



DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN (GJP) OCH FÖRDRAGET

När Romfördraget trädde i kraft ersattes medlemsstaternas nationella jordbrukspolitik av interventionsmekanismer på gemenskapsnivå. Grunden för den gemensamma jordbrukspolitiken har förblivit oförändrad sedan Romfördraget, med undantag för reglerna om beslutsfattande. Genom Lissabonfördraget fastställs medbeslutandeförfarandet som parlamentets ordinarie lagstiftningsförfarande för den gemensamma jordbrukspolitiken och ersätter samrådsförfarandet.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 38–44 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

BAKGRUNDEN TILL DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN

När den gemensamma marknaden inrättades genom Romfördraget 1958 kännetecknades jordbruket i de sex ursprungliga medlemsstaterna av omfattande statlig inblandning. För att jordbruksprodukterna skulle kunna omfattas av den fria rörligheten för varor samtidigt som man behöll den statliga interventionen inom denna sektor, var det nödvändigt att avskaffa de nationella interventionsmekanismerna, som inte var förenliga med den gemensamma marknaden, och att överföra dessa till gemenskapen. Detta är bakgrunden till den gemensamma jordbrukspolitiken.

Interventionerna inom jordbruket grundades vid den tidpunkten på den mycket utbredda principen om jordbrukssektorns särskilda karaktär, det vill säga dess stora beroende av klimatförhållandena och de geografiska förhållandena och den ständiga obalansen mellan efterfrågan och utbud av jordbruksprodukter, vilket medförde stora variationer i priser och inkomster.

Efterfrågan på livsmedel är oelastisk, det vill säga den reagerar i liten utsträckning på prisändringar. Dessutom gör produktionscyklernas längd och det faktum att produktionsfaktorerna är fasta att det totala utbudet av jordbruksprodukter är begränsat. Eftersom efterfrågan är oelastisk leder ett stort utbud till prisfall, medan ett begränsat utbud leder till starka prisökningar. Alla dessa faktorer gör att marknaden ständigt är osäker. Myndigheterna har alltid tenderat att reglera jordbruksmarknaden och stödja producenternas inkomster, en tendens som den gemensamma jordbrukspolitiken har ärvt.

Även om jordbruket i dag endast utgör en liten del av industriländernas ekonomi, inte minst i Europeiska unionens medlemsstater, (se faktablad [3.2.10](#), tabell II), har



den offentliga interventionen stärkts den senaste tiden genom att jordbrukspolitiken har kommit att omfatta mer än det som av tradition är jordbrukets grundläggande uppgift, nämligen att framställa livsmedel. I dag omfattar den flera andra områden, såsom hållbar utveckling, kampen mot klimatförändringarna, fysisk planering och landskapsvård, diversifiering och vitalisering av landsbygdens ekonomi samt framställning av energi och biomaterial. Stöd till kollektiva nyttigheter eller icke-ekonomisk verksamhet inom jordbruksområdet, det vill säga verksamhet som marknaden inte betalar för, har alltså blivit ett centralt inslag i den senaste tidens jordbruks- och landsbygdspolitik, däribland den gemensamma jordbrukspolitiken.

MÅL

I artikel 39 i EUF-fördraget fastställs de särskilda målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen följande:

- a. Öka produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och trygga ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften.
- b. Garantera jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard.
- c. Stabilisera marknaderna.
- d. Trygga livsmedelsförsörjningen.
- e. Garantera konsumenterna skäliga priser.

Detta är både ekonomiska mål (artikel 39.1 a, c och d) och sociala mål (artikel 39.1 b och e), som syftar till att tillvarata producenternas och konsumenternas intressen. I praktiken har den gemensamma jordbrukspolitiken mål inte förändrats sedan Romfördraget. De är formulerade på ett flexibelt sätt och har kunnat täcka de många reformerna sedan 1980-talet (se faktablad [3.2.2](#)). Enligt etablerad rättspraxis kan de jordbrukspolitiska målen inte nå samtidigt och fullständigt. Unionslagstiftaren har därför stora möjligheter att fritt välja instrument och räckvidd för reformerna, beroende på hur marknaden utvecklas och vilka prioriteringar som vid ett givet tillfälle fastställs av de europeiska institutionerna.

