

Innehåll

1	Uppdraget	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Avgränsningar och metod	5
1.3	Rapportens disposition	5
2	Sammanfattning, slutsatser och förslag	7
2.1	Sammanfattning	7
2.2	Slutsatser	11
2.3	Förslag	15
3	Systemet med genomförandekommittéer	19
3.1	De formella förutsättningarna	19
3.2	Omfattning och funktion	25
4	Kommissionens lagstiftningsansvar	27
4.1	Gemenskapslagstiftningens karaktär	27
4.2	Den kvantitativa delen av undersökningen	30
4.3	Den kvalitativa delen av undersökningen	33
5	Det svenska deltagandet i systemet med genomförandekommittéer	49
5.1	De formella förutsättningarna	49
5.2	Ansvarsfördelningen mellan myndigheter och departement	52
6	Bilagor	61

1 Uppdraget¹

1.1 Bakgrund

Denna rapport ingår som en del i ett större projekt vars syfte är att utvärdera de svenska erfarenheterna av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. I den del som rapporten behandlar har uppgiften varit att kartlägga den lagstiftning som antas av kommissionen i samarbete med s.k. genomförandekommittéer och sedan bedöma de konsekvenser denna har för ansvarsfördelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter.

1.2 Avgränsningar och metod

Rapporten har begränsats till den del av EU-samarbetet som kan hänföras till den Europeiska gemenskapen eller den s.k. första pelaren. Den främsta anledningen till detta är att det är denna del av samarbetet som ger upphov till i stort sett alla de bindande rättsakter som kan kallas för lagstiftning. En mer utförlig förklaring av vad detta egentligen innebär kommer att redovisas längre fram. Det bör dock uppmärksammas redan här att ”beslut” inte är allmänt tillgängliga i den utsträckning som krävs för att man skall kunna tillåta sig generella slutsatser och att undersökningen därför begränsats till ”förordningar” och ”direktiv”. I metodologiskt avseende bygger rapporten på såväl traditionell juridisk analys (lagtext, rättsfall och doktrin) som analys av statistik (CELEX on-line) och material vilket samlats in genom intervjuer med företrädare för svensk statsförvaltning. Även detta kommer att redovisas tydligare i sitt sammanhang.

1.3 Rapportens disposition

I rapportens avsnitt 2 ges en sammanfattning av dess innehåll. De övergripande slutsatserna och några förslag till förbättringar redovisas separat. I avsnitt 3 förklaras de grundläggande förutsättningarna för att kommissionen skall kunna anta gemenskapslagstiftning och de regler som i formell mening styr systemet med genomförandekommittéer. Samtidigt konstateras att detta inte är tillräckligt för att skapa full förståelse. Av denna anledning görs i rapportens avsnitt 4 en såväl kvantitativ som kvalitativ undersökning av den lagstiftning som kommissionen antar i samarbete med genomförandekommittéer. Denna gör det möjligt att, som uppgiften kräver, kartlägga den lag-

¹ Studien har genomförts av Carl Fredrik Bergström, doktorand i europarätt vid European University Institute och Stockholms universitet på uppdrag av Statskontoret. Statskontoret har fört en dialog med författaren om studiens syfte och inriktning. Författaren svarar själv för de resultat och slutsatser som presenteras i studien.

stiftning som antas av kommissionen i samarbete med genomförandekommittéer men även att dra vissa slutsatser om hur systemet med genomförandekommittéer fungerar i praktiken. I rapportens avslutande avsnitt 5 läggs erfarenheter från det svenska deltagandet i systemet med genomförandekommittéer till grund för en diskussion om de konsekvenser den lagstiftning som antas av kommissionen i samarbete med genomförandekommittéer har för ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter.

2 Sammanfattning, slutsatser och förslag

2.1 Sammanfattning

Genomförandekommittéer gör lagtillämpningen effektivare

De senaste åren har rådets och i tillämplig mån Europaparlamentets lagstiftningsuppgift begränsats till att anta en ram, vilken kommissionen har befogenhet att fylla ut med s.k. genomförandeföreskrifter. Ett övergripande syfte med detta har varit att effektivisera tillämpningen av gemenskapslagstiftningen. Medlemsstaternas krav på kontroll har tillgodosetts genom att de samtidigt fått möjlighet att systematiskt kräva att dessa genomförandeföreskrifter granskas och godkänns av kommittéer bestående av regeringsrepresentanter. Det är svårt att få en fullständig bild av hur omfattande genomförandeföreskrifterna är och hur många kontrollerande kommittéer det finns. Detta beror framför allt på bristen på tydlig information. Tillgängliga uppgifter antyder dock att antalet kommittéer ökat radikalt.

Grundläggande regler för hur kommissionen skall samarbeta med genomförandekommittéerna fastslogs nyligen i rådets beslut EG/99/468. I stora drag innebär reglerna att det finns tre alternativa förfaranden när kommissionen skall förelägga en kommitté en fråga kommissionen har för avsikt att besluta om. Inom en tidsfrist som bestäms av frågans angelägenhet skall kommittén lämna ett yttrande. Något förenklat uttryckt utgörs skillnaden mellan de olika förfarandena av hur pass bindande genomförandekommitténs yttrande skall vara för kommissionen. Ytterst innebär detta att ärendet skall överlämnas till rådet om kommissionen inte får det stöd från kommittén som krävs.

Kommissionen antar gemenskapslagstiftning

Inom i stort sett samtliga samarbetsområden anförtror EG-fördraget uttryckligen ansvaret för antagandet av direktiv och förordningar till rådet och i viss mån till Europaparlamentet. Därför är det inte ovanligt att dessa båda institutioner uppfattas som EG:s huvudsakliga lagstiftare. Ett allt större ansvar för att anta genomförandeföreskrifter har dock överlämnats till kommissionen. Konstruktionen finner stöd i EG-fördragets artikel 202 och bygger på tanken att rådets lagstiftningsuppgift kan och skall begränsas till att anta generella regler, som är avsedda "att ge konkret form åt gemenskapspolitikens grundläggande riktlinjer". De förordningar och direktiv som kommissionen antar har samma rättsliga verkan och status som de som antagits av rådet och av Europaparlamentet.

Systemet innebär en potentiell intressekonflikt

Systemet med genomförandekommittéer gör det möjligt för medlemsstaternas regeringar att styra den förmodat självständiga kommissionen. Då detta kan innebära en intressekonflikt är det något förvånande, inte bara att EG-domstolen intagit ett allt annat än kritiskt förhållningssätt, utan framför allt att de nationella representanter som är satta att bevaka kommissionen i stort sett alltid är överens om att de åtgärder som kommissionen föreslår också är de som bör antas. För att förstå vad systemet med genomförandekommittéer egentligen innebär kan man alltså inte nöja sig med att studera de formella förutsättningarna..

Undersökning av hur systemet fungerar i praktiken

I syfte att utröna hur systemet fungerar i praktiken har vi ingående undersökt de förordningar och direktiv kommissionen antar inom ramen för sin genomförandebefogenhet. Undersökningen skiljer mellan en kvantitativ del och en kvalitativ del. Undersökningens kvantitativa del baseras på en statistisk genomgång av de förordningar och direktiv som antagits under perioden 1978–1998. Den efterföljande, kvalitativa delen av undersökningen bygger på en mer ingående genomgång av de förordningar och direktiv som antagits under 1998.

Kommissionens och genomförandekommittéernas ansvar för lagstiftningen ökar

Av vår undersökning framgår att den mest typiska gemenskapslagstiftningen inte är direktivet, som adresseras till medlemsstaternas regeringar, utan förordningen, som är bindande till alla delar och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Kanske ännu mer intressant är att rådets och Europaparlamentets ansvar för antagande av såväl förordningar som direktiv i förhållande till kommissionens inte bara är litet utan i konstant avtagande. Denna iakttagelse bekräftas även av de senaste årens ansträngningar för att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet. Så pekar den s.k. Rapporten om bättre lagstiftning på en medveten ambition att minska den gemenskapslagstiftning som antas av rådet (och i tillämplig omfattning av Europaparlamentet) och i stället skapa bättre förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande.

Inte överraskande visar den kvalitativa delen av undersökningen att den av kommissionen antagna genomförandelagstiftningen i de allra flesta fall kan karaktäriseras som teknisk och avsedd för rutinmässig tillämpning. Ändå är det inte svårt att peka på ett antal kommissionsförordningar och direktiv, vars innehåll är särpräglad och utan tvekan av politisk betydelse.

Undersökningen visar att genomförandekommittéer förekommer inom samtliga samarbetsområden. Endast i 4 av totalt 717 fall från 1998 har kommissionen antagit förordningar och direktiv utan att vara förpliktad att samarbeta med en genomförandekommitté. I stort sett alla de kommittéer som varit inblandade är sådana att deras formella ställning i förhållande till kommissionen är mycket stark. Inte i något fall har kommissionens genomförandelagstiftning haft sin grund i en rättsakt beslutad av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det s.k. medbeslutandeförfarandet. Detta innebär att Europaparlamentet saknat inflytande över såväl det sätt på vilket den till kommissionen överlåtna genomförandebefogenheten formulerats som över valet av kommittéförfarande.

Samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna fungerar bra

Målet har varit att beskriva hur samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna går till. Det har därför gjorts två fallstudier som grundar sig på de förordningar och direktiv som antagits inom ett särskilt avgränsat område. Detta område kan anses vara representativt för EG i sin helhet. Intervjuer med framförallt de svenska representanter som deltagit inom ramen för de två fallstudierna visar att förklaringen till det väl fungerande samarbetet inte i första hand bör sökas i genomförandekommittéerna utan i kommissionens egna arbetsgrupper.

Trots att dessa arbetsgrupper i organisatorisk mening är en del av kommissionen, är det medlemsstaterna som utser de experter arbetsgrupperna består av. Båda fallstudierna visar att det inte är den kunskap den enskilde experten besitter som är avgörande utan snarare den assistans arbetsgruppen kan påräkna från den myndighet som han eller hon representerar. Det utredningsmaterial som arbetsgruppen genom varje experts försorg får in från respektive myndighet ligger sedan till grund för det förslag som presenteras för genomförandekommittén. Då förslaget redan noga övervägts i arbetsgruppen, är det ovanligt att några kontroversiella frågor återstår när det är dags för genomförandekommittén att lämna sitt yttrande. I regel kan detta därför fastställas i konsensus. Endast i de mycket få fall politiska komplikationer tillstöter, tvingas den i formell mening ansvariga kommissionen överlämna ärendet till rådet.

Ingen samlad överblick över det svenska deltagandet

I svensk rätt saknas en egentlig reglering av svenska myndigheters och departements deltagande i genomförandekommittéerna. Det närmaste man kommer är Regeringskansliets riktlinjer. Vad gäller valet av det förfarande enligt vilket kommissionen skall samarbeta med en viss genomförandekom-

mitté betonar Regeringskansliets riktlinjer de möjligheter den svenska regeringen ges att utöva ett direkt inflytande över kommissionens arbete. Vad gäller det fortlöpande arbetet förklaras att ansvaret för en viss genomförandekommitté i första hand vilar på det departement inom vars sakområde den verkar.

Trots de ambitioner som riktlinjerna ger uttryck för har undersökningen visat att det i praktiken finns allvarliga brister i departementens ansvar. Så t.ex. saknar såväl regeringskansliet som departementen information om vilka kommittéer som finns och hur de fungerar. Detta i sin tur innebär att det i dag inte finns någon samlad överblick eller kontroll över svenska myndigheters och departements deltagande i genomförandekommittéerna.

Fallstudier av Jordbruksdepartementet, Jordbruksverket och Livsmedelsverket

I de två fallstudierna har vi undersökt två av de genomförandekommittéer som är verksamma inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde, den s.k. FEOGA-kommittén och den Ständiga livsmedelskommittén. Med tanke på Jordbruksdepartementets stora erfarenhet av gemenskapsärenden är det rimligt att förmoda att rutinerna här fungerar bättre, eller åtminstone inte sämre, än de gör i övriga departement.

Då Jordbruksdepartementet inledningsvis inte bedömde representationen i genomförandekommittéerna i sin helhet som en prioriterad fråga, lämnade man den länge åt förvaltningsmyndigheterna (i de två fallstudierna Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket). Sedan 1998 har departementet dock kommit överens med myndigheterna om att dela på ansvaret för två svenska representanter till varje kommitté.

De tillfrågade departements- och myndighetsrepresentanterna är överens om att det är den svenska regeringens ståndpunkt som gäller när man tar ställning till kommissionens förslag. Man är även överens om att denna ståndpunkt i praktiken bygger på myndighetens yttrande. De instruktioner som departementet ger inför kommittémöten överensstämmer i stort sett alltid med det yttrande respektive myndighet lämnat. Detta antyder att det är myndighetsrepresentanten snarare än departementsrepresentanten som har det största inflytandet över det svenska agerandet i genomförandekommittén. En av flera anledningar till detta är att departementsrepresentanten, på grund av brist på både tid och kunskap, har svårt att bygga upp den auktoritet som krävs för att han eller hon skall kunna inta en aktiv roll.

Som vi tidigare konstaterat är det förvaltningsmyndigheterna som i första hand ansvarar för de svenska experterna i kommissionens arbetsgrupper. Det händer dock att myndighetsexperterna kompletteras av en departements-

representant. Ansvarsfördelningen baseras i dessa fall på tanken att myndigheten endast skall befatta sig med sakfrågor och att det är departementet som skall göra de politiska bedömningarna. Varken i teorin eller praktiken är det dock helt klart vad departementets instruktioner i dessa fall har för giltighet.

2.2 Slutsatser

Förändrad gemenskap kräver förändrad lagstiftning

Ansvar för att anta gemenskapslagstiftning har alltmer övergått från rådet och Europaparlamentet till kommissionen och genomförandekommittéerna. Detta innebär att ett mer tidskrävande lagstiftningsförfarande undviks och att det är lättare att enas om åtgärder som har ett tydligt formulerat innehåll. Genom den möjlighet kommissionen ges att redan i ett inledande skede samarbeta med nationella myndigheter skapar systemet med genomförandekommittéer dessutom nya förutsättningar för en effektiv tillämpning av gemenskapslagarna. Det är sannolikt att den lagstiftning kommissionen antar tillsammans med genomförandekommittéer kommer att få en allt större betydelse, framför allt med tanke på den förestående ökningen av antalet medlemsstater.

I växande omfattning har ansvaret för antagande av gemenskapslagstiftning de senaste åren övergått till kommissionen i samarbete med genomförandekommittéer. Tendensen är inte begränsad till några få, särpräglade samarbetsområden utan är generell. Av ett antal förklaringar framstår tre som särskilt betydelsefulla.

Genom en generell överlåtelse till kommissionen av befogenheten att besluta om genomförandeföreskrifter kan den existerande rådslagstiftningen fortlöpande anpassas till de situationer som uppstår. Ju mindre detaljerad denna befogenhet är, desto större är utrymmet för kommissionen att ta nya aspekter i beaktande. Rent praktisk innebär konstruktionen framförallt att det mer tidskrävande förfarandet för beslut i rådet allt oftare kan undvikas. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att kommissionens genomförandeuppdrag genomgått sin viktigaste utveckling under samma period som EG utvidgats från 9 till 15 medlemsstater (1986–). I samma takt som ett ökat antal medlemsstater komplicerat beslutsprocessen i rådet har allt mer kommit att avgöras av kommissionen i samarbete med genomförandekommittéer. Med tanke på den förestående utvidgningen av EG till omfatta ytterligare fem-sex medlemsstater är det sannolikt att den lagstiftning kommissionen antar med genomförandekommittéer under de närmaste åren kommer att få en ännu större betydelse.

På samma sätt som en överlåtelse till kommissionen av befogenheten att besluta om genomförandeföreskrifter gör det möjligt att undvika förfarandet för beslut i rådet innebär den också att det går att undvika en ofta utdragen diskussion med Europaparlamentet. Detta gäller framförallt de samarbetsområden i vilka Europaparlamentet har rätt till s.k. medbeslutande. I detta avseende kan noteras att rätten till medbeslutande infördes genom Maastrichtfördraget 1993 och genom Amsterdamfördraget 1998 utvidgades till att omfatta allt fler samarbetsområden. Då Europaparlamentet ser den lagstiftning som kommissionen antar i samarbete med genomförandekommittéer som ett allvarligt hot har den gjort den till en av sina viktigaste stridsfrågor.

