



Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen m.m. – en samlad marknadsordning

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) KOM (2010) 799 slutlig. I det aktuella förslaget har ett tidigare förslag till ändring rörande livsmedelshjälp till de sämst ställda i unionen inarbetats (KOM (2010) 486 slutlig). Utskottet fann vid behandling av detta förslag i november 2010 att kommissionens då aktuella förslag inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utlåtande 2010/11: MJU7).

Utskottet anser alltså att den rättsliga grund som kommissionen anger för såväl det tidigare som det nu behandlade förslaget i den del som berör livsmedelsstödet är felaktig. Varken syftet eller innehållet i den föreslagna rättsakten innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Den föreslagna åtgärden strider därför mot subsidiaritetsprincipen eftersom målet för den planerade åtgärden kan och bör uppnås av medlemsländerna på central nivå eller på regional och lokal nivå.

Utskottet konstaterar avslutningsvis att kommissionens aktuella förslag innehåller betydande oklarheter. Detta gäller exempelvis vilka förändringar som föreslås jämfört med den gällande rättsakten. Det framgår inte vilka beaktandemeningar som stryks respektive införs i förhållande till nu gällande förordning. I förslaget saknas vidare uppgift om vilka skäl kommissionen har baserat sin slutsats på, att det inte föreligger några problem i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser således att kommissionens förslag innebär att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik.

När det gäller förslaget i övrigt har utskottet ingenting att erinra utifrån jord subsidiaritetsprövning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning	6
Regeringens bedömning	6
Utskottets ställningstagande	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 17 februari 2011

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Bengt-Anders Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Bengt-Anders Johansson (M), Lars Hjalmered (M), Johan Löfstrand (S), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Anita Brodén (FP), Sara Karlsson (S), Per Åsling (C), Pyry Niemi (S), Åsa Romson (MP), Irene Oskarsson (KD), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V), Christer Akej (M) och Suzanne Svensson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har givits möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) KOM(2010) 799 slutlig. Kammaren hänvisade den 19 januari 2011 kommissionens förslag till miljö- och jordbruksutskottet. Fristen med att avge ett motiverat yttrande går ut den 8 mars 2011.

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 20 januari att inhämta regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna regleras i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter. Förslaget innebär att förordningen, som ändrats ett flertal gånger, ersätts med en ny och att bestämmelserna anpassas till Lissabonfördraget genom att beslutsförfarandena ändras så att de överensstämmer med artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt.

I kommissionens förslag KOM(2010) 799, den s.k. förordningen om en samlad marknadsordning, har även tidigare förslag till ändringar i förordning 1234/2007 infogats, bl.a. ett förslag till ändring rörande livsmedels hjälp till de sämst ställda i unionen (KOM(2010) 486 slutlig). Detta framgår av artiklarna 17–19 i det nu aktuella förslaget. I artikel 17 redovisas en ordning för livsmedelsutdelning till de sämst ställda i unionen. Bland annat framgår att produkter i interventionslager ska ställas till förfogande för detta ändamål, men om interventionslagren inte lämpar sig för utdelning av livsmedel inom ramen för denna ordning ska livsmedel köpas upp på marknaden. I artikel 18 redovisas de delegerade befogenheterna. I artikel 19 redovisas genomförandebefogenheter.

Artiklarna 17–19 överensstämmer i huvudsak med det tidigare förslaget till ändring av rådets förordningar (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 1234/2007 när det gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen (KOM(2010) 486 slutlig).

I det nu aktuella förslaget ingår vidare ytterligare förslag som tidigare har lämnats av kommissionen, vilket gäller stöd som beviljats inom ramen för det tyska alkoholmonopolet, KOM(2010) 336 slutlig, handelsnormer KOM(2010) 738 slutlig samt avtalsvillkor inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter KOM(2010) 728 slutlig.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

När det gäller hur det föreliggande förslaget förhåller sig till subsidiaritetsprincipen redovisar kommissionen följande:

Jordbrukspolitiken är ett område där EU och medlemsstaterna har delade befogenheter. Detta innebär att medlemsstaterna har kvar befogenheten så länge EU inte lagstiftar inom sektorn. Detta förslag avser endast en anpassning av den samlade marknadsordningen till de nya krav som införts genom Lissabonfördraget. Den befintliga unionsstrategin påverkas således inte av detta förslag.

