

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 14 mars 1996 hemställt om yttrande från samtliga övriga utskott samt från EU-nämnden angående EU-frågornas behandling i riksdagen. Som underlag för dessa yttranden har upprättats en promemoria med frågor till utskotten m.m.

Utskottet

Inledning

Utskottet anser det lämpligt att inleda yttrandet med en allmän beskrivning av arten och omfattningen av utskottets arbete med EU-frågorna. Utmärkande för jordbruksutskottets beredningsområde är att så gott som samtliga ärenden i större eller mindre utsträckning berörs av EU:s regelverk. Det gäller framför allt jordbruksfrågorna, men även trädgårdsnäring, skogsbruk, fiske, jakt och viltvård, djurskydd, utsädeskontroll, veterinära och fytosanitära frågor, genteknik samt miljö- och naturvård. Regelverket är synnerligen omfattande och svåröverskådligt. Inom t.ex. Jordbruksdepartementets ämnesområde finns uppskattningsvis 20 000 sidor författningstext i form av direktiv och förordningar. Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP, Common Agricultural Policy) svarar i dag för ungefär 46 % av utgifterna på EU:s budget eller ca 315 miljarder kronor. Också miljöfrågorna har varit ett viktigt inslag i samarbetet med EU. Antalet rättsakter som berör miljöfrågorna är i dag över 200. Det kan tilläggas att regeringen i skrivelser till riksdagen lämnat särskilda redogörelser för inriktning och genomförande av det svenska miljöarbetet i EU.

Under riksmötena 1994/95 och 1995/96 har utskottet avgett /kommer att avge/ sammanlagt 47 betänkanden. I dessa har EU-frågorna varit aktuella i sammanlagt 35 betänkanden och därutöver i tre yttranden till andra utskott.

I de angivna ärendena har utskottet i huvudsak behandlat förslag av följande slag, nämligen om anpassning av svenska rättsregler till EU:s regelverk, om medelsanvisning för nationella stödåtgärder som godkänts av EU för medfinansiering eller för genomförande med enbart svenska budgetmedel samt om utformningen av nationella stöd- och handlingsprogram m.m. med utgångspunkt i gemenskapens regler. Vid behandlingen av fristående motioner har beredningsarbetet främst koncentrerats på förekomsten av eventu-

ella direktiv och förordningar i de ämnen som motionerna tagit upp. Därvid har det varit angeläget för utskottet att finna ett system som garanterar att detaljkunskaperna om samtliga aktuella rättsakter kommer utskottet till del.

Arbetet med EU-frågorna har således krävt betydande resurser i form av sammanträdestid samt berednings- och informationsinsatser. Under den tid som hittills förflutit efter Sveriges anslutning har utskottet av flera skäl nödgats prioritera implementeringsfrågorna, särskilt på jordbruksområdet. Några belysande exempel på tyngre jordbrukspolitiska frågor är struktur- och regionalstödet till de areella näringarna samt mjölkkvoterna. Det har varit en både angelägen och tidskrävande uppgift att inhämta nödvändig information i anslutning till dessa ärenden och till löpande ärenden i övrigt. Den rutinmässiga informationen angående aktuella EU-frågor har successivt utökats genom ett fortlöpande samarbete med Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet. Denna verksamhet kan nu sägas ha fått en viss stadga. I några fall har utskottet tagit egna initiativ i viktigare frågor med anknytning till bl.a. EU:s jordbruksstöd och anslutningsfördraget (se t.ex. 1994/95:JoU13 och 1995/96:JoU16). Dessa initiativ har föregåtts av grundliga genomgångar och utfrågningar rörande tillämpliga EU-regler. I ett ärende anordnade utskottet en särskild utfrågning med EG-rättslig expertis angående den svenska lageravgiften på ris och socker (1994/95:JoU17).

Inom utskottskansliet har genomförts ett uppföljningsprojekt som bl.a. syftar till att sammanställa EU:s struktur- och regionalstöd inom jordbruk, skogsbruk och fiske m.m. (mål 5a, 5b och 6).

De dokument som inkommer till riksdagen i form av förslag till direktiv och förordningar samt antagna rättsakter m.m. berör i stor utsträckning, sannolikt till övervägande delen, jordbruksutskottets ansvarsområde. Också när det gäller att registrera och delge ledamöterna sådana handlingar har vissa rutiner utarbetats.

Inkommande kommissionsförslag och liknande registreras, med sökord, i ett särskilt databaserat register och anmäls vid sammanträde. Viktigare förslag utdelas till ledamöterna. Likaså utdelas alla faktapromemorior och rapporter från rådsmötena. Enligt en överenskommelse med Riksdagsbiblioteket erhåller utskottet ett exemplar av samtliga publicerade rättsakter. Också dessa registreras med sökord i ett databaserat register.