Den tredje förklaringen står att finna i sambandet mellan kommissionens utvidgade lagstiftningsuppgift och den utveckling som samtidigt skett i systemet med genomförandekommittéer. Mest uppenbart är att medlemsstaternas regeringar genom sina representanter i genomförandekommittéerna tillförsäkrat sig en möjlighet att kontrollera det sätt på vilket kommissionen hanterar sin uppgift och, om så krävs, själva ingripa. Mindre uppenbart, men i praktiken viktigare, är de förutsättningar som systemet skapar för en effektiv tillämpning av gemenskapslagstiftning. Ett av de största hindren för att samarbetet verkligen skall fungera har varit och är fortfarande nationella anspråk på undantag och inte sällan ovilja att rätta sig efter gemenskapslagstiftningens krav. Här erbjuder systemet med genomförandekommittéer en möjlighet för kommissionen att i samarbete med nationella myndigheter förutse och i ett tidigt skede komma till rätta med hur man skall lösa eventuella tillämpningsproblem.

Begränsat inflytande och oklara ansvarsförhållanden

Genomförandelagstiftningen leder till bättre effektivitet men den medför också flera problem. När äldre rådslagstiftning istället för att ändras eller ersättas, läggs till grund för föreskrifter som antas av kommissionen, går såväl Europaparlamentet som senare tillkomna medlemsstater miste om den möjlighet till inflytande som deras deltagande i den ordinarie lagstiftningsprocessen skulle ge. Vad beträffar möjligheterna att utkräva politiskt ansvar finns det även en allvarlig risk att kommissionen utvecklas till en ”institutionaliserad syndabock”.

Genomförandelagstiftningen har fördelar i form av ökad effektivitet men den innebär också flera problem. Så måste man precis som Europaparlamentet fråga sig vad kommissionens ökade ansvar för lagstiftningen betyder för en demokratidebatt som ofta riktar in sig på just möjligheten till deltagande i lagstiftningsprocessen. När äldre rådslagstiftning i stället för att ändras eller ersättas läggs till grund för lagar som skall antas av kommissionen, går såväl Europaparlamentet som senare tillkomna medlemsstater miste om den möj-

lighet till inflytande som deras deltagande i den ordinarie lagstiftningsprocessen skulle ge. Det är i detta sammanhang anmärkningsvärt att den klart övervägande andelen av de förordningar och direktiv som antogs av kommissionen under 1998 hade sin grund i rådslagstiftning, vilken kom till innan medbeslutandeförfarandet introducerades men också före Sveriges medlemskap.

Vad gäller systemet med genomförandekommittéer finns det framför allt anledning att fråga sig hur de påverkar möjligheterna att utkräva politiskt ansvar. Så måste man t.ex. ifrågasätta värdet av Europaparlamentets möjlighet att efter ett misstroendevotum avsätta kommissionen, om de ansvariga på nationell nivå går fria. Här finns det en allvarlig risk att kommissionen håller på att utvecklas till en "institutionaliserad syndabock".

Den svenska regeringens hållning i det s.k. Rothmansfallet (nedan 3.1.3) erbjuder i detta avseende ett exempel. Trots att man internt, i de egna riktlinjerna, tydligt markerar sin målsättning att använda genomförandekommittéerna till att "främja svenska intressen", tvekade regeringen i detta fall inte att inför EG-domstolen agera för att genomförandekommittéerna utåt sett skulle uppfattas som en integrerad del av den Brysselbaserade och förmodat självständiga kommissionen.

En förstärkning av förvaltningsmyndigheternas ställning

Systemet med genomförandekommittéer leder på den nationella nivån till att de tillämpande myndigheternas ställning förstärks. Detta innebär bl.a. att de svenska förvaltningsmyndigheterna får ett ansvar som i viss mån konkurrerar med riksdagens. För att försöka komma till rätta med detta har Rege- ringskansliet betonat betydelsen av politisk styrning och uppföljning. De åtgärder man vidtagit bygger ytterst på möjligheten att frilägga de sakfrågor en förvaltningsmyndighet skall befatta sig med från de rent politiska bedömningarna. I praktiken har man dock haft svårt att leva upp till sina ambitioner. För närvarande saknas t.o.m. grundläggande kunskap om vilka genomförandekommittéerna som finns och vilka svenskar som deltar i dem. Detta måste betraktas som ett mognadsproblem. Allvarligare är att det tycks saknas förutsättningar för att departementen skall kunna bygga upp den ställning inom genomförandekommittéerna som för närvarande krävs av dem.

Den lagstiftning som kommissionen antar tillsammans med genomförandekommittéer gör det möjligt att i ett tidigt skede förutse och undvika tillämpningsproblem. Samtidigt som detta kan förväntas leda till en effektivisering innebär det också en förstärkning på nationell nivå av de tillämpande myndigheternas ställning. Denna slutsats bygger framför allt på det faktum att de förordningar och direktiv som antas av kommissionen i samarbete med

genomförandekommittéer, på samma sätt som annan gemenskapslagstiftning, har företrädare framför nationell rätt. Detta i sin tur innebär att svenska förvaltningsmyndigheter, genom sin delaktighet i genomförandelagstiftningens tillkomst, faktiskt fått ett ansvar som i viss mån konkurrerar med riksdagens. Detta bekräftades med mer än önskvärd tydlighet i sammanhanget av den första fallstudien och Jordbruksverkets, av medierna mycket uppmärksammade, beslut om avlivning av sex nötkreatur. Utan att över huvud taget reflektera över regeringsformens krav att "föreskrifter som avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden endast får meddelas genom lag"² avslög länsrätten ett överklagande av beslutet med hänvisning till att det grundade sig på en gemenskapsförordning.

För att i någon mån kompensera den förstärkning av myndigheternas ställning som systemet med genomförandekommittéer leder till har Regeringskansliet betonat betydelsen av politisk styrning och uppföljning. I detta syfte har kansliet de senaste åren formulerat tydliga krav på att genomförandekommittéernas svenska representanter skall agera på instruktion från det ansvariga departementet och även återrapportera. Jordbruksdepartementet har dessutom bestämt sig för att inte helt förlita sig på representanter från förvaltningsmyndigheterna utan komplettera dessa med en bisittande och i formell mening överordnad departementsrepresentant.

Undersökningen visar att såväl Regeringskansliet som Jordbruksdepartementet har svårt att leva upp till sina ambitioner. Förutom att de saknar grundläggande kunskaper om existerande genomförandekommittéer och de svenskar som deltar i dem verkar det vara svårt för departementsrepresentanterna att bygga upp den ställning inom genomförandekommittéerna som förväntas av dem. Detta beror främst på brist på tid och kunskap. Ett problem som man ännu inte riktigt har uppmärksammat rör ansvarsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheter och departement i kommissionens arbetsgrupper.

Gemensamt för de åtgärder som såväl Regeringskansliet som Jordbruksdepartementet vidtagit eller avsett vidta är att de bygger på möjligheten att frilägga sakfrågorna från de rent politiska bedömningarna. I frågor som omfattas av kommissionens genomförandeuppgift är detta dock ofta inte möjligt. En försvårande omständighet är att kommissionens befogenhet oftast lämnas utan tydlig reglering. I detta avseende finns det anledning att påpeka att bl.a. rådets beslut EG/99/468 pekar på att det under de närmaste åren kommer att bli ännu vanligare att frågor av politisk betydelse regleras i lagstiftning som antagits av kommissionen i samarbete med genomförandekommittéer.

² Se Regeringsformens kapitel 8 § 3.

2.3 Förslag

Förvaltningslagstiftning och decentraliserade gemenskapsmyndigheter

I takt med att kunskapen ökar om den lagstiftning kommissionen antar i samarbete med genomförandekommittéer ställs nya krav på dem som berörs av besluten. För att kunna komma till rätta med de problem som finns måste man till att börja med acceptera den intressegemenskap som råder. Mer konkret finns det ett behov av att på gemenskapsnivå söka utveckla någonting liknande en svensk förvaltningslagstiftning. Det kan även vara lämpligt att lyfta över vissa rutinartade uppgifter till decentraliserade gemenskapsmyndigheter med egen beslutanderätt och eget ansvar.

För närvarande råder det en allmän brist på öppenhet och information i systemet med genomförandekommittéer. Man kan dock förvänta sig att rådets beslut EG/99/468 kommer att leda till en förbättring. I takt med att kunskapen ökar kommer nya krav att ställas på "betraktaren", t.ex. allmänheten, riksdagen och forskningen. Med tanke på den ställning nationella myndigheter och departement har i systemet med genomförandekommittéer är det mer rättvisande att tala om ett institutionellt partnerskap än om en institutionell maktbalans. I stället för att betona vikten av att klart kunna skilja mellan de olika gemenskapsinstitutionernas ansvarsområden bör man acceptera den intressegemenskap som råder. Detta i sin tur gör det möjligt att söka lämpliga svar på frågor om bl.a. demokrati och ansvar.

Ett konkret förslag i detta avseende är att på gemenskapsnivå utveckla någonting liknande en svensk förvaltningslagstiftning. På detta sätt skulle den process som leder till kommissionens antagande av gemenskapslagstiftning kunna ges en adekvat beskrivning samtidigt som det skulle vara möjligt att underordna den tydligt formulerade rättsregler. Detta förutsätter inte någon fördragsändring. Ett första steg i denna riktning har faktiskt redan tagits genom rådets beslut EG/99/468. Det kan även vara lämpligt att lyfta över vissa av de mer rutinartade uppgifter som i dag sköts av kommissionen inom ramen för systemet med genomförandekommittéer till decentraliserade gemenskapsmyndigheter med egen beslutanderätt och eget ansvar.

Kontroll av förvaltningsmyndigheterna

De problemen som systemet med genomförandekommittéer ger upphov till i Sverige gäller i grunden ansvarsfördelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter. För att kunna utnyttja de möjligheter till nationellt inflytande som systemet är tänkt att ge måste regeringen, i större utsträckning än hittills, styra förvaltningsmyndigheternas deltagande i såväl genomförandekommittéer som arbetsgrupper. Detta förutsätter inte någon förändring av den svenska förvaltningsmodellen som den kommer till uttryck i regeringsformen.

Ett förslag till lösning bygger på kontroll inifrån och möjligheten att komplettera representanterna och experterna från förvaltningsmyndigheterna med en kontrollant från departementet. Detta är resurskrävande och innebär en risk att regeringen och förvaltningsmyndigheterna i stället för att dela på ansvaret börjar konkurrera.

Ett annat förslag är att överlämna den huvudsakliga representationen till förvaltningsmyndigheterna och därmed acceptera att dessa även har ett politiskt ansvar. Regeringen bör istället koncentrera sig på att instruera och kontrollera respektive förvaltningsmyndighets ledning.

Oavsett vilken sorts lösning man väljer krävs övervakning och utvärdering av de nationella åtgärder som genomförandelagstiftningen ger upphov till, såväl generella föreskrifter som individuella beslut.

Den svenska demokratin bygger på att regeringen kan avkrävas politiskt ansvar. För att detta skall fungera i gemenskapssamarbetet måste regeringen utnyttja de möjligheter till inflytande och kontroll som systemet med genomförandekommittéer är tänkt att ge. Detta kräver till att börja med att man har tillgång till aktuell information om de genomförandekommittéer som verkar inom respektive departements ansvarsområde. Framför allt handlar detta om professionalism och är förhoppningsvis redan på väg att bli bättre. Det som ger upphov till mer djupgående problem är ansvarsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheter.

En viktig fråga i detta sammanhang är om den svenska förvaltningsmodellen tillåter att regeringen kontrollerar och styr förvaltningsmyndigheternas deltagande i genomförandekommittéer och arbetsgrupper. Som den svenska förvaltningsmodellen kommer till uttryck i regeringsformens 1 kapitel 9 § skall förvaltningsmyndigheter ”i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.” I regeringsformens 11 kapitel 7 § förtydligas att t.ex. regeringen är förhindrad att “bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag”. Då de problem som ansvarsfördelningen mellan regering och förvaltningsmyndigheter

digheterna ger upphov till inte rör förvaltningsmyndigheternas tillämpning av gemenskapslagstiftning utan istället det ansvar de har för dess tillkomst bör de kunna lösas utan att man för den skull måste ifrågasätta den svenska förvaltningsmodellen.

Två huvudalternativ till lösning (vilka i någon mån kan kombineras) kan urskiljas. Det första är det som Jordbruksdepartementet använder. Det bygger på kontroll inifrån och möjligheten att komplettera de representanter och experter som kommer från förvaltningsmyndigheter med en departementskontrollant. Vår undersökning har visat att detta endast har förutsättningar att fungera om varje departement lär sig att välja sina representanter med omsorg, klara ut på vilket mandat de agerar och sedan vinnlägga sig om att behålla rätt person på rätt plats. Detta innebär att departementen ger betydligt fler anställda en huvudsaklig uppgift som rör genomförandekommittéer och kommissionens arbetsgrupper. Med största sannolikhet kräver detta mer personal än vad man har tillgång till idag. Det finns också en risk att denna typ av dubbelbemanning med tiden kommer att leda till att regeringen och förvaltningsmyndigheterna i stället för att dela på ansvaret börjar konkurrera om det.

Det andra alternativet till lösning är att som huvudregel överlåta ansvaret för representationen i både genomförandekommittéer och arbetsgrupper till förvaltningsmyndigheterna. Detta verkar ha fallit sig mest naturligt i ett inledande skede och med största sannolikhet tillämpas det fortfarande inom flera departements ansvarsområden. I praktiken innebär denna lösning att man erkänner att det inte alltid går att skilja mellan teknik och politik och accepterar att förvaltningsmyndigheterna även har ett politiskt ansvar. I syfte att förbättra sin möjlighet till politisk styrning bör regeringen/departementen i stället för att fokusera på enskilda ärenden instruera och kontrollera respektive förvaltningsmyndighets ledning.

Som redan påpekats finns det en risk att det departement inom vars område ett visst ärende faller inte kan överblicka vad kommissionens lagstiftning leder till. Detta gäller i synnerhet förordningarna vilka inte förutsätter någon aktivitet från riksdagens eller regeringens sida för att bli gällande på samma sätt som svensk lagstiftning. Då ansvaret för det sätt på vilket de tillämpas ofta ligger hos den myndighet som varit delaktig i dess tillkomst, saknar regeringen naturliga förutsättningar att övervaka vad de leder till.

Med tanke på svårigheterna att överblicka vad kommissionens lagstiftning leder till bör den lösning man väljer för att kontrollera lagstiftningens tillkomst kompletteras med aktiv kontroll och uppföljning av deras tillämpning. Utan att inskränka den självständighet förvaltningsmyndigheterna garanteras i regeringsformen bör det vara möjligt att fortlöpande övervaka och utvärdera vad gemenskapslagstiftningen förväntar sig att svenska myn-

digheter skall göra och vilka åtgärder detta ger upphov till, såväl generella föreskrifter som särskilda beslut.

Kravet på aktiv kontroll och uppföljning framstår som än mer påträngande med tanke på den risk för jävssituationer som följer av att den förvaltningsmyndighet som ansvarar för gemenskapslagstiftningens tillämpning också är delaktig i deras tillkomst. Även i detta avseende erbjuder vår första fallstudie och Jordbruksverkets beslut att avliva sex nötkreatur ett exempel. Beslutet fattades formellt av Jordbruksverkets generaldirektör men förbereddes av den enhet som tidigare ansvarat för utformningen av den förordning på vilken beslutet grundade sig, både i kommissionens arbetsgrupp och i genomförandekommittén.