Regeringens bedömning

Utskottet fick den 28 januari regeringens bedömning av tillämpning av subsidiaritetsprincipen på kommissionens nu aktuella förslag. Regeringen hänvisade till sin tidigare bedömning den 28 oktober 2010 som hade föranletts av riksdagens beslut i den då aktuella subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag om livsmedelshjälp till de sämst ställda.

Därvid framkom att regeringen i sin bedömning anförde bl.a. att redan den nuvarande ordningen för livsmedelshjälp till de sämst ställda saknar tillräckligt samband med den gemensamma jordbrukspolitiken och därför saknar stöd i den artikel som åberopas som rättslig grund. Ordningen skulle genom förslaget komma att ännu tydligare än tidigare ligga inom det socialpolitiska området. Regeringen anförde vidare att unionen saknar exklusiv behörighet på det socialpolitiska området. De åtgärder som avses med förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Åtgärderna enligt subsidiaritetsprincipen ska vidtas på unionsnivå bara om och i den mån som målen för åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Regeringen framhåller att kampen mot fattigdom och utslagning i samhället förs bäst på nationell nivå och därför inte bör vara föremål för åtgärder på unionsnivå. Åtgärder av det slag som avses med det nu aktuella förslaget bör således vara varje medlemsstats eget ansvar i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen intar alltså samma ståndpunkt när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen i denna del.

När det gäller förslaget i övrigt utgör detta en anpassning till de nya beslutsförfarandena enligt Lissabonfördraget. Regeringen anser att förslaget i detta avseende står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

I det nu aktuella förslaget KOM(2010) 799 slutlig har kommissionens tidigare förslag till ändringar i förordning 1234/2007 infogats. Detta gäller bl.a. ett förslag till ändring rörande livsmedelshjälp till de sämst ställda i unionen (KOM(2010) 486 slutlig). I ett utlåtande den 4 november 2010 över det tidigare förslaget KOM(2010) 486 slutlig konstaterade utskottet att det enda skälet till att livsmedelsstöd infördes för 20 år sedan var att det vid den tidpunkten fanns interventionslager som man ville utnyttja på bästa sätt. Det skälet saknas i dag då interventionslagren i det närmaste är tomma.

I och med de ändringar som kommissionen föreslog av livsmedelsstödet ansåg utskottet att syftet med den åtgärd som det aktuella förslaget rör har skiftat karaktär från att ha varit ett sätt att utnyttja interventionslager till att skapa en ordning för att införskaffa näringsriktiga livsmedel till de sämst ställda i unionen. Utskottet konstaterade att åtgärden därmed skiftat från att ha varit en jordbrukspolitisk åtgärd till att vara en socialpolitisk åtgärd. Varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan längre innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Därmed är den rättsliga grund som kommissionen angivit för förslaget felaktig.

I det nu aktuella ärendet finns vidare flera oklarheter. Det framgår inte tydligt vilka förändringar som har gjorts i förhållande till gällande förordning. Kommissionens analys av förslaget i förhållande till subsidiaritetsprincipen har betydande brister. Kommissionen uppger (beaktandemening 24) följande:

I målen för den gemensamma jordbrukspolitiken ingår enligt artikel 39.1 i fördraget att stabilisera marknaderna och att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Genom åren har ordningen för utdelning av livsmedel i hög grad bidragit till uppnåendet av båda dessa mål. Den bör fortsätta att garantera den gemensamma jordbrukspolitikens mål och bidra till sammanhållningsmålen. De gradvisa reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har dock lett till en successiv minskning av interventionslager och sortimentets tillgängliga produkter. Marknadsuppköp bör således också vara en permanent försörjningskälla för ordningen.

Utskottet ifrågasätter kommissionens tolkning att marknadsuppköp för utdelning till de sämst ställda kan anses stabilisera marknaden och tillförsäkra konsumenter tillgång till varor till skäliga priser i enlighet med artikel 39.1 i fördraget, såsom kommissionen anför i förslaget.