Vid sidan av de särskilda jordbrukspolitiska mål som fastställs i artikel 39 i EUF-fördraget har flera andra mål tillkommit genom nya bestämmelser i fördraget, vilka ska tillämpas inom unionens samtliga politikområden och åtgärder. I detta sammanhang har främjandet av hög sysselsättning (artikel 9), skyddet av miljön för att främja en hållbar utveckling (artikel 11), konsumentskyddet (artikel 12), kravet på välfärd för djuren (artikel 13), folkhälsoskyddet (artikel 168.1) samt den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen (artiklarna 174–178) blivit integrerade mål för den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom fastställs i artikel 207, mot bakgrund av marknadernas avreglering och globalisering, principerna för den gemensamma handelspolitiken, dvs. de regler som gäller för handel med jordbruksprodukter. Slutligen undantas framställning och handel med jordbruksprodukter från konkurrensreglerna på grund av jordbrukssektorns strukturella särdrag (artikel 42). Detta undantag har



emellertid enbart tillkommit till följd av den senaste reformen av den gemensamma organisationen av marknaden 2013 (se faktablad [3.2.4](#)).

BESLUTSPROCESSERNA INOM JORDBRUKSOMRÅDET

I Romfördraget fastställdes förfarandet för utarbetandet och genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik, som byggde på ett förslag från kommissionen, Europaparlamentets och eventuellt Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande och rådets beslut med kvalificerad majoritet. Det handlade alltså för Europaparlamentets del bara om ett enkelt samrådsförfarande, som inte ändrades förrän 2010. Då fastställdes, i och med EUF-fördraget (artikel 42 första stycket och artikel 43.2), medbeslutandeförfarandet som ordinarie lagstiftningsförfarande för den gemensamma jordbrukspolitik (se faktablad [1.2.3](#)) i stället för samrådsförfarandet. Därigenom blev parlamentet medlagstiftare på riktigt inom jordbruksområdet.

Det nya fördraget ger dock upphov till tolkningsproblem då rådet har möjlighet att avvika från det ordinarie förfarandet. I artikel 42 andra stycket, som rör konkurrensregler, sägs följande: "Rådet får på förslag av kommissionen tillåta stöd a) för att skydda företag som är missgynnade genom strukturella eller naturbetingade förhållanden, b) inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram." I artikel 43.3 sägs dessutom: "Rådet ska på förslag av kommissionen besluta om åtgärder om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar." Eftersom det inom jordbruksområdet inte finns en tydlig avgränsning mellan Europaparlamentets och rådets lagstiftningsbefogenheter har det uppstått juridiska och politiska problem under förhandlingarna om en gemensam jordbrukspolitik efter 2013. Europaparlamentet har alltid avvisat antagandet av allmänna genomförandeförbehåll till förmån för rådet, som skulle kunna urholka de medbeslutandebefogenheter som vunnits med det nya fördraget eller rentav göra dem meningslösa, särskilt när det gäller grundläggande reformer av den gemensamma jordbrukspolitik, där fastställandet av stöd, priser och kvoter utgör en väsentlig del. Rådet har dock i samband med en ny gemensamt organiserad marknad avvisat varje inskränkning av de befogenheter som man har enligt artikel 43.3 (förordningarna (EU) nr 1380/2013 (EUT L 347, 20.12.2013) och (EU) nr 1370/2013 (EUT L 346, 20.12.2013)) (se faktablad [3.2.4](#)) samt när det gäller att fastställa med hur stor procentsats direktstödet ska minskas i samband med budgetdisciplinen (artikel 26 i förordning (EU) nr 1306/2013; EUT L 347, 20.12.2013). I detta läge har parlamentet varit tvunget att acceptera möjligheten till avvikelser för att inte blockera antagandet av 2013 års reform (resolution [P7_TA\(2013\)0492](#) av den 20 november 2013; EUT C 436, 24.11.2016, s. 74). Dessutom har Europaparlamentet, rådet och kommissionen i en slutförklaring framfört att överenskommelsen inte föregriper framtida reformer av den gemensamma jordbrukspolitik och inte heller hindrar eventuella rättsliga åtgärder.