3 Systemet med genomförandekommittéer

3.1 De formella förutsättningarna

3.1.1 Effektivare tillämpning av gemenskapslagstiftningen

En av de mest grundläggande aspekterna av det sätt på vilket EG fungerar är att det slutliga ansvaret för att beslutade åtgärder leder till konkret handling vilar på nationella myndigheter och domstolar. Endast under mycket speciella förhållanden har gemenskapsinstitutioner getts uppgiften att själva agera i förhållande till dem vilka de beslutade åtgärderna ytterst berör. I syfte att förbättra förutsättningarna för en effektiv tillämpning av gemensamma åtaganden enades medlemsstaternas regeringar 1986 om att utvidga kommissionens möjlighet att utfärda s.k. genomförandeföreskrifter.³ Den ändring av EG-fördragets artikel 202 detta ledde till innebär i princip att rådet skall begränsa sin roll i antagandet av gemenskapslagstiftning till att endast formulera en ram vilken kommissionen sedan ges befogenhet att fylla ut med kompletterande detaljreglering (nedan 4.1.3). För att förstå vad den överenskomna lösningen egentligen innebär måste man vara medveten om att kommissionens utvidgade befogenhet kompletterades med förtydligandet att rådet får ”uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet.”⁴ Mot bakgrund av ett flertal regeringars tveksamhet till varje förslag om att förstärka kommissionens oberoende ställning skapades på detta sätt en möjlighet att systematiskt kräva av kommissionen att den samarbetar med kommittéer bestående av regeringsrepresentanter.

3.1.2 Medlemsstaternas kontroll av kommissionen

Användandet av s.k. genomförandekommittéer⁵ är i sig själv inte någon nyhet. Från att ha introducerats redan 1962 i de ramförordningar på vilka den gemensamma jordbrukspolitiken vilar har dessa med åren blivit allt vanligare.⁶ Som en följd av de förändringar man enades om 1986 finns det idag

³ Se bl.a. den s.k. Vitboken om slutförandet av den inre marknaden, KOM(85) 310 slutgiltig.

⁴ Även detta i EG-fördragets artikel 202.

⁵ Dessa kommittéer brukar även hänvisas till som ”kommittologikommittéer” eller ”verkställighetskommittéer”. Anledningen till varför termen ”genomförandekommittéer” är den som i första hand bör användas förklaras närmare i avsnitt 5.1.1.

⁶ Se t.ex. Demmke m fl, *The History of Comitology*, i Pedler/Schaefer (red), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process* (Maastricht 1996) och Bertram, *Decision-making in the EEC: The Management Committee Procedure*, *Common Market Law Review* (1967-68) s 246.

inget samarbetsområde där inte systemet med genomförandekommittéer används (se nedan 4.3.1).

För att i någon mån reglera bruket av genomförandekommittéer kräver EG-fördragets artikel 202 att vissa i förväg fastställda principer skall följas (enligt beslutade av rådet på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig). Sådana principer antogs första gången genom rådets beslut EEG/87/373.⁷ Detta innebar i huvudsak att de regler som i praktiken redan användes för att styra samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna formaliserades som fem olika förfaranden. Strukturellt indelades dessa i tre huvudtyper; förfarandet med rådgivande kommittéer (I), förfarandet med förvaltningskommittéer och förfarandet med föreskrivande kommittéer. De två senare indelades i sin tur i två olika varianter (IIa/IIb och IIIa/IIIb).

På uppmaning av den regeringskonferens vilken ledde till det s.k. Amsterdamfördraget ersattes rådets beslut EEG/87/373 nyligen av rådets beslut EG/99/468.⁸ Det nya beslutet, vilket trädde i kraft 18 juli 1999, bygger på de tre tidigare huvudtyperna av kommittéförfarande, men i något förenklad form och utan varianter. Detta innebär bl.a. att redan existerande genomförandekommittéer även efter att de anpassats till det nya beslutet kommer att styras av samma huvudtyp av förfarande som tidigare (med dess ändrade innebörd).⁹ Då anpassningen innebär att ändringar måste göras i de tusentals rättsakter genom vilka existerande kommittéer utpekats kan man dock förvänta sig att den kommer att ta tid och skapa ett antal problem.¹⁰

Gemensamt för de tre förfaranden som rådets beslut EG/99/468 bygger på är att kommissionen skall presentera varje åtgärd den har för avsikt att besluta för en kommitté bestående av ”företrädare för medlemsstaterna” med en representant från kommissionen som ordförande. Inom en tidsfrist som bestäms av frågans angelägenhet skall denna kommitté sedan lämna ett yttrande. Något förenklat uttryckt utgörs skillnaden mellan de olika förfarandena av den omfattning i vilken kommitténs yttrande skall vara bindande för kommissionen.

⁷ Rådets beslut EEG/87/373 om förfaranden för utövningen av den verkställighetsbefogenhet som är tilldelad kommissionen (EGT 1987 L 197/33).

⁸ Rådets beslut EG/99/468 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT 1999 L 184/23).

⁹ Se Uttalanden till rådets beslut EG/99/468 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförande befogenheter (EGT 1999 C 203/1).

¹⁰ I det förslag som låg till grund för rådets beslut EG/99/468 fanns en bestämmelse om att en sådan anpassning skulle ske ”utan dröjsmål”. Som en bekräftelse av de inte minst praktiska problem anpassningen kommer att innebära ströks denna bestämmelse i den slutgiltiga versionen och placerades istället i ett icke bindande uttalande. Se Uttalanden till rådets beslut EG/99/468, *ibid.*

Minst ingripande för kommissionen är det s.k. rådgivande förfarandet (beslutets artikel 3). Detta kräver av kommissionen att den skall ”ta största hänsyn” till det yttrande som kommittén lämnat och sedan, efter det att kommissionen beslutat åtgärden i fråga, underrätta kommittén om det sätt på vilket dess yttrande beaktats. I jämförelse med det rådgivande förfarandet har det s.k. förvaltningsförfarandet (beslutets artikel 4) konstruerats för att säkerställa en mer långtgående kontrollmöjlighet utan att för den skull förhindra ett snabbt agerande. I princip förväntas kommissionen på eget ansvar omedelbart anta den åtgärd man anser lämplig. Skulle det dock visa sig att genomförandekommittén inte delar kommissionens bedömning (dvs. negativt yttrande) har rådet möjlighet att inom en viss tid och med kvalificerad majoritet ersätta den av kommissionen antagna åtgärden med en annan.¹¹ Mest ingripande från kommissionens sida är det s.k. föreskrivande förfarandet (beslutets artikel 5). När detta används krävs i princip att genomförandekommittén ger kommissionen sitt uttryckliga stöd (dvs. positivt yttrande). Skulle den åtgärd kommissionen föreslår inte vara förenlig med kommitténs yttrande eller inget yttrande lämnas måste kommissionen utan dröjsmål presentera sitt förslag för rådet. Om rådet motsätter sig förslaget måste det omprövas. Skulle rådet däremot förhålla sig passivt får kommissionen, för att undvika en situation där ett problem förblir olöst, gå vidare och själv anta den åtgärd man föreslagit.¹²

Enligt såväl förvaltningsförfarandet som det föreskrivande förfarandet skall kommittén, för att fastställa sitt yttrande, använda sig av samma kvalificerade majoritetsbeslut som rådet (i rådets beslut EG/99/468 hänvisas till EG-fördragets artikel 205.2). Den av kommissionen tillsatte ordföranden får inte rösta. I synnerhet med tanke på att alla kommittémedlemmar utom ordföranden är regeringsrepresentanter ger den uppriktighet med vilken kopplingen görs till rådets röstningsregler anledning att likna de kommittéer som styrs av dessa förfaranden vid ”mini-ministerråd”. Vad gäller det rådgivande förfarandet förutsätts att man skall kunna enas om ett yttrande utan omröstning. Om det skulle visa sig nödvändigt kan dock ett röstningsförfarande med enkel majoritet tillämpas.

Framförallt med tanke på de skilda möjligheter de erbjuder att kontrollera kommissionen kan det dessutom uppmärksammas att rådets beslut EG/99/468 för första gången uppställer vissa kriterier för valet av förfarande. I sista stund enades man dock inom rådet att dessa skall ha ”en icke bindande karaktär” och därför endast vara ”vägledande”. Trots att det därmed är mycket osäkert vilken betydelse kriterierna kommer att få finns det ändå anledning att kort förklara deras innebörd.

¹¹ Tidsperioden skall fastställas i varje grundläggande rättsakt och får inte överstiga tre månader från den dag då rådet underrättats.

¹² Tidsperioden skall fastställas i varje grundläggande rättsakt och får inte överstiga tre månader från det att förslaget mottagits.

Kriterierna för valet av det rådgivande förfarandet är negativt bestämda, dvs. så att det endast skall användas om inte ett av de andra två förfarandena skall användas. Mest tydligt formulerade är kriterierna för valet av förvaltningsförfarandet. Så förklaras att detta bör användas ”för antagandet av förvaltningsåtgärder som t.ex. tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser.” Vad beträffar kriterierna för valet av det föreskrivande förfarandet förklaras att detta bör användas för åtgärder ”med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet.” Det poängteras dessutom att detta är det förfarande som bör användas i de fall då ”det i en grundläggande rättsakt bestäms att vissa bestämmelser som inte utgör del av de viktigaste grunddragen i akten kan anpassas eller uppdateras inom ramen för ett genomförandeförfarande.” Sammantaget innebär de vägledande kriterierna, i den utsträckning de kommer att följas, att det föreskrivande förfarandet också är det vilket i framtiden kommer att användas i flest samarbetsområden.

3.1.3 EG-domstolens okritiska förhållningssätt

EG-domstolen har sedan länge hävdats att EG som rättsordning kännetecknas av en maktbalans mellan självständiga institutioner vilka representerar från varandra skilda intressen: Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen och revisionsrätten.¹³ Som man förtydligat vid ett antal tillfällen innebär detta att förutsättningarna för en adekvat intresserepresentation ytterst vilar på möjligheten att identifiera gränserna mellan institutionernas ansvarsområden och om så krävs ”bestraffa den institution som gjort sig skyldig till överträdelse.”¹⁴

Mot bakgrund av EG-domstolens idé om maktbalans är det inte förvånande att systemet med genomförandekommittéer ofta uppfattats som ett sätt för rådet och därmed medlemsstaternas regeringar att utöva ett otillåtet inflytande över kommissionen.¹⁵ Ju mindre möjlighet kommittéförfarandet lämnat kommissionen för självständigt agerande, desto starkare kritiken. Allra mest kritiserad har varit den variant av förfarandet för föreskrivande kommitté vilken gjort det möjligt för rådet att stoppa den av kommissionen föreslagna åtgärden utan att för den skull vara förpliktat att besluta om ett alternativ (IIIb). Vad gäller just denna variant innebär rådets beslut EG/99/468 att förfarandet för föreskrivande kommittéer ändras så att någon form av

¹³ Mål C-70/88 Europaparlamentet mot rådet (Tjernobyli) REG 1990 s I-2041.

¹⁴ Se mål C-70/88, *ibid.* Jfr t.ex. mål 138/79 SA Roquette Frères mot rådet REG 1980 s 3333.

¹⁵ Se t.ex. Bradley, Comitology and the Law: Through a Glass Darkly, Common Market Law Journal (1992) s 29.

åtgärd alltid kommer att beslutas. Trots att en viss grund för kritik därmed bortfaller innebär detta dock inte någon grundläggande förändring i medlemsstaternas möjligheten att genom genomförandekommittéerna kontrollera det sätt på vilket kommissionen sköter sin uppgift.

Vad som i detta sammanhang framstår som något förvånande är det allt annat än kritiska förhållningssätt EG-domstolens grundlade redan i det s.k. Kösterfallet 1972.¹⁶ Istället för att fokusera på de möjligheter systemet med genomförandekommittéer ger medlemsstaternas regeringar att kontrollera och påverka den förmodat oberoende kommissionen har Domstolen valt att genom ett formalistiskt resonemang tona ner genomförandekommittéernas självständiga betydelse. I stora drag bygger detta på att genomförandekommittéerna, då de inte har till uppgift att i eget namn fatta "beslut" (utan endast lämna yttranden), inte har någon makt och därmed inte heller kan ge upphov till någon maktobalans. Utan att för den skull ompröva frågan huruvida makt inte kan utövas på annat sätt än genom "beslut" har EG-domstolen samtidigt konstaterat att kommissionen, om den inte samarbetar med en genomförandekommitté på så sätt som föreskrivs, gör sig skyldig till ett förfarandefel vilket kan medföra att den åtgärd som vidtagits ogiltigförklaras.¹⁷

EG-domstolens ovilja att ändra sitt förhållningssätt bekräftades nyligen i det s.k. Rothmansfallet.¹⁸ Frågan om genomförandekommittéernas ställning aktualiserades här då kommissionen inte tillmötesgått ett holländskt företags ansökan om att få ta del av en genomförandekommittés sammanträdesprotokoll med hänvisning till att denna var fristående och självständig. Av särskilt intresse är en s.k. intervention till stöd för det holländska företaget i vilken den svenska regeringen argumenterade för att genomförandekommittéerna måste anses vara en integrerad del av kommissionen och att protokollet ifråga därför upprättats av kommissionen inom ramen för dess verksamhet. Enligt den svenska regeringens logik skulle ett annat synsätt medföra att en medborgare som vill få insyn i genomförandekommittéernas arbete skulle vara hänvisad till kommittéernas eget skön och inte heller ha möjlighet till prövning i domstol. Som kommissionen själv hävdade byggde den svenska regeringens synsätt på "en feltolkning av genomförandekommittéernas roll, funktion och betydelse i gemenskapens institutionella system."¹⁹ Så påpekades bl.a. att en genomförandekommitté är sammansatt av företrädare för medlemsstaterna och ensam bestämmer över sina överläggningar. Trots kommissionens invändningar avgjorde dock EG-domstolens första instansrätt saken på så sätt att kommissionen tvingades ta på sig det formella ansvaret. Då genomförandekommittéerna "inte har någon egen

¹⁶ Mål 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mot Köster, Berodt & Co, REG 1970 s 1161. Se även mål 5/77 Tedeschi mot Denkavit, REG 1977 s 1555.

¹⁷ Se t.ex. mål 278/84 Tyskland mot kommissionen, REG 1987 s 1.

¹⁸ Mål T-188/97 Rothmans International BV mot kommissionen, dom 19 juli 1999.

¹⁹ Stycke 45 (översättning från den engelska texten då den svenska är otydlig).

administration, budget, arkiv, lokaler och än mindre en egen adress” måste de enligt Domstolen anses höra till kommissionen.

3.1.4 Hotet mot Europaparlamentet

Trots att skyldigheten att överlåta genomförandeuppgiften till kommission inte bara omfattar rådet utan även Europaparlamentet har detta länge saknat någon som helst rätt till inflytande över det sätt på vilket uppgiften hanteras. Då detta inneburit en risk för att Europaparlamentets roll i lagstiftningsprocessen skulle komma att undermineras har frågan om kommissionens genomförandeuppgift givit upphov till en långlivad institutionell konflikt mellan framförallt Europaparlamentet och rådet.²⁰ Denna konflikt drogs till sitt yttersta efter det att Europaparlamentet 1993 antagit en resolution i vilken det hävdades att den i EG-fördraget föreskrivna skyldigheten att överlåta genomförandeuppgiften på kommissionen endast gällde rådet och därmed inte kunde omfatta de fall rådet var tvunget att samarbeta med Europaparlamentet i enlighet med det s.k. medbeslutandeförfarandet.²¹ Då rådet ställde sig helt avvisande till den förespråkade tolkningen bestämde sig Europaparlamentet i sin tur för att kategoriskt vägra ge sitt stöd till ett antal lagstiftningsförslag.²²

För att bryta det dödläge som frågan om genomförandekommittéer gett upphov till men utan att på något sätt ompröva de principiella ståndpunkter man gett uttryck för, enades Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 1994 om ett s.k. *modus vivendi* ("samlevnadsavtal").²³ I stora drag innebar detta att Europaparlamentet lovades att, inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde, få ta del av de förslag kommissionen presenterade för genomförandekommittéerna och, i de fall ärendet slutligen överlämnades till rådet, få sin ståndpunkt beaktad i syfte "att finna en lösning inom en lämplig ram." På Europaparlamentets uppmaning gavs dessutom den då förestående regeringskonferensen i uppgift att ta fram en mer permanent lösning.²⁴ Vad den regeringskonferens som ledde fram till det s.k. Amsterdamfördraget kom att åstadkomma var en uppmaning till kommissionen att föreslå det som senare blev rådets beslut EG/99/468.²⁵

²⁰ Se t.ex. mål 302/87 Europaparlamentet mot rådet, REG 1988 s 5615.