Utskottet har hittills knappast haft några möjligheter att följa arbetet i de arbetsgrupper och kommittéer som arbetar under rådet och kommissionen. Enligt uppgift finns inom Jordbruksdepartementets område ca 140 sådana arbetsgrupper och inom Miljödepartementets område ca 80. Huvuddelen av arbetsgrupperna på jordbruksområdet är inriktade på speciella produkter eller produktionsgrenar, som t.ex. spannmål, mjölk, socker men också vin, silkesmaskar och råttobak. På miljö- och naturvårdsområdet finns arbetsgrupper för t.ex. luft, vatten, kemikalier och genetiskt modifierade organismer, buller, avfall, flora och fauna.

Det bör tilläggas att utskottet vid sidan av regeringskansliet har ett brett kontaktnät som också utnyttjas för information om EU. Särskilt bör nämnas att det på jordbruks- och fiskeområdet finns fyra specialattachéer och på miljösidan två specialattachéer med placering vid den svenska representationen i Bryssel. Vidare finns lantbruksråd med placering bl.a. i Paris och

Warszawa. Svenska myndigheter och intresseorganisationer har också spelat en viktig roll när det gäller information om EU-frågorna. Flera myndigheter och organisationer har på eget initiativ eller på inbjudan av utskottet informerat om sina synpunkter rörande EU-anslutningen. Vidare finns representanter för utskottet i en parlamentarisk utredning som syftar till mer långsiktiga förändringar av EU:s jordbrukspolitik.

Utskottets bedömning

Information och påverkan

Som framgår av redovisningen ovan har utskottet, under den relativt korta tid av EU-medlemskapet som hittills förflutit, koncentrerat sig på att finna fungerande och effektiva system för att erhålla information om löpande ärenden inom främst jordbruks- och miljöområdena. En annan viktig uppgift har varit att sortera och bedöma det omfattande informationsflödet i form av kommissionsförslag, antagna rättsakter och andra dokument. Det bör understrykas att detta är en pågående process som ännu inte funnit sina slutgiltiga former. Enligt utskottets mening utgör det nu gällande regelverket för samarbetet mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör EU inget hinder för fortsatta förbättringar av förutsättningarna för ett effektivt arbete med dessa frågor i fackutskotten. Det bör ankomma på varje enskilt utskott att utforma verksamheten med utgångspunkt i arten och omfattningen av de EU-frågor som har anknytning till utskottets beredningsområde.

Som en allmän synpunkt i fråga om information och påverkan bör framhållas att utskottet inte mött några svårigheter när det gäller informationsinhämtandet. Samarbetet med Jordbruks- och Miljödepartementen har i detta hänseende fungerat väl. I flera fall har regeringen tagit initiativ till informationsmöten i aktuella ärenden. Omfattningen och kvaliteten av informationen har inte gett anledning till några allvarliga anmärkningar. Utmärkande för framför allt jordbruksfrågorna är att informationsflödet är synnerligen omfattande och att beslutstakten är hög. I några frågor som tilldragit sig större allmänt intresse har utskottet gjort särskilda insatser för att få information om t.ex. djurtransporter, avel (köttrasen Belgian Blue), äggproduktionen och BSE-sjukan hos nötkreatur. På jordbruksområdet har den muntliga informationen övervägt. I miljöfrågorna tillämpas en kombination av muntlig och skriftlig information både före och efter ministerrådsmötena.

När det gäller information om ärenden som befinner sig i ett tidigt stadium av beslutsprocessen vill utskottet hänvisa till uppgifterna ovan om det stora antalet arbetsgrupper och kommittéer med mer eller mindre specialiserade och tekniska uppgifter. Att rutinmässigt bevaka denna verksamhet är sannolikt omöjligt av praktiska skäl. I många fall är det inte heller nödvändigt med en politisk bevakning av de angivna frågorna. Däremot vill utskottet understryka det angelägna i att riksdagen får information i ett så tidigt skede som möjligt i viktigare frågor, särskilt sådana som förutsätter att riksdagen medverkar i slutskedet genom att behandla lagförslag eller liknande förslag från regeringen. Utskottet har för avsikt att ta upp denna fråga med de berörda

fackdepartementen för fortsatta överväganden. Ansvar för att utskottet erhåller denna typ av information måste i första hand åvila regeringen.