Man kunde alltså förvänta sig att den interinstitutionella debatten om räckvidden för artikel 43.3 skulle fortsätta vid Europeiska unionens domstol. Detta har också hänt genom de ansökningar som Europaparlamentet och kommissionen har lämnat in om annullering av två akter baserade på artikel 43.3 i EUF-fördraget gällande den gemensamma fiskeripolitik: ett rådsbeslut om fördelning av fiskemöjligheter i EU:s vatten (målen C-103/12 och C-165/12) och en förordning om den långsiktiga planen för torskbestånden (målen C-124/13 och C-125/13). I domstolens avgöranden av



den 26 november 2014 och den 1 december 2015 framgår det att åtgärder som innebär ett politiskt val som är förbehållet unionslagstiftaren av den anledningen att de behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri måste vara baserade på artikel 43.3 i EUF-fördraget. I domstolens avgörande i mål C-113/14 av den 7 september 2016 fastställs emellertid en bred tolkning av begreppet "fastställande av priser" i artikel 43.3 i EUF-fördraget med referenströsklar för interventionspriser. Följaktligen ströks artikel 7 i förordning (EU) nr 1308/2013 (förordningen om en samlad marknadsordning) baserad på artikel 43.2, och referenströsklarna har på nytt antagits exklusivt av rådet. Mot bakgrund av dessa avgöranden kommer man vid kommande reformer om en anpassning av mekanismerna i den gemensamma jordbrukspolitikens för att uppnå deras mål att behöva klargöra räckvidden för de befintliga rättsliga grunderna i syfte att bättre respektera jämvikten mellan medlagstiftarna.

Det har också alltid funnits flera andra instanser som har deltagit i genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitikens genom det så kallade kommittéförfarandet. Sedan 1961, då de första gemensamma organisationerna av marknaden infördes, har flera kommittéer bildats. I Lissabonfördraget skiljer man på delegerade akter och genomförandeakter (se faktablad [1.3.8](#)). Numera regleras antagandet av delegerade akter i den grundläggande lagstiftningsakten, medan genomförandeakter ska antas enligt de nya gransknings- eller samrådsförfaranden som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 (EUT L 55, 28.2.2011, s.#3). Merparten av förslagen till kommissionens genomförandeakter på jordbruksområdet kommer att antas inom ramen för granskningsförfaranden där parlamentet och rådet har rätt till insyn.

Inom ramen för de rådgivande kommittéerna har dessutom näringslivsorganisationerna inom Europeiska unionen, genom Organisationen för jordbrukets näringslivsorganisationer i Europeiska unionen (Copa) och EU:s kommitté för jordbrukssamarbete (Cogeca), alltid deltagit indirekt i EU:s beslutsprocess. Alldeles nyligen har samråden utvidgats genom grupper för civil dialog i syfte att hjälpa kommissionen att tillämpa den gemensamma jordbrukspolitikens.

DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN – DELAD BEFOGENHET MELLAN UNIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA

En allmän indelning av befogenheter i tre kategorier finns med i EUF-fördraget (avdelning I) (se faktablad [1.1.5](#)). Det handlar om exklusiva befogenheter, delade befogenheter, samordningsbefogenheter, stödbefogenheter samt befogenheter som kompletterar medlemsstaternas åtgärder. I artikel 4.2 d föreskrivs att unionen och medlemsstaterna ska ha delad befogenhet på jordbruksområdet. Detta strider mot kommissionens grundtanke och uppfattningen inom dess juridiska avdelningar (SEC(92)1990 av den 27 oktober 1992) som fram till den tidpunkten hade betraktat marknadspolitikens (den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare) som ett område där unionen har exklusiv befogenhet. Den nya artikel 4.2 d i EUF-fördraget påverkar lagstiftningsarbetet på jordbruksområdet på så sätt att EU-institutionerna tillämpar subsidiaritetsprincipen (se faktablad [1.2.2](#)) på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet (artiklarna 5.3 och 12 i fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget)). De nationella parlamenten får ställa ett motiverat yttrande till



Europaparlamentet, rådet och kommissionen om huruvida de anser att ett förslag till jordbrukslag beaktar subsidiaritetsprincipen. Dessutom är bestämmelserna om fördjupat samarbete, som infördes genom artikel 20 i EU-fördraget (se faktablad [1.1.5](#)), numera tillämpliga på den gemensamma jordbrukspolitiken. Vissa medlemsstater (för tillfället minst nio) kan välja att sinsemellan göra ytterligare åtaganden på jordbruksområdet, eftersom den gemensamma jordbrukspolitiken blir alltmer flexibel när det gäller tillämpningen av gemensamma mekanismer (se faktablad [3.2.3](#)).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Trots att Europaparlamentet inte har haft några beslutsbefogenheter har man sedan Romfördraget haft ett starkt inflytande på den gemensamma jordbrukspolitiken med hjälp av icke-bindande metoder såsom initiativbetänkanden och resolutioner. Efter Europeiska rådets förklaring 1997 till förmån för en europeisk jordbruksmodell, har parlamentet vid flera tillfällen visat sitt engagemang för en multifunktionell europeisk jordbruksmodell (och livsmedelsmodell), som omfattar hela den utvidgade unionen och som är förenlig med avregleringen och globaliseringen av marknaderna. Denna positiva inställning visade sig bland annat i samband med reformen av jordbrukspolitiken 2003 (resolutionerna av den 30 maj 2002, [P5_TA\(2002\)0274](#) och [P5_TA\(2002\)0275](#), EUT C 187 E, 7.8.2003, s. 160 och s. 168, och resolutionen av den 7 november 2002, [P5_TA\(2002\)0532](#), EUT C 16 E, s.#03) och de multilaterala förhandlingarna på jordbruksområdet inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) (Doharundan) (se faktablad [3.2.8](#)). I detta sammanhang har parlamentet också samtyckt till att sätta nya mål inom den gemensamma jordbrukspolitiken för att möta de nya utmaningarna inom jordbrukssektorn, såsom produktkvalitet, folkhälsa, hållbar utveckling, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, miljöskydd och kamp mot klimatförändringen. Dessa principer bekräftades i resolutionerna av den 8 juli 2010 och den 23 juni 2011 om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013 ([P7_TA\(2010\)0286](#), EUT C 351 E, 2.12.2011, s.#03, och [P7_TA\(2011\)0297](#), EUT C 390 E, 18.12.2012, s. 49). Denna nya reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, som inleddes med parlamentets behandling i mars 2010 med antagandet av förhandlingsmandaten och avslutades den 20 november 2013 med omröstning om lagtexterna, har gett parlamentet möjlighet att utöva sin roll som medlagstiftare fullt ut inom jordbruksområdet, på grundval av den institutionella ram som införts genom Lissabonfördraget (resolutionerna [P7_TA\(2013\)0490](#) till [P7_TA\(2013\)0494](#); EUT C 436, 24.11.2016, s.#270). Parlamentet har redan inlett arbetet med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020. Ett initiativbetänkande om kommissionens meddelande Framtiden för livsmedel och jordbruk (Dorfmann-betänkandet) antogs den 30 maj 2018 ([P8_TA\(2018\)0224](#)) och i april 2019 röstade utskottet för jordbruk och landsbygdsutveckling igenom tre betänkanden om de lagstiftningsförslag som lagts fram (se faktablad [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

