändigt kan kommissionen sedan lägga fram ett förslag till lagstiftning. Lagstiftaren kan vilja undvika att de delegerade befogenheterna permanentas och därför på vissa områden förbehålla sig rätten att återkalla dem, vilket antagligen är smidigare än att använda en tidsfristklausul."

3.9 I bilagan till kommissionens meddelande anges exempel på tillämpning av den nya fördragsartikeln. Vad gäller tidsramarna för delegeringen föreslår kommissionen varken en obegränsad varaktighet eller ett fastställande av en delegeringstid som om den inte återkallas av rådet eller Europaparlamentet automatiskt förnyas för en lika lång tidsperiod ⁽⁹⁾.

3.10 Överlåtandet av befogenheter till kommissionen på obestämd tid för antagande av delegerade akter kan absolut inte anses vara ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet. Enligt fördraget krävs uttryckligen ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet så att lagstiftarens regelbundna och effektiva kontroll av kommissionen ska vara genomförbar. Att det föreskrivs i artikel 290.2, första stycket, i EUF-fördraget att rådet eller Europaparlamentet har rätt att återkalla delegeringen kan inte vara en ersättning för lagstiftarens avsikt att ha ett tydligt fastställande av delegeringens varaktighet. Rätten till återkallande är ytterligare en säkerhetskontroll för att lagstiftarens rättigheter inte ska skadas. Ett överlåtande av befogenheter till kommissionen på obestämd tid är en överträdelse av de tidsmässiga villkoren för delegeringen, enligt artikel 290 i EUF-fördraget och en överträdelse av befogenheterna från kommissionens sida.

3.11 Enligt artikel 4.2 d i EUF-fördraget är jordbruksområdet för övrigt unionens gemensamma ansvar. Detta innebär att om unionen tar initiativ till lagstiftning så måste subsidiaritetsprincipen respekteras (artikel 5.3 i EUF-fördraget). Den föreliggande ändrade förordningen avser kontroller, stöd och samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen vad gäller de transaktioner som utgör en del av systemet för finansiering genom

Europeiska garantifonden för jordbruket. Behovet av ett enhetligt EU-anpassat tillvägagångssätt på detta område är anledningen till att unionen antar en ny förordning. Enligt proportionalitetsprincipen (artikel 5.4 i EUF-fördraget) ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Överlåtandet av befogenheter till kommissionen på obestämd tid för antagande av delegerade akter strider mot den fastställda varaktighet som krävs för delegeringen, som syftar till en regelbunden och effektiv kontroll av kommissionen vid antagandet av "lagstiftningsliknande åtgärder". Av denna anledning är detta ett kringgående av proportionalitetsprincipen och i förlängningen av subsidiaritetsprincipen, vilket skulle kunna utgöra grund för att väcka talan vid EU-domstolen på grund av brott mot subsidiaritetsprincipen, i enlighet med artikel 8 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (punkt 2) ⁽¹⁰⁾.

3.12 Överlåtandet av befogenheter till kommissionen för att anta delegerade akter avser för övrigt en uppdelning av befogenheterna. Medan de behöriga lagstiftningsorganen i Europeiska unionen är Europaparlamentet och rådet, ges i undantagsfall kommissionen, som är det exekutiva organet, rätt att anta "lagstiftningsliknande åtgärder". Med tanke på de frågor om grundläggande demokratisk legitimitet som berörs måste man beakta lagstiftarens föreskrifter om att mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet uttryckligen ska fastställas. Eftersom det för övrigt inte för artikel 290 i EUF-fördraget i motsats till artikel 290.3 i EUF-fördraget föreskrivs ett system för kontroll av kommissionens lagstiftningsliknande åtgärder, måste rätten till kontroll från rådet och Europaparlamentet förbli intakt.

3.13 Kommissionens alternativ med automatisk förlängning av delegeringen till kommissionen skulle inte utgöra en mindre attack på primärrätten jämfört med en obestämd tid för delegeringen.

3.14 Sammanfattningsvis är ett överlåtande av befogenheter under obestämd tid på kommissionen för att anta lagstiftningsliknande åtgärder inte en korrekt anpassning till artikel 290 i EUF-fördraget. Rådets och Europaparlamentets rätt att återkalla delegeringen kan inte ersätta syftet att det ska finnas en tydligt fastställd varaktighet för delegeringen, dvs. lagstiftarens regelbundna och effektiva kontroll av kommissionens lagstiftningsliknande åtgärder. Kommissionen har under antagandet av delegerade akter inte sin egen behörighet, utan den lagstiftande maktens behörighet. Det behöriga organets rätt, dvs. lagstiftarens rätt, att utöva regelbunden och effektiv kontroll av kommissionen får inte begränsas. Även med tanke på det faktum att jordbruksområdet är ett gemensamt ansvar för unionen och att alla lagstiftningsåtgärder från unionens sida sålunda måste vara i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, så måste kommissionens förslag om överlåtelse av befogenheter på obestämd tid till kommissionen för att anta lagstiftningsliknande åtgärder avslås.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 673 slutlig, s. 5 ff.

⁽⁹⁾ Artikel A, KOM(2009) 673 slutlig, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUT C 83, 30.3.2010, s. 206.

3.15 Vad gäller tidsfristen på två månader från dagen för offentliggörandet för invändningar från Europaparlamentet och rådet, som fastställs i den nya artikeln 13c i förslaget till förordning, är detta en inskränkning av den hittills gällande tidsfristen på två månader. Med tanke på att detta påskyndar och effektiviserar förfarandet motsätter sig inte EESK att denna tidsfrist förkortas om förlängningen av den uppgår till två månader.

3.16 Artikel 13d i förslaget till förordning avser tillämpningen av artikel 291 i EUF-fördraget och är i enlighet med dess innehåll. Vidare kommer Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter ⁽¹¹⁾ att tillämpas. Denna förenklar det tidigare kommittéförfarandet genom att det införs endast två förfaranden: det rådgivande förfarandet och granskningsförfarandet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Vi vill understryka att EESK uppmanas att yttra sig om frågor som ännu inte är konkreta. Till exempel hänvisas det i

punkt 4 i kommissionens förslag till artikel 41d, punkt 1, medan artikel 13d i förslaget till förordning hänvisar till artikel 42d, punkt 2, i rådets förordning 1290/2005 av den 21 juni 2005, om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken ⁽¹²⁾. Denna förordning innehåller inte några artiklar 41d och 42d.

4.2 Kommissionen har lagt fram ett förslag till ändring av denna förordning ⁽¹³⁾, men antagningsförfarandet har ännu inte slutförts. Kommissionens förslag har ännu inte antagits av rådet och Europaparlamentet. Även om det antas i framtiden kommer artiklarna 41d och 42d att hänvisa till det nya innehållet i förordning 1290/2005, som kommer att ha en ny numrering. För övrigt stryks enligt punkt 26 i kommissionens förslag artikel 41 och det föreskrivs ingen artikel 41d. Det är sålunda märkligt att kommissionen går vidare med ändringsförfarandet för förordning 485/2008 när det grundläggande innehållet i kommissionens förslag, dvs. förordning 1290/2005 på det stora hela är okänt.

Bryssel den 4 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13. Denna förordning upphäver rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ EUT L 209, 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 165/94 och 78/2008, KOM(2010) 745 slutlig.