²¹ EGT 1994 C 20/176. EG-fördragets artikel 202 hänvisar till rådets skyldighet att i den lagstiftning "som rådet antar" överlåta genomförandeuppgiften till kommissionen. Vad beträffar själva medbeslutandeförfarandet se EG-fördragets artikel 251.

²² Så t.ex. anses frågan om genomförandekommittéer vara orsaken till att det första förslaget om ett medbeslutandedirektiv avseende tillhandahållande av öppna nätverk för taltelevoni inte kunde antas. Se bl.a. EGT 1994 C 261/3.

²³ Modus vivendi av den 20 december 1994 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen beträffande genomförandeåtgärder för rättsakter som antas enligt förfarandet i EG-fördragets artikel 189b (EGT 1995 C 293/95 och senare EGT 1996 C 102/1).

²⁴ EGT 1995 C 43/37.

²⁵ Amsterdamfördragets förklaring 31 om rådets beslut EEG/87/373.

Mot bakgrund av den institutionella konflikten och det *modus vivendi* denna gav upphov till skall det uppmärksammas att rådets beslut EG/99/468 bekräftar det tidigare löftet om att hålla Europaparlamentet informerad och i viss mån få sin ståndpunkt beaktad.²⁶ För första gången skapas dessutom en möjlighet för Europaparlamentet att inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde kräva av kommissionen att den omprövar sitt förslag om Europaparlamentet i en motiverad resolution anger att förslaget överstrider kommissionens genomförandebefogenhet (se dessutom nedan 3.2.1).²⁷

3.2 Omfattning och funktion

3.2.1 Bristen på information och offentlighet

Framförallt pga. bristen på tillgänglig information är det svårt att få en fullständig bild av genomförandekommittéernas roll i EGs beslutsprocess. Tyvärr har de hittills omgivits med så mycket hemlighet att t.o.m. deras exakta antal är okänt. Även i detta avseende kan man dock förvänta sig att rådets beslut EG/99/468 kommer att leda till förbättringar. I ett särskilt stadgande föreskrivs för första gången ett antal regler av förvaltningsrättslig karaktär till vilka genomförandekommittéernas arbete med tiden skall anpassas.²⁸ Enligt dessa bekräftas i linje med Domstolens avgörande i Rothmansfallet att de principer och villkor för allmänhetens tillgång till handlingar som gäller för kommissionen också skall tillämpas på genomförandekommittéerna. Kommissionen ges dessutom ansvaret för att:

- En förteckning över alla genomförandekommittéer offentliggörs.
- En för genomförandekommittéerna standardiserad arbetsordning offentliggörs (vilken skall användas som mall då varje genomförandekommitté även fortsättningsvis själv beslutar om sin arbetsordning).
- En årlig rapport om genomförandekommittéernas arbete offentliggörs.
- Europaparlamentet regelbundet informeras om kommittéförfarandena och, som en del av detta, erhålla dagordningar, framlagda utkast till åtgärder för genomförande av de rättsakter som antagits enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet liksom resultaten av omröstningar och sammanfattningar av mötena samt förteckningar över organisatorisk hemvist för medlemsstaternas företrädare.

I väntan på den utlovade förteckningen över genomförandekommittéer (enligt beslutet skulle denna ha offentliggjorts senast januari 2000) kan

²⁶ Se beslutets artikel 5.

²⁷ Se beslutets artikel 8.

²⁸ Se beslutets artikel 7.

vägledning avseende frågan om genomförandekommittéernas antal sökas i den Europeiska unionens budget. Här uppräknas årligen de kommittéer ”vilkas delaktighet i lagstiftningsprocessen är obligatorisk”. Mot bakgrund av denna uppräkning, vilken i och för sig också tycks innefatta några kommittéer vilka inte är genomförandekommittéer i sträng mening, kan man konstatera att antalet kommittéer de senaste åren ökat. I jämförelse med de 168 kommittéer som finns upptagna i 1988 års budget har antalet i 1998 års budget stigit till 396.²⁹

3.2.2 Ingen intressekonflikt

Med tanke på den möjlighet systemet med genomförandekommittéer ger medlemsstaternas regeringar att kontrollera kommissionen förutsätts systemet ofta leda till en intressekonflikt. Denna får sitt tydligaste uttryck i en situation där genomförandekommitténs oförmåga att lämna ett positivt yttrande tvingar kommissionen att överlämna ärendet till rådet. Som tidigare förklarats är detta även den situation som Europaparlamentets oro i första hand bygger på (ovan 3.1.4). Vad som i detta sammanhang framstår som slående är inte bara den i grunden positiva inställning till genomförandekommittéerna som kommissionen gett uttryck för utan framförallt det faktum att dessa endast undantagsvis avstår från att tillstyrka kommissionens förslag.³⁰ Så visar uppgifter från kommissionen att inte i något av de 3.283 fall från 1995 där ett ärende överlämnats till en genomförandekommitté gavs ett negativt yttrande. Alla av de 2951 yttranden som gavs var positiva. I de resterande 332 fallen avstod kommittéerna från att lämna ett yttrande.³¹ Stöd kan även hämtas i kommissionens rapport till 1996 års regeringskonferens. Här förklaras att endast sex av de flera tusen ärenden behandlade av genomförandekommittéer under en treårsperiod hänsköts till rådet.³² Den slutsats detta ger upphov till är i alla högsta grad anmärkningsvärd. Oavsett den typ av förfarande som föreskrivs tycks det vara så att de nationella representanter som är satta att bevaka kommissionen är överens om att de åtgärder den föreslår också är de som bör antas och att systemet med genomförandekommittéer i praktiken inte alls leder till den typ av intressekonflikt som ofta förutsätts. Mot denna bakgrund konstateras avslutningsvis att man, för att förstå vad systemet med genomförandekommittéer egentligen innebär, inte kan nöja sig med att studera de formella förutsättningarna.

²⁹ Se EG/EKSG/Euratom/88/421, slutgiltigt antagande av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1988 (EGT 1988 L 226/1) och EG/EKSG/Euratom/98/132, slutgiltigt antagande av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 1998 (EGT 1998 L 44/1).

³⁰ För ett exempel på kommissionens inställning se t.ex. Kommissionens rapport till reflektionsgruppen för 1996 års regeringskonferens (Bryssel 1995) s 31.

³¹ Azzi, *Comitology and the European Commission* i Joerges/Vos (red), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Oxford 1999) s 57.

³² Se ovan not 30.

4 Kommissionens lagstiftningsansvar

4.1 Gemenskapslagstiftningens karaktär

4.1.1 Kort om begreppet gemenskapslagstiftning

För att fullgöra sina uppgifter skall enligt EG-fördragets artikel 249 ”Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet eller kommissionen utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden.” Av dessa är endast förordningar, direktiv och beslut rättsligt bindande. Så förklaras att:

- Förordningar skall ha allmän giltighet samt till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.
- Direktiv skall vara bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat med avseende på det resultat som skall uppnås, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande.
- Beslut skall till alla delar vara bindande för den som det är riktat till.

Framförallt med tanke på deras bindande karaktär har förordningar, direktiv och beslut med tiden kommit att kallas för gemenskapens lagstiftning. Detta är t.ex. det samlingsnamn som används i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning (jfr Svensk författningssamling) och det Internetbaserade registret EUR-Lex.³³ I den följande framställningen kommer dock begreppet lagstiftning att användas så att det endast omfattar förordningar och direktiv. Detta i första hand av den anledning att beslut endast skall delges dem som de riktar sig till och inte är tillgängliga för allmänheten. Vad beträffar förordningar och den övervägande delen av direktiv (de som är riktade till samtliga medlemsstater och/eller beslutats av rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet) föreskriver EG-fördraget däremot offentliggörande genom publicering i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning.³⁴

4.1.2 Direktiv och förordningar

Som påpekats ovan kännetecknas direktiv av att de riktas till medlemsstater och endast är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås. Inom en fastslagen tidsperiod ankommer det sedan på varje medlemsstat och dess

³³ [Http://europa.eu.int/eur-lex/sv/index.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/sv/index.htm).

³⁴ Artikel 254 EG

myndigheter att bestämma vilken form och tillvägagångssätt som bör användas för att säkerställa att det avsedda resultatet verkligen uppnås. Detta innebär bl.a. att ett direktiv oftast inte blir direkt känt för de personer eller grupper dess innehåll egentligen avser utan endast indirekt genom de nationella föreskrifter det ger upphov till.

Förordningar skiljer sig mot direktiv i det att de till alla delar är bindande och dessutom är direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Detta innebär att de kan användas, inte bara till att formulera det resultat som skall uppnås, utan även för att bestämma hur detta skall gå till. Det är inte ovanligt därför att en förordning innehåller allt det som krävs för att den skall kunna tillämpas av t.ex. nationella myndigheter. I praktiken föredras förordningar framför direktiv när behovet är stort att uppnå snabba lösningar. Till skillnad från direktiv är förordningar även i stånd att skapa såväl rättigheter som skyldigheter för enskilda redan i och med att de har blivit offentliggjorda i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning.³⁵ När bestämmelser i en förordning skall tillämpas av t.ex. en tingsrätt är situationen därför inte olik en där bestämmelserna är skrivna i en svensk lag.³⁶ För att säkerställa förordningens tillförlitlighet och därmed bekräfta dess tillräcklighet tillåts en medlemsstat endast besluta om nationella föreskrifter inom en förordnings tillämpningsområde i den utsträckning detta uttryckligen förutsätts i själva förordningen.³⁷

Trots de formella olikheterna är det i praktiken så att skillnaden mellan direktiv och förordningar i viss mån suddats ut. Detta är delvis en konsekvens av det sätt på vilket såväl direktiv som förordningar ofta skrivs. Så är det inte längre ovanligt att ett direktiv innehåller detaljerade formföreskrifter eller att en förordning endast sätter upp en ram.³⁸ En ytterligare anledning står att finna i ett antal rättsprinciper EG-domstolen konstruerat för att ge direktiv effekter liknande de som EG-fördraget ger förordningar. Gemensamt för dessa rättsprinciper är att en medlemsstat som inte lyckats säkerställa det avsedda resultatet inom föreskriven tid ändå kan tvingas ta på sig skyldigheter mot enskilda.

4.1.3 Genomförandelagstiftningen

Inom de allra flesta samarbetsområden anförtror EG-fördraget uttryckligen ansvaret för att besluta om direktiv och förordningar till rådet och i viss mån Europaparlamentet. Det är inte ovanligt därför att dessa båda institutioner

³⁵ Se t.ex. mål 9/70 Grad mot Finanzamt Traustein, REG 1970 s 825.

³⁶ Se t.ex. mål 43/71 Politi mot Italien, REG 1971 s 1048.

³⁷ Se t.ex. mål 94/77 Fratelli Zerbone Snc mot Amministrazione delle Finanze dello Stato, REG 1978 s 99.

³⁸ Se t.ex. Adam/Winter, Framework Elements in Regulations, i Winter (red) Sources and Categories of European Union Law (Baden-Baden 1996).

uppfattas som EGs huvudsakliga lagstiftare. I synnerhet mot bakgrund av de tillämpningsåtgärder nationella myndigheter förväntas besluta är det inte heller ovanligt att kommissionens uppgift i första hand förknippas med kontrollen av att avsedda resultat verkligen uppnåtts (genom att agera mot varje medlemsstat som underlåter att uppfylla sina skyldigheter). Som redan konstaterats innebär dock den fördragsändring som medlemsstaternas regeringar enades om 1986 att ett omfattande lagstiftningsansvar överläts till kommissionen (jfr ovan 3.1.2). Så förutsätter EG-fördragets artikel 202 att ”rådet *skall... ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar.*”³⁹

Som förtydligats av EG-domstolen bygger den i artikel 202 avsedda ansvarsuppdelningen på tanken att rådets lagstiftningsuppgift kan och bör begränsas till antagandet av generella regler vilka är ”avsedda att ge konkret form åt gemenskapspolitikens grundläggande riktlinjer”.⁴⁰ Utan tvekan har detta resonemang sina rötter i den i nationell rätt ofta förekommande distinktionen mellan t.ex. riksdagens ansvar för antagande av ordinarie lagstiftning och regeringens ansvar att ”efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter”. Trots vissa likheter bör man dock endast med försiktighet jämföra rättsakter vilka antagits av rådet och Europaparlament med riksdagens lagar och rättsakter vilka antagits av kommissionen med regeringens förordningar.

Av EG-fördragets artikel 249 följer inte bara att kommissionen får använda sig av förordningar och direktiv utan också att dessa i så fall har samma rättsliga verkan och status som de förordningar och direktiv vilka antagits av rådet och i tillämplig omfattning Europaparlamentet. Detta innebär bl.a. att den s.k. företrädesrätt gemenskapslagstiftning har i förhållande till nationell lagstiftning även gäller i de fall gemenskapslagstiftningen i fråga antagits av kommissionen inom ramen för dess genomförandeansvar.⁴¹ Skulle t.ex. en konflikt uppstå mellan en bestämmelse i en kommissionsförordning och en bestämmelse i en av den svenska riksdagen stiftad lag är det i princip den senare som får ge vika. Detta bekräftades bl.a. då den tyska författnings-

³⁹ Enligt EG-fördragets artikel 202 får rådet ”i särskilda fall” överlåta denna genomförandeuppgift till sig själv. Som EG-domstolen förtydligat måste rådet då redovisa den bedömning som legat till grund för dess ställningstagande. Se mål 16/88 kommissionen mot rådet, REG 1989 s 3457. Omfattningen av rådets skyldighet att överlåta genomförandeuppgiften till kommissionen bekräftas även i rådets beslut EG/99/468 (ovan not 8). I beslutets första artikel förklaras att genomförandebefogenhet skall tilldelas kommissionen enligt tillämpliga bestämmelser i den grundläggande rättsakten endast med undantag för ”särskilda vederbörligen motiverade fall, då en grundläggande rättsakt ger rådet egen rätt att direkt utöva vissa genomförandebefogenheter”.

⁴⁰ Se framförallt mål 240/90 Tyskland mot kommissionen, REG 1992 s I-5973.

⁴¹ Principen om gemensapsrättens företräde framför nationell rätt introducerades första gången av EG-domstolen i mål 6/64 Costa mot ENEL, REG 1964 s 585. Oavsett om det var nödvändigt eller inte har denna princip dessutom uttryckligen givits ställning av svensk rätt genom Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, 2 §.

domstolen i det uppmärksammade Solange II-målet avstod från att pröva ett yrkande att kommissionens förordning EEG/3429/80 om fastställande av skyddsåtgärder vid import av champinjonkonserver stred mot den tyska grundlagens regler om äganderätt.⁴²

Trots likheter vad beträffar rättslig verkan och status finns det anledning att, vad innehållet beträffar, utgå från att den av kommissionen antagna genomförandelagstiftningen skiljer från den lagstiftning som antas av rådet (i tillämplig omfattning tillsammans med Europaparlamentet). Mot bakgrund av EG-domstolens förklaring att endast rådet kan anses kompetent att besluta om regler ”avsedda att ge konkret form åt gemenskapspolitikens grundläggande riktlinjer” är det t.ex. rimligt att förvänta sig att de förordningar och direktiv som antas av kommissionen har ett i politisk mening mindre avancerat innehåll. Detta innebär i så fall att två förordningar eller två direktiv, trots de formella likheterna, ändå skulle vara ”olika som äpplen och päron”. Samtidigt måste man komma ihåg att det är långtifrån självklart hur, om alls, denna typ av distinktion mellan politik, å ena sidan, och teknik, å den andra, låter sig göras. I detta sammanhang tvingas man med en viss förvåning konstatera att gemensapsrätten inte erbjuder någon generell reglering av gränserna för vad som är att betrakta som ”genomförande” och därmed för vad kommissionen får göra. Som kommer att redovisas längre fram är det dock möjligt att lägga den lagstiftning som *de facto* antas under ett år till grund för vissa generella iakttagelser (nedan 4.3.1).

I syfte att klargöra betydelsen av kommissionens genomförandelagstiftning mer ingående skall den följande undersökningen först inriktas på en kvantitativ genomgång av de förordningar och direktiv som antagits inom EG-fördragets område under perioden 1978 till 1998. Detta gör det bl.a. möjligt att peka på vissa tendenser. Mot bakgrund av den kvantitativa genomgången skall sedan kunskap om genomförandelagstiftningens innehåll och kvalitet sökas i ett mer ingående studium av de förordningar och direktiv vilka antogs under 1998.