Kommissionens förslag innebär, enligt riksdagens mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik.

Utskottet betonar att en rättsakt med socialpolitiska syften inte hör hemma under den gemensamma jordbrukspolitiken. I likhet med rådets rättstjänst anser utskottet att kommissionen som stöd för detta förslag

skulle kunna välja artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. De föreslagna åtgärderna kan på intet sätt anses nödvändiga för att nå något av de mål som avses i fördraget.

Åtgärder av det slag som avses med det aktuella förslaget bör vara varje medlemsstats eget ansvar och därmed behövs inga delegerade befogenheter som innebär att åtgärderna finansieras över EU-budgeten. Utskottet vidhåller således att kommissionens förslag som avser utdelning av livsmedel till de sämst ställda står i strid med subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet understryker ånyo att de föreslagna åtgärderna strider mot subsidiaritetsprincipen. Målen för den planerade åtgärden kan i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, på central nivå eller på regional och lokal nivå.

Utskottet har inga invändningar utifrån subsidiaritetsaspekter när det gäller de övriga delarna som ingår i kommissionens förslag och som avser en anpassning till de nya beslutsförfarandena enligt Lissabonfördraget.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) KOM(2010) 799 slutlig.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning) KOM(2010) 799 slutlig. Resultatet redovisas i miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2010/11:MJU21 Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen m.m. – en samlad marknadsordning. Riksdagen anser att det aktuella förslaget till viss del strider mot subsidiaritetsprincipen.

Inledningsvis vill riksdagen påminna kommissionen om sitt tidigare yttrande om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 1234/2007 när det gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen (KOM (2010) 486 slutlig) som redovisas i miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2010/11:MJU7 Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. Riksdagen ansåg att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen. I det nu aktuella förslaget konstaterar utskottet att kommissionens tidigare förslag ingår. Artiklarna 17–19 överensstämmer i huvudsak med det tidigare förslaget till ändring av rådets förordningar (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 1234/2007 när det gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen (KOM (2010) 486 slutlig).

I det aktuella ärendet finns många oklarheter. Det framgår inte tydligt vilka förändringar som har gjorts i förhållande till gällande förordning. Kommissionens analys av förslaget i förhållande till subsidiaritetsprincipen har betydande brister. Kommissionen uppger (beaktandemening 24) följande:

I målen för den gemensamma jordbrukspolitiken ingår enligt artikel 39.1 i fördraget att stabilisera marknaderna och att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Genom åren har ordningen för utdelning av livsmedel i hög grad bidragit till uppnåendet av båda dessa mål. Den bör fortsätta att garantera den gemensamma jordbrukspolitikens mål och bidra till sammanhållningsmålen. De gradvisa reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har dock lett till en successiv minskning av interventionslager och sortimentets tillgängliga produkter. Marknadsuppköp bör således också vara en permanent försörjningskälla för ordningen.

Riksdagen ifrågasätter kommissionens tolkning att marknadsuppköp för utdelning till de sämst ställda kan anses stabilisera marknaden och tillförsäkra konsumenter tillgång till varor till skäliga priser i enlighet med artikel 39.1 i fördraget, såsom kommissionen anför i förslaget.

Kommissionens nu aktuella förslag innebär, enligt riksdagens mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är

avsatta för jordbrukspolitik. Riksdagen är således starkt kritiskt till kommissionens förslag. Därav följer att riksdagen både understyrker och upprepar de synpunkter som tidigare har avgivits i ett yttrande som rör samma fråga.

Riksdagen erinrar ånyo om att unionen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen endast får handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Det bör också hållas i åtanke att domstolen vid ett flertal tillfällen framhållit att valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen ska ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår rättsaktens syfte och innehåll.

När det gäller förslaget om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen konstaterar riksdagen att det är avsett att ändra i en ordning för utnyttjande av interventionslager som infördes för mer än 20 år sedan. Ordningen återfinns i artikel 27 i den förordning som rör den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (förordning (EG) nr 1234/2007), under rubriken Avsättning av interventionsprodukter. Skälet till att ordningen infördes återfinns i beaktandemening 18 i nämnda förordning, i vilken det följande sägs: Gemenskapen har genom sina interventionslager av olika jordbruksprodukter stora möjligheter att hjälpa de medborgare som har det sämst ställt. Det ligger i gemenskapens intresse att, genom att införa lämpliga åtgärder, utnyttja dessa möjligheter på hållbar basis till dess att lagren har nått en normal nivå.