Frågan om utskottets möjlighet att påverka kan besvaras från flera olika aspekter. Den sammanhänger i hög grad med de informationsfrågor som nyss berörts men också med mer praktiska frågor, som t.ex. att utskottet i initialskedet har tvingats prioritera implementeringsfrågor m.m. En närmare genomgång av EU:s verksamhet inom t.ex. jordbruks- och fiskeområdet utvisar att flertalet ärenden gäller intern marknadsreglering, gränsskydd eller exportsubventioner för specificerade produkter. Det torde mera sällan finnas något behov av politisk påverkan i dessa ärenden. Dessutom bör framhållas att det vid tidpunkten för Sveriges anslutning redan fanns ett stort antal ärenden i olika stadier av beslutsprocessen som svårigen kunde överblickas. I några fall har utskottet emellertid tagit egna initiativ i ärenden som haft direkt samband med EU-medlemskapet. I dessa ärenden har utskottet givetvis påverkat regeringens agerande gentemot EU och händelseförloppet inom EU:s institutioner. I övrigt har graden av påverkan varit låg eller obefintlig. Så snart utskottet funnit ett system för att erhålla information om relevanta ärenden på ett tidigt stadium finns det dock i övrigt inga institutionella eller juridiska hinder mot att utskottet utövar påverkan genom formella eller informella kontakter. För utskottet är det viktigt att konstatera att möjligheterna existerar och att de kan förväntas bli bättre efter hand som arbetsformerna utvecklas och vissa initialsvårigheter övervunnits. De interna rutinerna för hantering av inkomna dokument m.m. kan säkert också förbättras när ytterligare erfarenheter vunnits.

Beträffande rapportering från ministerrådsmöten, kontakter med intressegrupper m.m. hänvisar utskottet till vad som anförts under rubriken Inledning. Vad gäller utfrågningar anser utskottet att detta är en effektiv metod för att inhämta information, men att också skriftliga redogörelser i princip bör finnas tillgängliga. En fördel med skriftliga redogörelser är att de blir tillgängliga även för ledamöter som är förhindrade att delta vid ett informations-tillfälle. Utfrågningarna bör i normalfallet inte vara offentliga.

Kansliets roll i EU-ärenden skiljer sig från övriga ärenden så till vida att stora mängder information passerar kansliet och därefter i de flesta fall förs vidare till utskottet i form av endast en kort rubrik angående innehållet i respektive dokument. Av bl.a. praktiska skäl måste kansliet på eget ansvar sortera fram den information som bör delges utskottet genom utskick av kopior e.d. Det finns dock alltid möjlighet för enskilda ledamöter att beställa kopior av alla dokument som anmäls.

Utskottet anser sammanfattningsvis att utskottet haft en tillfredsställande överblick över de EU-frågor som varit aktuella i det löpande arbetet och att relevant information om EU-arbetet har funnits tillgänglig vid behov. Som framgår av det tidigare anförda har utskottet inte någon fullständig överblick över det samlade regelverket eller över de ärenden som befinner sig i ett tidigt skede av beslutsprocessen i EU. Utskottet utgår från att dessa problem till stor del är av övergående slag.

Utskottets kontakter med EU-nämnden har i huvudsak skett på partinivå och mellan enskilda ledamöter. Samarbetet och bevakningen i EU-frågorna har underlättats av det faktum att några ledamöter i utskottet också är ledamöter i EU-nämnden. Utskottet och nämnden kan i viss mån sägas ha ägnat sig åt samma ärenden, men endast i den meningen att utskottet av regeringen fått löpande information om aktuella ärenden före och efter ministerrådsmötena. I övrigt förekommer inget nämnvärt dubbelarbete.

Enskilda ledamöter i utskottet har haft vissa kontakter med Europaparlamentarikerna och motsvarande utskott i Europaparlamentet. Några formaliserade kontakter har ännu inte förekommit. I samband med en studieresa till Bryssel planerar utskottet möten med några svenska Europaparlamentariker.

Utskottet anser inte att erfarenheterna av drygt ett års medlemskap i EU utvisar att samarbetet mellan utskotten och EU-nämnden bör formaliseras. En närmare reglering i riksdagsordningen skulle snarare vara ett hinder än ett stöd för verksamheten. Under alla förhållanden förefaller det rimligt att det nuvarande systemet får verka ytterligare en tid innan arbetsformerna omprövas i något väsentligt avseende.

Stockholm den 16 april 1996

På jordbruksutskottets vägnar

Lennart Daléus

I beslutet har deltagit: Lennart Daléus (c), Inge Carlsson (s), Göte Jonsson (m), Leif Marklund (s), Ingvar Eriksson (m), Alf Eriksson (s), Ingemar Josefsson (s), Carl G Nilsson (m), Eva Eriksson (fp), Ann-Kristine Johansson (s), Maggi Mikaelsson (v), Åsa Stenberg (s), Eva Björne (m), Gudrun Lindvall (mp), Lennart Brunander (c), Michael Hagberg (s) och Siw Wittgren-Ahl (s).