4.2 Den kvantitativa delen av undersökningen

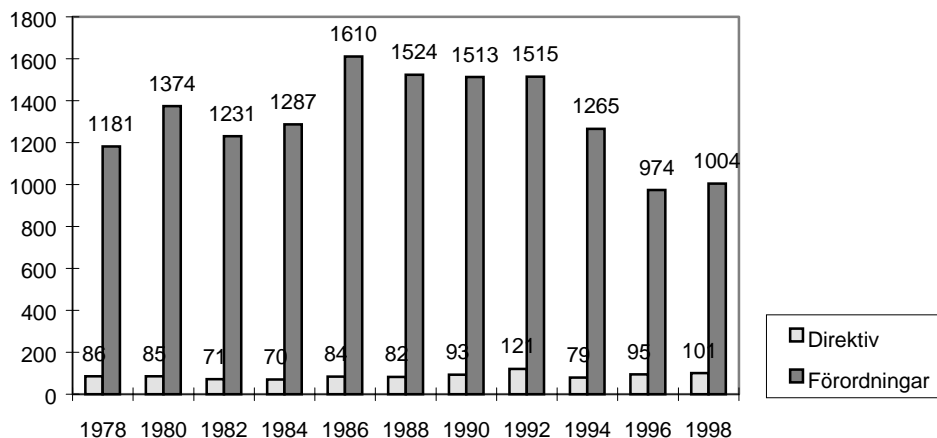
4.2.1 Gemenskapslagstiftning under perioden 1978-1998

De uppgifter på vilka den kvantitativa delen av undersökningen baserats är hämtade från det automatiserade, interinstitutionella dokumentationssystemet för gemenskapsrätt, CELEX, vilket omfattar de rättsakter som publiceras i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Som redan påpekats innebär detta en fokusering på samtliga förordningar samt den klart övervägande delen av direktiv (ovan 4.1.1). För att skapa så goda förutsätt-

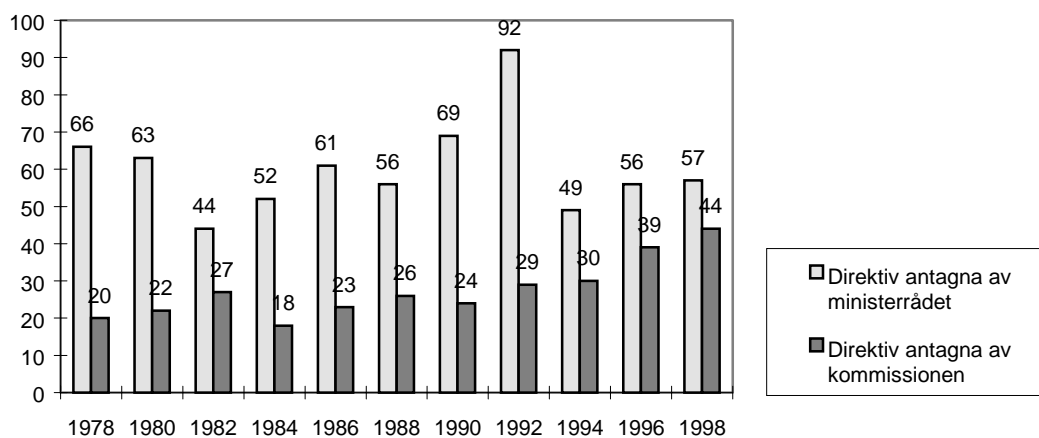
⁴² EGT 1980 L 358/66.

ningar som möjligt för en diskussion i termer av lagstiftning har såväl ”rät-
telser” som ett stort antal kommissionsförordningar vilka endast har en be-
gränsad giltighetstid uteslutits.⁴³

Totalt antal direktiv och förordningar 1978-1998

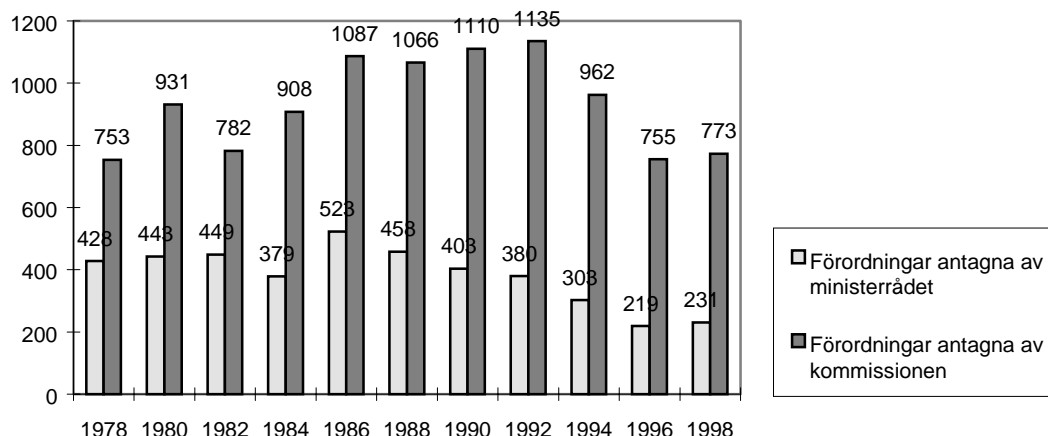


Direktiv 1978-1998



⁴³ De tidsbegränsade kommissionsförordningarna, vilka publiceras i EGT med liten stil, används i den löpande förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Uteslutna är även två förordningar från 1998 vilka antagits av den Europeiska centralbanken (EG/2818/98 och EG/2819/98).

Förordningar 1978-1998



Mot bakgrund av denna statistik framstår framförallt två iakttagelser som slående. För det första, den överlägset mest använda typen av generell rättsakt och därmed den typiska EG-lagstiftningen är inte det till medlemsstaternas regeringar adresserade direktivet utan den till alla delar bindande och i varje medlemsstat direkt tillämpliga förordningen. För det andra, i förhållande till kommissionen är rådets (och i tillämplig mån Europaparlamentets) ansvar för antagande av lagstiftning inte bara litet utan framförallt konstant avtagande. 1978 ansvarade rådet tillsammans med Europaparlamentet för 36 % av de antagna förordningarna och 77 % av direktiven. Motsvarande andel 1998 var 23 % av de antagna förordningarna och 56 % av direktiven.

4.2.2 Målsättningen att skapa ”bättre lagstiftning”

Utan att på något sätt försöka föregripa undersökningens kvalitativa del skall det uppmärksammas att en åtminstone inledande förklaring till utvecklingen kan sökas i de senaste årens ansträngningar för att förbättra kvalitén på EGs lagstiftning. De åtgärder kommissionen på det Europeiska ministerrådets uppmaning vidtagit och resultatet av dessa redovisas årligen i den s.k. rapporten om bättre lagstiftning.⁴⁴ Av ett flertal prioriterade områden är det som behandlar förberedelsen av lagstiftningsförslag särskilt intressant. Här förtydligas att ”bättre lagstiftning” innebär antagandet på gemenskapsnivå av texter vilka är enkla att omsätta och tillämpa nationellt. I synnerhet i de tidigare rapporterna betonar kommissionen sin avsikt att förelägga rådet och Europaparlamentet färre förslag och istället förbättra kvalitén på de förslag man presenterar genom att dels göra dem tydligare och enklare, dels samråda i förväg med berörda intressen. Inte utan stolthet förklaras i 1998 års rapport att de första årens ansträngningar nu bär frukt

⁴⁴ Se framförallt KOM(97) 626, KOM(98) 345 och KOM(98) 715.

och dessutom väckt större politiskt intresse. Vad man i detta avseende framförallt pekar på är en kraftig nedgång i det totala antalet förslag man presenterat för rådet och Europaparlamentet (enligt rapporten presenterade kommissionen endast sju förslag till ”ny lagstiftning” under 1997). I rapporten framhålls att resultatet välkomnats av projektets ursprungliga initiativtagare, det Europeiska ministerrådet.

De uppgifter som redovisas i kommissionens rapport bekräftar de tidigare iakttagelserna. Med tanke på att kommissionen har ett s.k. förslagsmonopol är det inte särskilt förvånande att en minskning av antalet förslag från kommissionen till rådet och Europaparlamentet också motsvaras av en nedgång i det antal förordningar och direktiv dessa slutligen antar. Rapporten antyder dessutom att den minskade andelen lagstiftning antagen av rådet och Europaparlamentet kompenseras genom att man istället koncentrerar sig på att skapa bättre förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande.

4.3 Den kvalitativa delen av undersökningen

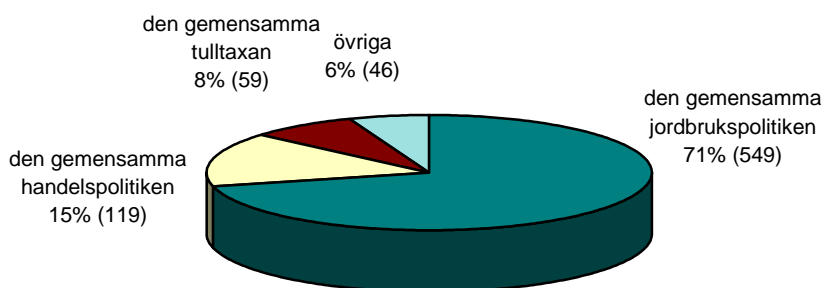
Mot bakgrund av den kvantitativa delen av undersökningen kommer den följande, kvalitativa delen att fokusera på den genomförandelagstiftning kommissionen antagit under 1998. Detta innebär i ett första steg en genomgång av lagstiftningens ämnesmässiga fördelning. För att kunna jämföra den av kommissionen antagna lagstiftningen kommer även den lagstiftning som under samma period antagits av rådet och Europaparlamentet att redovisas. Med målsättningen att förklara framförallt hur samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna verkligen går till skull, i ett andra steg, lagstiftning rörande ett särskilt avgränsat område redovisas separat. Området, vilket kallats för konsumentskydd i livsmedelssektorn, har valts för att det erbjuder ett rättvisande exempel på hur gemenskapssamarbetet ser ut och samtidigt gör det möjligt att illustrera ett flertal aspekter av genomförandelagstiftningens komplexitet. Inom ramen för det område som avgränsats skall i ett tredje och avslutande steg två situationer väljas ut för närmare studium. Trots att de slutsatser detta ger upphov till i sträng mening begränsas till de konkreta situationer som avses kan de läggas till grund för en modell över hur samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna går till. Med den framtagna samarbetsmodellen som underlag kommer samma situationer att användas i det avslutande avsnittet för att kartlägga svenska förvaltningsmyndigheters och departements deltagande i systemet med genomförandekommittéer.

4.3.1 Det första steget: Kommissionens lagstiftning 1998

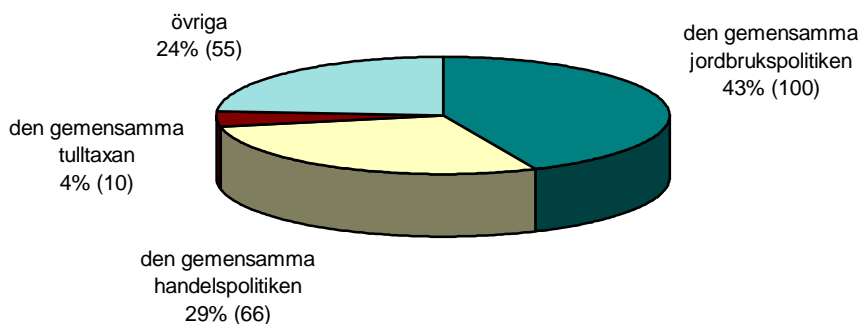
För att enkelt men ändå konsekvent kunna ämnesbestämma gemenskapslagstiftningen har ett utgångsläge tagits i den fördragsartikel varje rättsakt an-

ger som sin rättsliga grund.⁴⁵ På detta sätt kan man t.ex. konstatera att en förordning vilken haft EG-fördragets artikel 175 som rättslig grund i formell mening också hör hemma inom det fördragsavsnitt som rör det miljöpolitiska samarbetet. Inte oväntat har undersökningen visat att samtliga kommissionsförordningar och direktiv 1998 antagits inom ramen för dess genomförandeansvar. Detta framgår bl.a. av att den rättsliga grund som redovisas inte är en artikel i själva EG-fördraget utan istället den förordning eller det direktiv där rådet gett kommissionen dess befogenhet.⁴⁶ I metodologiskt avseende innebär detta att kommissionens genomförandelagstiftningen endast kan ämnesbestämmas indirekt, dvs. genom att först ämnesbestämma den av rådet antagna rättsakten.

Kommissionsförordningar 1998 (773)



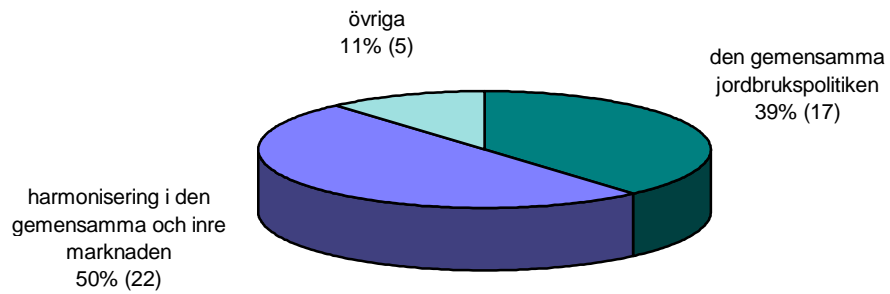
Rådsförordningar 1998 (231)



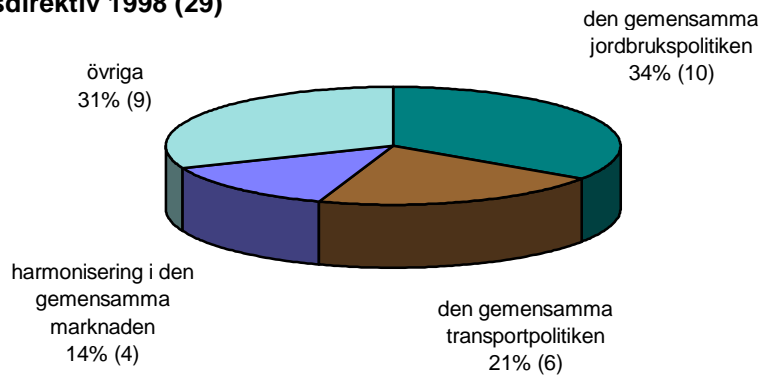
⁴⁵ Se EG-fördragets artikel 253 och mål 45/86 kommissionen mot rådet, REG 1987 s 1493.

⁴⁶ I två avvikande fall har den kompetensgivande rättsakten inte varit en förordning eller ett direktiv utan ett avtal mellan medlemsstaterna.

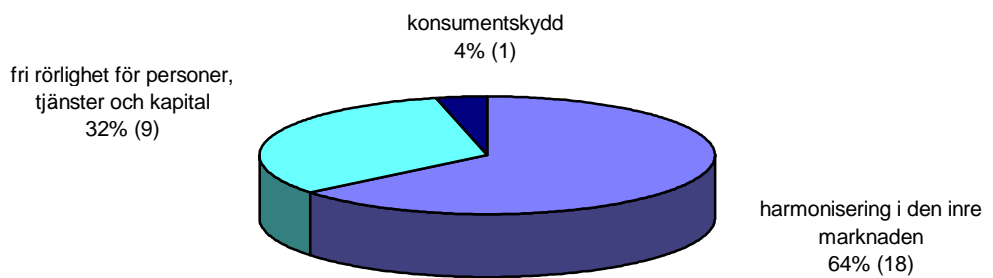
Kommissionsdirektiv 1998 (44)



Rådskdirektiv 1998 (29)



Medbeslutandedirektiv 1998 (28)



De redovisade uppgifterna möjliggör ett antal iakttagelser. Så t.ex. visar en jämförelse av kommissionslagstiftning och rådslagstiftning på en i stort sett liknande ämnesmässig fördelning. Skillnader kan istället hänföras till typen

av lagstiftning, dvs. till förordningar å ena sidan och direktiv å den andra (oavsett om de antagits av rådet eller kommissionen). Inom respektive ämnesområde ger ett mindre antal rådsförordningar ger upphov till ett större antal kommissionsförordningar och att ett mindre antal rådsdirektiv ger upphov till ett större antal kommissionsdirektiv. Detta bekräftar de senaste årens strävanden att minska andelen lagstiftning antagen av rådet och Europaparlamentet och istället koncentrera sig på förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande (jfr ovan 4.2.2). Vad gäller användandet av det s.k. medbeslutandeförfarandet kan man konstatera att detta, trots de formella förutsättningar som redan 1998 förelåg för att det skulle användas, endast gett upphov till 28 direktiv (inga förordningar). Av förklarliga skäl är dessa ämnesmässigt begränsade till några av de områden där detta förfarande har sin tillämpning.