Riksdagen konstaterar, i likhet med kommissionen, att lagren har sjunkit drastiskt på grund av att den gemensamma jordbrukspolitiken har omarbetats avsevärt under de senaste åren och att det primära målet inte längre är att höja produktiviteten utan att öka jordbrukets hållbarhet på lång sikt. Kommissionen föreslår därför att ett nytt system för livsmedelsutdelning till de sämst ställda införs, ett system som inte är beroende av att det finns lämpliga interventionslager.

I och med de ändringar kommissionen föreslår anser riksdagen att syftet med den åtgärd som det aktuella förslaget rör, dvs. utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, har skiftat karaktär från att ha varit ett sätt att utnyttja interventionslager till att skapa ett system för att införskaffa näringsriktiga livsmedel till de sämst ställda i unionen. Riksdagen konstaterar att åtgärden därmed förändrats från att ha varit en jordbrukspolitisk åtgärd till att vara en socialpolitisk åtgärd. Riksdagen anser därför att den rättsliga grund som förslaget vilar på är felaktig, då varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av den gemensamma jordbrukspolitiken mål. En rättsakt med det huvudsakligen socialpolitiska syftet att tillhandahålla livsmedel till de sämst ställda kan i och för sig anses rymmas inom unionens mål. Således konstaterar riksdagen i

likhet med rådets rättstjänst att kommissionen som stöd för detta förslag skulle kunna välja artikel 352 i EUF-fördraget. Riksdagen vill emellertid erinra om att det i artikel 352 sägs följande:

Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser.

Riksdagen anser att de föreslagna åtgärderna på intet sätt kan anses nödvändiga för att nå något av de mål som avses i fördraget. Riksdagen anser tvärtom att de föreslagna åtgärderna strider mot subsidiaritetsprincipen, varför det saknas grund för att anta bestämmelser på unionsnivå om livsmedelsutdelning till de sämst ställda i unionen.

Det framgår av fördragen att socialpolitik främst hör till medlemsstaternas ansvar. Detta gäller i synnerhet då det rör sig om stöd till de individer som kan anses ha det allra sämst ställt i unionen. Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området för socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget. Riksdagen konstaterar att dessa aspekter främst rör den fria rörligheten av arbetskraft. Varje medlemsstat har ett ansvar i kampen mot fattigdom och utslagning i samhället, liksom för arbetet att ge stöd åt dem som har det sämst ställt. Det är ett ansvar som många gånger delas med myndigheter på regional och lokal nivå. Enligt subsidiaritetsprincipen 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, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Riksdagen kan inte finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden i det aktuella förslaget bättre skulle uppnås på unionsnivå.

Sammanfattningsvis konstaterar riksdagen att det enda skälet till att livsmedelsstöd infördes för 20 år sedan var att det vid den tidpunkten fanns interventionslager som man ville utnyttja på bästa sätt. Det skälet saknas i dag då interventionslagren i det närmaste är tomma. Varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Den rättsliga grund som förslaget vilar på är därmed felaktig.

I det aktuella ärendet finns vidare flera oklarheter. Det framgår inte tydligt vilka förändringar som har gjorts i förhållande till den gällande förordningen. Kommissionens analys av förslaget i förhållande till subsidiaritetsprincipen har betydande brister. Kommissionens förslag innebär, enligt riksdagens mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik.

Riksdagen anser således att den del av förslaget som avser utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen strider mot subsidiaritetsprincipen. Målen för den planerade åtgärden kan i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, på central nivå eller på regional och lokal nivå. Riksdagen har däremot inga invändningar utifrån subsidiaritetsaspekter när det gäller de övriga delarna som ingår i kommissionens förslag och som avser en anpassning till de nya beslutsförfarandena enligt Lissabonfördraget.