1. Maggi Mikaelsson (v) anför:

I den remiss som konstitutionsutskottet beslutat angående EU-frågornas behandling i riksdagen har man ställt närmare fyrtio frågor om hur utskotten arbetar med EU-frågorna. Jordbruksutskottet har valt att inte gå in i detalj i dessa frågor utan i stället göra en översikt över hur frågorna hanteras i dag. Jag anser att frågorna varit seriöst menade och skulle ha besvarats mer konkret än vad som skett i yttrandet.

Eftersom jordbruksutskottet är det utskott som sannolikt har att hantera flest frågor med EU-anknytning är det viktigt att KU får en noggrann redovisning av de svårigheter som finns. Som framgår i de inledande avsnitten hanterar JoU en stor mängd material i form av kommissionsförslag och andra förslag, förutom den stora mängd arbetsgrupper som arbetar under ministerråd och kommission. Hittills har denna materia hanterats så att exempelvis kommissionsförslag distribueras till ledamöterna i utskottet. I många fall gör däremot kansliet på eget ansvar en sortering av den information som bör delges utskottet. Detta förfaringssätt – att det sker en sortering av vad som delges utskottet, samt att kommissionsförslag endast delas ut utan diskussion, – är enligt min mening en otillfredsställande lösning. Det politisk-demokratiska underskottet ökar och blir tydligt.

Det enda sättet för den folkvalda riksdagen att få ett inflytande över regeringens agerande är att fackutskotten följer ett förslag från det att det väcks inom EU-systemet tills det är klart för beslut. Det är först då EU-nämnden kan få ett bra underlag för sina beslut. I JoU har det inte förekommit någon politisk värdering av de kommissionsförslag som delgivits. Enligt min uppfattning måste det ske en politisk prioritering av vilka frågor som utskottet skall följa. Det är mycket otillfredsställande att en första sortering måste ske på tjänstemannanivå. Det innebär i praktiken att många frågor står utanför politisk demokratisk kontroll under hela hanteringsprocessen både i EU och i den svenska riksdagen.

En annan viktig förutsättning för en demokratisk hantering av frågorna är att regeringen snabbt till fackutskotten ger ut faktapromemorior om de kommissionsförslag och andra förslag som läggs. Dessa promemorior skall visa den EU-juridiska grunden för förslaget, deras påverkan på svensk lagstiftning, påverkan på svensk ekonomi, övriga konsekvenser för Sverige samt en preliminär regeringsposition. Vidare bör utskotten få veta när det sker väsentliga förändringar av förslagen i de olika arbetsgrupperna och konsekvenserna av dessa. Även Europaparlamentets inställning bör redovisas. När det gäller direktiv eller förordningar som beslutas inom kommissionen på förslag inom kommissionen bör regeringen när den får information i föreskriftkommittéerna kunna ge relevant information till fackutskotten och EU-nämnden inför beslut om svensk position.

Som anføres i utskottets svar på KU:s frågor angående riksdagens EU-arbete är jordbruksutskottet ett utskott som påverkas mycket av medlemskapet i EU. I och med medlemskapet är jordbrukspolitiken harmoniserad, vilket påverkat och kommer att påverka utskottets arbete mycket.

Det frågeformulär som KU har sänt ut till utskotten innehåller en rad intressanta frågor, som Miljöpartiet de gröna anser borde besvarats och belysts bättre i utskottets svar. Det är alldeles uppenbart att riksdagen inte har funnit bra rutiner för EU-arbetet än.

Vi anser att det är viktigt att finna rutiner så att regeringen presenterar förslag från kommissionen, redovisar ståndpunkter och efterhör partiernas synpunkter innan förslagen börjar bearbetas och förhandlas. I dag kommer utskottet in först då förslagen skall behandlas på rådet, vilket är för sent. Dessutom innebär denna hantering att de så kallade A-punkterna "försvinner".

Många av de direktiv som behandlas resulterar i propositioner från regeringen och påverkar områden, där riksdagen tidigare tagit beslut. Med dagens behandling av förslagen finns inget tillfälle för partierna i riksdagen att skriftligt uttrycka åsikter eller framföra en annan uppfattning än regeringens innan propositionen läggs. När förslaget presenteras som proposition är direktivet redan beslutat, och riksdagen har egentligen ingen formell möjlighet att påverka. Det är därför viktigt att utskottet kommer in i hanteringen av ärenden på ett tidigare stadium än vad som sker i dag. Det är också viktigt att utskottet bereds tillfälle att yttra sig under ärendets hantering fram till rådets behandling och att regeringen inhämtar utskottets synpunkter. Om inte detta sker kommer det demokratiska underskott som Miljöpartiet de gröna ansåg skulle följa med EU-medlemskapet att vara en realitet.