Vad kvaliteten beträffar är det inte svårt att peka på ett antal kommissionsförordningar och direktiv vars innehåll är särpräglat och utan tvekan av politisk betydelse. Några av dessa kommer att uppmärksammas längre fram (nedan 4.3.3). Mest typiskt måste ändå den av kommissionen antagna lagstiftningen karaktäriseras som teknisk och avsedd för rutinmässig tillämpning. Ett exempel på detta är ett stort antal kommissionsförordningar vilka styr nationella myndigheters (s.k. interventionsorgans) utförsäljning av lager som byggts upp inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. ⁴⁷ Ett annat exempel är de kommissionsdirektiv vilka syftar till att fortlöpande anpassa rådets s.k. harmoniseringsdirektiv till teknisk eller vetenskaplig utveckling. ⁴⁸ Trots att kommissionslagstiftning ofta har denna karaktär finns det flera anledningar att inte utan vidare avfärda den som principiellt ointressant. Kanske måste man också erkänna att detta är den typ av frågor som gemenskapssamarbetet ofta handlar om. Vad som i så fall är anmärkningsvärt är att den av rådet antagna lagstiftningen inte sällan har ett innehåll vilket i stort sett begränsats till en överlåtelseklausul.

Som ett konkret exempel på detta kan hänvisas till rådets direktiv EEG/70/373 om införande av gemenskapsmetoder för provtagning och analys vid den officiella foderkontrollen. ⁴⁹ Efter att i mycket korta ordalag ha klargjort medlemsstaternas skyldighet att rätta sig efter regleringen som sådan överläts upprättandet av metoderna i fråga till kommissionen ”i nära samarbete med medlemsstaterna inom den s.k. Ständiga foderkommittén”. Då rådets direktiv endast utgör en mycket luftig ramlagstiftning innebär detta att det reella innehållet i det nuvarande regleringen av provtagning och analys vid den officiella foderkontrollen återfinns i kommissionens betydligt

⁴⁷ Se t.ex. kommissionens förordning EG/1683/98 om försäljning av nötkött som innehas av vissa interventionsorgan till i förväg fastställda priser (EGT 1998 L 212/41).

⁴⁸ Se t.ex. kommissionens direktiv 98/62/EG om anpassning till den tekniska utvecklingen av bilagorna till rådets direktiv 76/768/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter (EGT 1998 L 253/20).

⁴⁹ EGT 1970 L 170/2.

färskare direktiv EG/98/88 om riktlinjer för identifiering och bedömning i mikroskop av beståndsdelar av animaliskt ursprung i foder för den officiella foderkontrollen och direktiv EG/98/64 om fastställandet av gemenskapsmetoder för analys av aminosyror, råoljor och råfetter och olakindox i djurfoder.⁵⁰

Det samarbetsområde som utan tvekan gett upphov till mest lagstiftning är den gemensamma jordbrukspolitiken. En ytlig kontroll antyder dessutom att en stor del av den lagstiftning som formellt hänförs till andra områden ofta har en koppling till den gemensamma jordbrukspolitiken. Så är det inte alls ovanligt att lagstiftning som avser den gemensamma tulltaxan t.ex. handlar om skyddstullar rörande tomater eller att lagstiftning som avser den gemensamma handelspolitiken t.ex. handlar om internationella överenskommelser om bananimport. Med tanke på detta är det svårt att undvika intrycket av att EG i första hand är en enorm jordbrukskartell. Som kommer att uppmärksammas något ytterligare i studien av området konsumentskydd i livsmedelssektorn (nedan 4.3.2) måste man dock vara medveten om att den höga andelen lagstiftning beslutad inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken av någon anledning också inkluderar lagstiftning vilken i princip lika gärna kunnat ha sin rättsliga grund i ett annat samarbetsområde, t.ex. miljöpolitik, konsumentskydd eller fri rörlighet för varor.

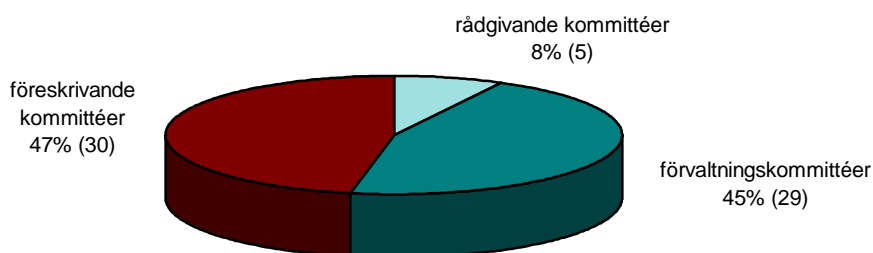
Särskilt om genomförandekommittéernas roll

Vad beträffar genomförandekommittéernas roll i antagandet av kommissionslagstiftning bekräftar genomgången att dessa förekommer inom alla samarbetsområden. Endast i 4 av det totalt 717 fallen har kommissionens uppgift formulerats så att den inte varit förpliktad att samarbeta med en genomförandekommitté (i dessa 4 fall har alternativa former för samråd med medlemsstaterna tillämpats). Genomgången visar också att ett fåtal genomförandekommittéer varit delaktiga i antagandet av ett stort antal förordningar och direktiv. Av de kommittéer som uppräknas i EUs budget för samma år har endast 64 varit inblandade. Detta bör innebära att de övriga 332 kommittéerna varit engagerade i genomförandeuppgifter vilka framförallt ger upphov till individuella beslut (och alltså faller utanför rapportens område). Som framgår av diagrammet nedan är i stort sett alla de kommittéer som varit delaktiga i antagandet av förordningar och direktiv sådana att deras formella ställning i förhållande till kommissionen är stark. Endast 5 kommittéer fungerade i enlighet med det rådgivande förfarandet.⁵¹

⁵⁰ EGT 1998 L 318/45 respektive EGT 1998 L 257/14.

⁵¹ Tre av dessa inom den gemensamma handelspolitiken och två inom området för konkurrensreglering. De gamla förfarandena med flera varianter har här anpassats på det sätt som förutsätts i uttalanden till rådets beslut EG/99/468 (ovan not 9).

Genomförandekommittéer delaktiga i lagstiftning 1998 (64)



Särskilt om medbeslutandeförfarandets betydelse

Inte i något fall har den av kommissionen antagna lagstiftningen haft sin grund i en rättsakt beslutad av rådet och Europaparlamentet i enlighet med det s.k. medbeslutandeförfarandet. Detta i sin tur innebär att Europaparlamentet saknat inflytande över såväl det sätt på vilket den till kommissionen överlåtna genomförandebefogenheten formulerats som över valet av kommittéförfarande. En förklaring till detta är att den lagstiftning som kommissionen getts till uppgift att genomföra i de flesta fall antogs för ett antal år sedan och att det endast är under den senaste tiden som medbeslutandeförfarandet getts en bredare användbarhet. En annan och kanske viktigare förklaring är Europaparlamentet genom sin ovilja att samtycka till den typ av kommittéförfaranden som rådet velat ha också gett kommissionen och rådet anledning att undvika medbeslutandeförfarandet. Det har helt enkelt ansetts för krävande (jfr ovan 3.1.4).

Konflikten över medbeslutandeförfarandet återspeglas tydligt i innehållet i de 28 direktiv som det gav upphov till 1998. Med undantag för ett tioantal ändringar av äldre rådslagstiftning kännetecknas dessa av att de berör en typ av frågor vars politiska betydelse inte är svår att se. Några exempel är direktiv EG/98/44 om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar, direktiv EG/98/10 om tillhandahållande av öppna nätverk för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö samt direktiv EG/98/69 om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon.⁵² Vad beträffar det sätt på vilket kommissionens genomförandebefogenhet formulerats ger medbeslutandedirektiven, i jämförelse med de som rådet under samma period antagit själv, ett mycket splittrat intryck. Medan vissa direktiv lämnat uppgiften helt utan uttrycklig reglering sätter andra utförligt beskrivna ramar. Som ett uttryck för de kompromisslösningar man tvingats till är det inte heller ovanligt att en och samma genomförandekommitté kopplats till flera förfaranden eller att de normala förfarandena helt enkelt skrivits om.

⁵² Se respektive EGT 1998 L 213/13, EGT 1998 L 101/24 och EGT 1998 L 350/1.

Som redan tidigare noterats tillmötesgår rådets nyligen antagna beslut EG/99/468 i viss mån Europaparlamentets krav på inflytande över genomförandelagstiftning i områden där det enligt EG-fördraget har rätt till medbeslutande (ovan 3.1.4). Så införs bl.a. en möjlighet för Europaparlamentet att kräva av kommissionen att det omprövar ett förslag till genomförandeåtgärd om Europaparlamentet anser att förslaget överskrider de befogenheter som kommissionen getts. Detta kan mycket väl leda till att det i framtiden blir mindre svårt för Europaparlamentet att acceptera den typ av genomförandekommittéer som rådet vill ha och att förutsättningarna därmed förbättras för att medbeslutandeförfarandet verkligen skall komma att användas. Samtidigt måste man räkna med att de nya problem beslutet kommer att ge upphov till i form av bl.a. tolkningstvister innebär att medbeslutandeförfarandet även fortsättningsvis riskerar att uppfattas som alltför krävande, i synnerhet för de situationer där man måste uppnå snabba lösningar och av denna anledning föredrar att använda förordningar.

4.3.2 Det andra steget: Konsumentskydd i livsmedelssektorn

Som påpekats är det inte ovanligt att den gemenskapslagstiftning som är relevant för ett och samma område har sin rättsliga grund i olika delar av EG-fördraget (ovan 4.3.1). Så t.ex. kan en förordning som beslutats inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken mycket väl ha ett innehåll vilket samtidigt rör den fria rörligheten för varor. Trots att EG-domstolen vid upprepade tillfällen förklarat att valet av rättslig grund skall baseras på ”objektiva kriterier” måste man därför vara medveten om att ett och samma lagstiftningsärende kan behandlas på olika sätt.⁵³ Detta innebär att förordningen i exemplet istället kanske hade kunnat beslutas inom ramen för EG-fördragets regler om fri rörligheten för varor. I praktiken är det utan tvekan så att det ofta är de processuella förutsättningarna snarare än ett visst innehåll som avgör vilken rättslig grund som till sist skall användas. Det finns i detta avseende anledning att förmoda att framförallt rådet många gånger föredrar att använda en rättslig grund vilken, likt de som erbjuds inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, inte kräver en omfattande förhandling med Europaparlamentet.⁵⁴

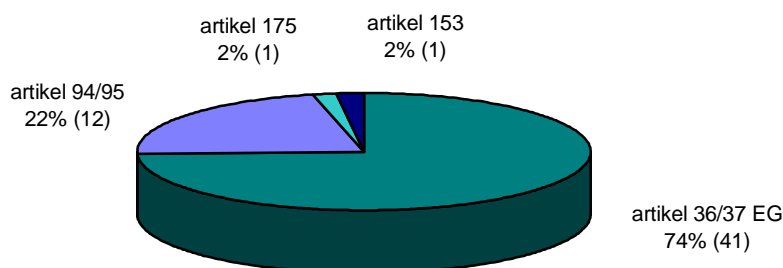
För att ge en så rättvisande bild som möjligt av området konsumentskydd i livsmedelssektorn har den gemenskapslagstiftning som kan anses relevant inte identifierats med hjälp av dess rättsliga grund. Som framgår av diagrammet nedan skulle ett urval baserat på den fördragsartikel som i så fall

⁵³ Se framförallt mål 45/86 kommissionen mot rådet, REG 1987 s 1493 och mål C-300/89 kommissionen mot rådet, REG 1991 s I-2867.

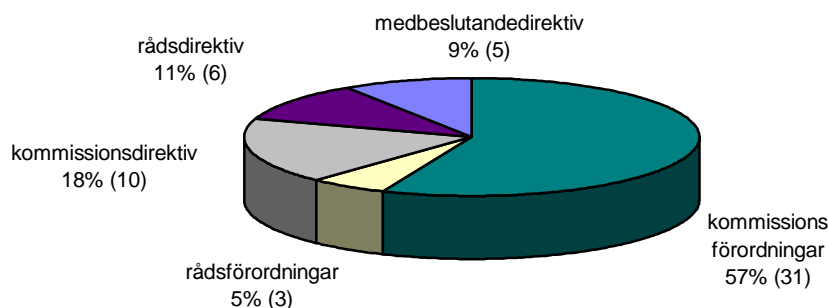
⁵⁴ Jfr t.ex. EG-fördragets artikel 37 (den gemensamma jordbrukspolitiken) eller 235 (gemenskapens sk restkompetens) och EG-fördragets artikel 175.1 (miljöpolitik) eller artikel 95 (harmonisering i den inre marknaden) å den andra.

ligger närmast till hands (EG-fördragets artikel 153 i avsnittet om konsumentskydd) vara mycket blygsamt. Istället har de förordningar och direktiv valts ut vilka har ett innehåll som rör livsmedel (jfr jordbruksprodukter) och samtidigt i ingressens målsättningsstadgande uttryckligt hänvisar till intresset av att skydda konsumenter. En fullständig förteckning över de förordningar och direktiv detta handlar om finns redovisad i bilagan.

Lagstiftning rörande konsumentskydd i livsmedelssektorn 1998 fördelad enligt rättslig grund (55)



Lagstiftning rörande konsumentskydd i livsmedelssektorn 1998 fördelad enligt typ (55)



4.3.3 Det tredje steget: Fallstudier och samarbetsmodell

Som förklarades inledningsvis skall den samlade bilden av området konsumentskydd i livsmedelssektorn tas som utgångspunkt för valet av två fallstudier. Det främsta syftet med dessa är att kunna ta fram en modell över hur samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna går till. I avsikt att göra ett så representativt val som möjligt har den första fallstudien valts från den del av lagstiftningen som i formell mening hör hemma i den gemensamma jordbrukspolitiken (rättslig grund i EG-fördragets artikel 37) och den andra från den del som i formell mening hör hemma i reglerna om harmonisering i den inre/gemensamma marknaden (rättslig grund i EG-för-

dragets artikel 94 eller 95). För att skapa ytterligare bredd avser de två fallstudierna olika typer av kommittéförfaranden. Båda fallstudierna har baserats på den lagstiftning de handlar om samt intervjuer med de svenska representanter som deltog då den kom till.

Fallstudien om administrativa påföljder inom ramen för gemenskaps-systemet för identifiering och registrering av nötkreatur

Den första fallstudien avser kommissions förordning EG/494/98 om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning EG/820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.⁵⁵ Som skall förklaras närmare antogs förordning EG/494/98 inom ramen för den genomförandeuppgift kommissionen uttryckligen anförtrots i rådets förordning EG/820/97 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter.⁵⁶ Denna i sin tur har sin rättsliga grund i vad som idag är EG-fördragets artikel 37 EG (den gemensamma jordbrukspolitiken).

Rådets förordning EG/820/97 antogs den 21 april 1997 med det övergripande syftet att återupprätta balansen på marknaden för nötkött efter krisen med den s.k. galna ko-sjukan. Enligt ingressens målsättningsstadgande hoppades man på att kunna uppmuntra konsumenternas förtroende genom att öka insynen i villkoren för produktion och saluföring av nötkött och nötköttsprodukter. I strukturellt avseende görs en uppdelning mellan, å ena sidan, regler för märkning av nötkött i försäljningsledet och, å andra sidan, regler för identifiering och registrering vad beträffar nötkreatur på produktionsstadiet. Vad gäller just den senare typen av regler, föreskrivs att en i varje medlemsstat utpekad myndighet (för Sveriges del Jordbruksverket) skall upprätta en databas som gör det möjligt att spåra all nötkreaturs identitet och förflyttningar. Den information som databaserna förväntas innehålla skall vara tillgänglig för nationella myndigheter och kommissionen men även för andra berörda intressen, t.ex. konsumentorganisationer. För att databaserna skall kunna fungera kräver förordningen att djurhållare för ett särskilt register över sina djur. På grundval av detta register skall den utpekade myndigheten sedan kunna få tillgång till uppgifter om ursprung, identifiering och om destination för de djur en viss djurhållare har ägt eller hållit, transporterat, sålt eller slaktat. För att göra det möjligt att följa förflyttningar kräver förordningen dessutom att djurhållare identifierar sina djur genom en särskild örnamärkning (en av myndigheten tillhandahållen plastbricka).

I en särskild bestämmelse ges kommissionen befogenhet att i samarbete med Kommittén för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jord-

⁵⁵ EGT 1998 L 60/78.

⁵⁶ EGT 1997 L 117/1.

bruket, eller som den oftast kallas, FEOGA-kommittén (förfarandet för förvaltningskommitté), anta de föreskrifter som krävs för förordningens genomförande.⁵⁷ Bestämmelsen är generellt formulerad men betonar särskilt behovet av vissa typer av föreskrifter, bl.a. sådana som berör de nationella tillsynsmyndigheternas tillämpning av administrativa påföljder.

På grundval av den befogenhet man getts i rådets förordning EG/820/97 antog kommissionen den 27 februari 1998 förordning EG/494/98. I ingressen till denna adresseras framförallt tillsynsmyndigheternas behov av administrativa minimipåföljder vilka de kan tillämpa ”när villkoren för identifiering och registrering av nötkreatur inte uppfylls och detta leder till att gemenskapens veterinärlagstiftning sannolikt överträds, vilket kan innebära ett hot mot människors och djurs hälsa.” Som en bekräftelse på den mångfald överväganden som ligger till grund för gemenskapslagstiftningen klargörs att de administrativa minimipåföljderna även är nödvändiga för att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur skall kunna finansieras och skötas korrekt. Med tanke på att FEOGA-kommittén i första hand förknippas med bidragsfrågor och inte konsumentskydd är det sannolikt att detta senare övervägande varit viktigare än vad som framgår av texten.

Till sitt innehåll är kommissionens förordning EG/494/98 relativt kortfattad. I första hand föreskrivs att en djurhållare som inte följer de regler som uppställts i rådets förordning EG/820/97 skall kunna sättas i en sorts handelsblockad. Denna möjlighet kompletteras dock av den betydligt mer långtgående bestämmelsen att ett djur ”omedelbart skall destrueras under veterinärmyndigheternas överinseende och utan ersättning från den behöriga myndigheten” om djurhållaren inom två arbetsdagar inte kan uppfylla rådsförordningens krav på identifiering.

Fallstudien om märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer

Den andra fallstudien avser rådets förordning EG/1139/98 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv 79/112/EEG.⁵⁸ Denna antogs som en följd av att den genomförandeförordning kommissionen haft för avsikt att anta inte fick det stöd som krävdes från den s.k. Ständiga livsmedelskommittén. Ramen utgörs i detta fall av rådets direktiv EEG/79/112 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel vilken har sin rättsliga grund i vad som idag är EG-fördragets artikel 94 (harmonisering i den gemensamma marknaden).⁵⁹

⁵⁷ Se rådets förordning EG/820/97, artikel 10.

⁵⁸ EGT 1998 L 159/4.

⁵⁹ EGT 1979 L 33/1.

Rådets direktiv EEG/79/112 antogs den 18 december 1978 med det huvudsakliga syftet att skydda konsumenter. I ingressen poängteras även behovet av att komma till rätta med en situation där skillnader i de nationella reglerna om märkning av livsmedel hämmar den fria rörligheten av varor och leder till ojämlika konkurrensvillkor. Konkret innebär direktivet ett åläggande för varje medlemsstats regering att se till att ett förbud införs mot vilseledande märkning av livsmedel. Det innehåller dessutom detaljerade föreskrifter om hur märkningen i fråga skall se ut.

Vad beträffar kommissionens befogenhet att i samarbete med den Ständiga livsmedelskommittén (förfarandet med föreskrivande kommitté) besluta om genomförandeåtgärder regleras denna inte i en utan i flera bestämmelser. Relevant för den föreliggande studien är en bestämmelse där det utan någon uttrycklig hänvisning till kommissionen förutsätts att kompletterande och mer detaljerade märkningsregler skall kunna beslutas för speciella typer av livsmedel.⁶⁰ Mot bakgrund av denna bestämmelse tog kommissionen under 1997 fram ett förslag till en genomförandeförordning med märkningsregler för livsmedel och livsmedelsingredienser som har framställts från genetiskt modifierade sojabönor och majs. Som noterades inledningsvis kunde dock inte den Ständiga livsmedelskommittén i det föreliggande fallet enas om ett positivt yttrande. I enlighet med förfarandet för föreskrivande kommitté innebär detta att kommissionen, istället för att själv anta förordningen, tvingades presentera sitt förslag för ministerrådet.⁶¹

Först efter att rådet kommit överens om ett antal ändringar i kommissionens förslag uppnåddes den kvalificerade majoritet som krävdes för att den 26 maj 1998 anta förordning EG/1139/98 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer. Ändringarna innebär i huvudsak att ett mindre långtgående krav om märkning introducerades.⁶² I rådsförordningens ingress betonas framförallt risken att skillnader i de olika medlemsstaternas krav på märkning av livsmedel och livsmedelsingredienser som har framställts från genetiskt modifierade sojabönor och majs riskerat försvåra den fria rörligheten av varor. Samtidigt som det framhålls att de detaljerade och enhetliga märkningsregler man till slut enats om är nödvändiga för att förse konsumenter med den information de behöver markeras att man inte velat göra dessa ”onödigt betungande”.

⁶⁰ Se rådets direktiv 79/112/EEG, artikel 4.2 och artikel 17.

⁶¹ KOM (1998) 99.

⁶² Man beslutade även att omedelbart uppdra åt kommissionen att i vissa delar utreda och komplettera den nya förordningen. Via arbetsgruppen för nya livsmedel och den Ständiga livsmedelskommittén ledde detta i sin tur till antagandet av kommissionens förordning EG/49/00 om ändring av rådets förordning EG/1139/98 (EGT 2000 L 6/13). Denna innebär i huvudsak att ett undantag införts i rådets förordning EG/1139/98 för vissa livsmedel vilka ofrivilligt innehåller de ifrågakvarande organismerna.

Samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna

Inte oväntat reflekteras de skilda situationer fallstudierna avser också i de uppgifter som framkommit vid intervjuer med de svenska representanter som varit delaktiga. Samtidigt pekar flera uppgifter på grundläggande likheter. Dessa har lagts till grund för den följande beskrivningen av hur samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéerna går till (åtminstone vad beträffar de två kommittéer som avses i fallstudierna).

Trots att det formellt är kommissionen som inleder ett genomförandeärende är det inte ovanligt att kommissionen endast agerar på uppmaning av medlemsstater, lobbyister eller t.o.m. en genomförandekommitté. Vad fallstudierna beträffar är det tyvärr oklart varifrån det ursprungliga initiativet kom. Det är dock klart att kommissionen redan på ett mycket tidigt stadium diskuterat ärendets grundläggande aspekter med respektive genomförandekommitté och i samråd med denna beslutat om att ge en arbetsgrupp i uppgift att utforma det konkreta förslaget. I den första fallstudien engagerades den redan existerande arbetsgruppen för veterinära kontroller. I den andra fallstudien enades man om att upprätta vad som kom att kallas arbetsgruppen för nya livsmedel.

Även om en arbetsgrupp i organisatoriskt avseende är en del av kommissionen utses de experter den består av nationellt. Det är inte klart hur detta i formell mening regleras hos kommissionen. I praktiken förväntas dock varje medlemsstat utse lika många experter. I de flesta fall betalar kommissionen resan för en expert från varje medlemsstat. Såväl lön som traktamente och hotellkostnader betalas av medlemsstaterna själva. Arbetsgruppens experter utses inte personligen utan som utbytbara representanter för en viss myndighet. Av denna anledning kan en arbetsgrupps sammansättning variera beroende på vilket ämne som skall behandlas. Båda fallstudierna visar att det inte i första hand är den kunskap den enskilde experten besitter som är avgörande utan den assistans arbetsgruppen kan påräkna från den myndighet som experten representerar. I de fall remissinstanser konsulteras sker det inom ramen för respektive myndighets arbetsrutin. Detta innebär bl.a. att kommissionen normalt sett inte informeras om remissinstansernas ståndpunkt.

Mot bakgrund av det utredningsmaterial som arbetsgruppen genom varje experts försorg får in från respektive myndighet formuleras sedan det förslag som presenteras för genomförandekommittén. Först när arbetsgruppen har fått fram ett förslag vilket har förutsättningar att gå igenom tillställs det genomförandekommittén för att denna skall lämna sitt yttrande. Det är inte ovanligt att en provomröstning görs i arbetsgruppen för att avläsa hur medlemsstaterna förväntas ställa sig till arbetsgruppens förslag. I den mån man bör tala om kommissionens förutsättningar för en oberoende maktutövning inom ramen för arbetsgruppen bygger dessa på möjligheten att

formulera den inledande frågeställningen och sedan, som ordförande, sammanfatta diskussioner och slutsatser. I såväl den första som den andra fallstudien väntade genomförandekommittén en månad med att ta ställning till det förslag som slutligen lades fram. Denna tid använde genomförandekommitténs representanter bl.a. till att kontrollera med respektive expert i arbetsgruppen att det förslag man hade att yttra sig över verkligen stämde med det som arbetsgruppen enats om.

I praktiken är det ovanligt att genomförandekommittén använder sig av de formella möjligheterna till omröstning. Med tanke på att förslaget redan "stötts och blötts" i arbetsgruppen återstår sällan några kontroversiella frågor när det är dags för genomförandekommittén att lämna sitt yttrande. I regel kan detta därför fastställas i konsensus. Om genomförandekommittén undantagsvis skulle ha svårt att ena sig kan ärendet återlämnas till arbetsgruppen för ytterligare behandling. Detta händer bl.a. om det förslag som förelagts kommittén i något avgörande avseende skulle visa sig avvika från det som arbetsgruppen lämnat från sig. Undantagsvis används röstningsreglerna för att ett avgörande inte skall blockeras av enstaka medlemsstater. Dessa har då möjlighet att få sin avvikande mening noterad i mötesprotokollet. Kommissionens uppgift i genomförandekommittén är att fungera som ordförande. Då de nationella representanterna styr förhandlingarna och beslutar om vilket yttrande som skall lämnas anses dock inte den av kommissionens tillsatte ordföranden ha någon avgörande ställning.

Vad beträffar just den andra fallstudien bör det klargöras att kommissionen, parallellt till arbetsgruppens behandling, rådgjorde med den s.k. Vetenskapliga kommittén för livsmedel och den s.k. Konsumentkommittén. Något förenklat uttryckt kan dessa båda kommittéer karaktäriseras som kommissionens egna remissinstanser. Medan den Vetenskapliga kommittén har till uppgift att uttala sig om aktuella substansers riskvärdering gör Konsumentkommittén det möjligt för kommissionen att samråda med företrädare för några utvalda konsumentorganisationer. Båda kommittéerna har upprättats av kommissionen och det är även kommissionen som utser kommittéernas ledamöter.⁶³ Med tanke på att arbetsgruppen i första hand baserar sitt förslag på material som den erhåller från de nationella myndigheterna befinner sig dessa båda kommittéer utanför den egentliga beslutsstrukturen.

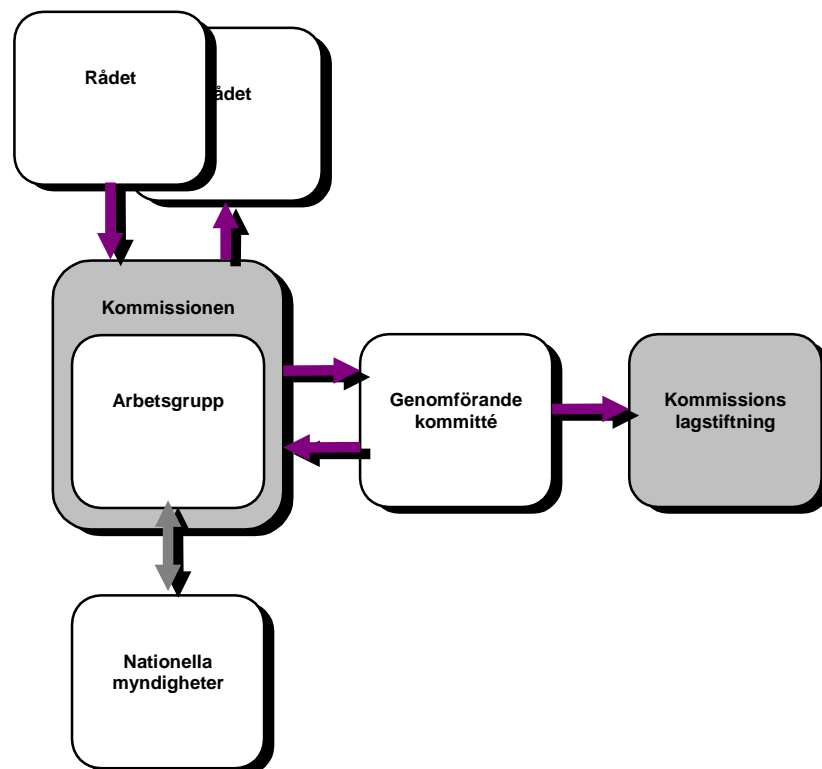
En samarbetsmodell

I ljuset av de slutsatser som de två fallstudierna ger upphov till är det möjligt att formulera en mall eller snarare samarbetsmodell. En målsättning med denna är att den skall kunna användas åtminstone som ett utgångsläge för

⁶³ Se kommissionens beslut EG/95/260 om inrättande av en konsumentkommitté (EGT 1995 L 162/37) och kommissionens beslut EG/97/579 om inrättande av vetenskapliga kommittéer för konsumenters hälsa och livsmedelssäkerhet (EGT 1997 L 237/18).

studier av samarbetet mellan kommissionen och andra genomförandekommittéer än de som fallstudierna avser. Den skall inte uppfattas som ett anspråk på att detta är det sätt på vilket samarbetet mellan kommissionen och genomförandekommittéer med nödvändighet går till.

Figur över samarbetsmodellen



Inom ramen för de generella regler som antagits av rådet (i den första fallstudien i en förordning och i den andra fallstudien i ett direktiv) har kommissionen getts möjlighet och i viss mån även skyldighet att fortlöpande besluta om s.k. genomförandeföreskrifter. Kommissionens befogenhet i det konkreta fallet har sin rättsliga grund i den rådsakt genomförandeuppgiften avser. Innehållet i kommissionens uppgift har inte reglerats närmare och tydliga begränsningar saknas. Detta innebär att den grundläggande rådsakten fortlöpande kan anpassas till de nya situationer som uppstår.

Den s.k. genomförandekommittén syftar i första hand till att kompensera medlemsstaternas regeringar för deras begränsade möjlighet till direkt inflytande. Genom sin representation i genomförandekommittén bereds de inte bara förutsättningar för att få veta vad kommissionen gör utan även för att ingripa och själva avgöra hur en viss fråga bör hanteras. Till skillnad från

den mindre skara av förhållandevis högre representanter som rådets består av kännetecknas den nationella representationen i genomförandekommittéerna av sin tydligare koppling till ett visst sakområde. Vad gäller kommissionens arbetsgrupper är det inte i första hand är den kunskap den enskilde experten besitter som är avgörande utan snarare den assistans arbetsgruppen kan påräkna från den nationella myndighet som han eller hon representerar.

Genom att använda sig av representanter för de nationella myndigheter som i slutändan ansvarar för att ord blir till handling ger systemet möjlighet att på ett tidigt stadium förutse och undvika tillämpningsproblem. Denna senare aspekt bekräftas framförallt genom den avstämning de nationella representanterna i genomförandekommittén gör med sina kollegor i kommissionens arbetsgrupp. Så länge ansvariga myndigheter och departement har ett reellt inflytande i den processen som leder till antagandet av kommissionens genomförandelagstiftning finns det ingen anledning för medlemsstaternas regeringar att ingripa. Endast i de mycket få fall oklarheter kvarstår eller politiska komplikationer tillstöter är det därför nödvändigt att, som man gjorde i den andra fallstudien, lyfta upp det slutliga avgörandet på rådsnivå.

5 Det svenska deltagandet i systemet med genomförandekommittéer

5.1 De formella förutsättningarna

5.1.1 En begreppsförvirring

På fackspråk används ofta det engelska uttrycket "comitology" för att beteckna samarbetet mellan kommissionen och den typ av kommittéer som i denna rapport kallats för genomförandekommittéer.⁶⁴ Detta i sin tur härstammar från det franska ordet för kommitté, (comité). Tyvärr kännetecknas den svenska begreppsanvändningen av viss förvirring. Inte helt framgångsrikt förekommer ofta det engelska uttrycket i försvenskad form som "kommitologi". Då detta inte säger oss svenskar särskilt mycket är det inte ovanligt att myndigheter och departement, i takt med att medvetenheten ökat, istället börjat tala om systemet med "verkställighetskommittéer". Innan detta uttryck hinner få alltför djupa rötter finns det dock anledning att uppmärksamma att det inte bara bygger på en felöversättning utan är missvisande.

Som förklarats inledningsvis har de ifrågavarande kommittéerna sitt rättsliga utgångsläge i EG-fördragets artikel 202 (ovan 3.1.2). I den engelska respektive franska fördragstexten talas här om kommissionen ansvar för "implementation" respektive "exécution". För att tydliggöra kopplingen till EG-fördraget var detta också de uttryck som användes i den engelska respektive franska versionen av det beslut rådet ursprungligen antog för att reglera de olika typerna av kommittéförfarande. I den svenska översättningen av EG-fördraget artikel 202 används uttrycket "genomförande". Trots detta valde man i den svenska versionen av rådets beslut att tala om "verkställighet". Detta har antagligen ingen märkvärdigare förklaring än slarv. I samband med att rådets äldre beslut nyligen ersattes av ett nytt rättades misstaget till.⁶⁵ Då såväl fördragstexten som det gällande beslutet nu entydigt talar om "genomförande" finns det ingen anledning att skapa onödig förvirring och inkonsekvens genom att fortsätta tala om "verkställighetskommittéer".

⁶⁴ Uttrycket började användas av EG-domstolen i samband med att den s.k. genomförandeskyldigheten skrevs in i EG-fördragets artikel 202. Se mål 302/87 Europaparlamentet mot rådet, REG 1988 s 5627. Se även mål T-188/97, ovan not 18.

⁶⁵ Jfr det äldre "Rådets beslut EEG/87/373 om förfaranden för utövningen av den *verkställighetsbefogenhet* som är tilldelad kommissionen" (ovan not 7) med det nya "Rådets beslut EG/99/468 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens *genomförandebefogenheter*" (ovan not 8).

5.1.2 Regeringskansliets ambition

Handläggningen av frågor som rör genomförandekommittéerna behandlas inte i någon svensk lagstiftning. Det närmaste man kan komma en generell reglering är regeringskansliets riktlinjer.⁶⁶ Dessa riktar sig inte till allmänheten. Mot bakgrund av att det är regeringen som enligt den svenska grundlagen företräder Sverige inom mellanstatliga organisationer förklaras här betydelsen av att regeringen, i ett tidigt skede av en frågas behandling, samordnar sitt agerande med svenska myndigheter. Efter att de nyligen reviderats, poängterar riktlinjerna tydligare än tidigare att regeringens skyldighet att leda de svenska förvaltningsmyndigheternas verksamhet motsvaras av en lydnadsplikt.⁶⁷ Detta innebär konkret att förvaltningsmyndigheterna bl.a. förväntas ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande igenomförandekommittéer som regeringen begär och att dessa skall agera på regeringens instruktion och sedan återrapportera. Vad gäller just handläggningen av frågor som rör genomförandekommittéerna skiljer riktlinjerna något förenklat uttryckt mellan, å ena sidan, de överväganden som bör beaktas vid inrättandet av en viss genomförandekommitté och, å den andra, de rutiner som svenska representanter sedan skall följa inom ramen för genomförandekommitténs fortlöpande verksamhet.

Överväganden som styr inrättandet av en genomförandekommitté

Efter att inledningsvis ha uppmärksammat att valet av kommittéförfarande återspeglar maktfördelningen mellan rådet och kommissionen, fokuserar riktlinjerna på de möjligheter genomförandekommittéerna ger medlemsstaterna till ett direkt inflytande över kommissionens arbete. För svenskt vidkommande innebär detta konkret att det vid inrättandet av en genomförandekommitté bl.a. skall fastställas en svensk ståndpunkt om vilken typ av kommittéförfarande som bäst främjar svenska intressen inom det aktuella området. Som en del av detta föreskriver riktlinjerna att en ingående analys bör göras av ”kommissionens kapacitet och möjlighet att använda de resurser som är ämnade för ett speciellt ändamål på ett sätt som gagnar svenska intressen.”

Rutiner för arbetet i en genomförandekommitté

Vad beträffar de svenska rutinerna för en genomförandekommittés fortlöpande verksamhet klargör riktlinjerna att medlemsstaterna måste bevaka sina nationella intressen i alla förhandlingslägen och även i ett helhetsperspektiv, dvs. inte bara med utgångspunkt i det aktuella sakområdet. Vad

⁶⁶ Cirkulär med riktlinjer för handläggningen av EU frågor, UD PM 1999: 1-8. Se Cirkulär 1 och 5.

⁶⁷ Hänvisning till Verksförordningen (1995:1322), § 16.

gäller tillsättningen av svenska representanter i genomförandekommittéer betonas därför vikten av att dessa har tydliga och relevanta instruktioner för olika förhandlingssituationer. Betydelsen uppmärksammas även av att representanterna skall kunna sätta in de sakfrågor de har särskild kunskap om i ett bredare politiskt sammanhang.

Av riktlinjerna framgår mycket tydligt att genomförandekommittéernas svenska representanter, oavsett om de är myndighetstjänstemän eller departementstjänstemän, är att betrakta som den svenska regeringens företrädare och att de ståndpunkter de framför är regeringens. Det förklaras även att regeringen delegerat befogenheten att utse svenska regeringsföreträdare vid förhandlingar inom ramen för den Europeiska unionen till departementen.⁶⁸ Vad gäller just arbetet i genomförandekommittéer anses detta innebära att ansvaret för en viss genomförandekommitté i första hand vilar på det departement inom vars sakområde den fungerar. Ansvaret manifesteras genom att det är departementet i fråga som skall besluta om såväl tillsättningen av de svenska representanter som deras instruktion. Då departementet måste vara väl underrättat om vad som behandlas i de genomförandekommittéer som verkar inom dess ansvarsområde kräver riktlinjerna dessutom att en skriftlig rapport skall lämnas till departementet inom 24 timmar efter ett kommittémötes slut. I en bilaga till riktlinjerna ges detaljerade anvisningar för hur bl.a. tillsättningsbeslut, instruktion och återrapportering bör utformas.

Som en förutsättning för att de ovan redovisade rutinerna skall kunna fungera måste varje ansvarigt departement enligt riktlinjerna ha fullständig kunskap om de genomförandekommittéer som finns inom dess område. Detta innebär bl.a. att det bör finnas en aktuell förteckning. Av denna skall framgå varje genomförandekommittés namn, den rättsakt genom vilken kommittén inrättats, den typ av förfarande enligt vilket kommittén fungerar, kommitténs arbetsuppgift, ansvarigt generaldirektorat inom kommissionen, ansvarigt departement, kommitténs mötesfrekvens och den svenska representation. Med hänvisning till att såväl samordningen mellan de olika departementen som kontakten med riksdagen anförtrots den s.k. EU-enheten (Utrikesdepartementet), kräver riktlinjerna dessutom att respektive departement, i början på varje år, skall tillställa denna en uppdaterad lista över de genomförandekommittéer som verkar inom departementets ansvarsområde.

Svenska experter i kommissionens arbetsgrupper

Regeringskansliets riktlinjer för just handläggningen av frågor som rör genomförandekommittéerna omfattar inte personer vilka deltar som experter i de till kommissionen knutna arbetsgrupperna. I viss mån berörs dock dessa i det mer generella riktlinjerna.⁶⁹ I detta avseende förklarades till helt nyli-

⁶⁸ Hänvisning till Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, § 20.

⁶⁹ Se Cirkulär 1.

gen att även ”anställda vid myndigheter när de företräder Sverige i arbetsgrupper eller andra organ inom EU gör det som representanter för regeringen, inte för en självständig myndighet.” I samband med den revidering som nyligen gjordes böts dock denna formulering ut mot den något mindre kategoriska men mer otydliga förklaringen att då en person deltar ”som expert i en arbetsgrupp som är knuten till kommissionen får det avgöras från fall till fall om instruktion skall ges. I de fall experten förväntas ha regeringens mandat skall en instruktion ges. I övriga fall bör frågor som kommer upp beredas med regeringen eller en dialog hållas mellan experter och berörda departement.”

5.2 Ansvarsfördelningen mellan myndigheter och departement

Med utgångspunkt i den samarbetsmodell som tidigare tagits fram skall ytterligare kunskap sökas om det roll svenska förvaltningsmyndigheter och departement har i tillkomsten av kommissionens genomförandelagstiftning (ovan 4.3.3). Som kommer att förklaras nedan har undersökningen redan i ett inledande skede stött på ett antal praktiska svårigheter. Detta, i sin tur, har gett anledning att även här fokusera på det avgränsade området konsumentskydd i livsmedelssektorn och de redan påbörjade fallstudierna om genomförandelagstiftning avseende administrativa minimipåföljder inom ramen för gemenskapssystemet för identifiering och registrering av nötkreatur respektive märkning av livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer.

5.2.1 Grundläggande missförhållanden

Efter att ha talat med företrädare för bl.a. Utrikesdepartementet, den Ständiga representationen i Bryssel samt Kommerskollegium står det helt klart att det finns allvarliga brister i departementens ansvar att hålla såväl sig själva som EU-enheten informerad. Så har det visat sig, inte bara att en samlad förteckning över det svenska deltagandet i genomförandekommittéer saknas, utan att man inte ens riktigt vet vilka kommittéer som finns.

Enligt Utrikesdepartementet påbörjade Kommerskollegium under medlemskapets första år upprättandet av en databaserad förteckning över det svenska deltagandet i genomförandekommittéer. Detta arbete avbröts dock när det visade sig att de olika departementen inte visste vare sig vilka kommittéer de satt med i eller vilka som egentligen ”åkte ned till dem”. Enligt Kommerskollegium har den EU-enhet som enligt Regeringskansliets riktlinjer nu skall ha ansvaret för en uppdaterad lista inte visat sig intresserad av att ta över den information som finns kvar i den nedlagda databasen.

Mot bakgrund av att det därför, av praktiska skäl, inte är möjligt att uttala sig om den svenska representationen i sin helhet har en utgångspunkt för den följande diskussionen tagits i de nio genomförandekommittéer som 1998 var delaktiga i antagandet av lagstiftning inom området konsument-skydd i livsmedelssektorn (jfr ovan. 4.2.2). Dessa faller samtliga inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Med tanke på Jordbruksdepartementets stora erfarenhet av gemenskapsärenden är det inte orimligt att förmoda att rutinerna här fungerar bättre, eller åtminstone inte fungerar sämre, än de gör i övriga departement.

Vad beträffar representationen i de ifrågavarande genomförandekommittéerna visade det sig att Jordbruksdepartementet förfogar över en 45-sidig förteckning över personer vilka man förordnat ”att tills vidare vara ombud eller ställföreträdare för ombud som skall anmälas som deltagare i kommittéer och arbetsgrupper.”⁷⁰ I enlighet med Jordbruksdepartementets uppfattning är det ombudet som formellt representerar den svenska delegationen. Ställföreträdaren är i de allra flesta fall en myndighetsrepresentant som är med i egenskap av expert och inte som formell förhandlare. Som kommer att förtydligas ytterligare (nedan 5.2.4) finns det flera anledningar till varför man inte bör fästa alltför stor uppmärksamhet vid frågan huruvida de svenska representanterna i genomförandekommittéerna i formell mening betraktas som ”ombud” eller ”ställföreträdare”. Det kan dock påpekas att ombuden i de flesta fall tituleras departementssekreterare medan ställföreträdarna i regel tituleras myndighetshandläggare.

I arbetet med fallstudierna har det visat sig att Jordbruksdepartementets förteckning inte uppdaterats sedan maj 1998 och dessutom att flera av de representanter som redan då var delaktiga inom ramen för de två fallstudierna inte finns upptagna. På Jordbruksdepartementet menar man att det är praktiska skäl som ligger bakom den ofullständiga förteckningen. Då representanterna avbyter varandra beroende på vilken fråga som diskuteras är förteckningen inte avsedd att vara komplett. Samtidigt säger man sig ha antecknat ett så stort antal namn som möjligt för att man vill ha möjligheten att kunna skicka olika deltagare utan att behöver skriva nya formella närvaroförordnanden i kommittéerna varje gång.

5.2.2 Allmänt om beredningen av den svenska ståndpunkten

Då man inledningsvis inte bedömde det som en prioriterad fråga lämnade Jordbruksdepartementet länge representationen i genomförandekommittéerna åt förvaltningsmyndigheterna. Sedan 1998 har man dock kommit överens med dessa om att dela på de extra kostnader det medför att likt andra med-

⁷⁰ Bilaga till Jordbruksdepartementets protokoll 1998-05-25, § 133.

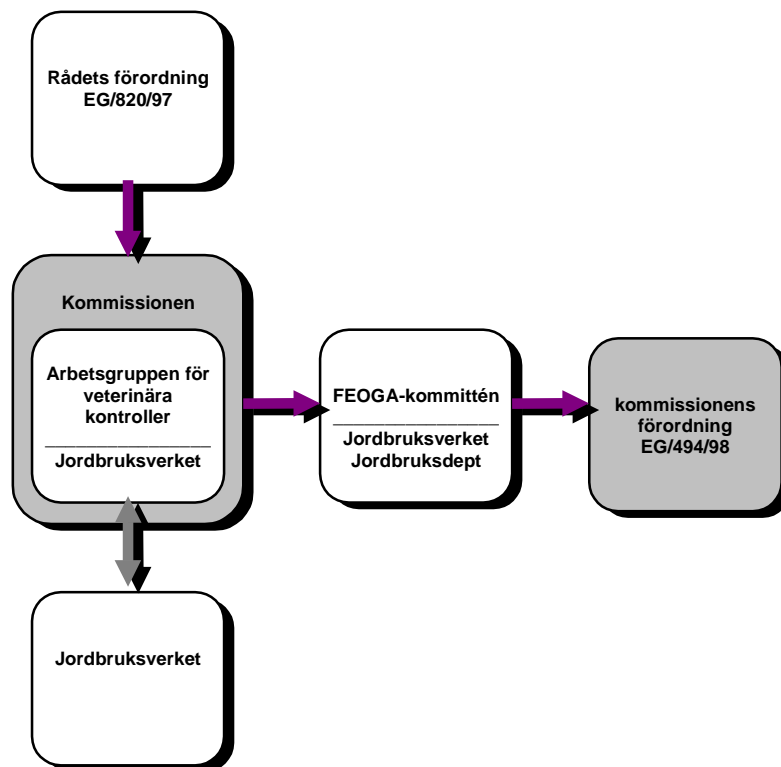
lemsstater sända två svenska representanter till varje kommitté. I de två genomförandekommittéer som fallstudierna omfattar, dvs. FEOGA-kommittén och den Ständiga livsmedelskommittén, innebär detta att den representant som kallas för ombud kommer från Jordbruksdepartementet och att den som kallas för ställföreträdare kommer från Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket.

Samtliga tillfrågade är överens om att det är den svenska regerings ståndpunkt som ytterst gäller när de svenska representanterna inom ramen för respektive genomförandekommitté tar ställning till kommissionens förslag. Trots att andra aspekter i och för sig kan tillkomma vid Jordbruksdepartementets beredning är man även överens om att denna ståndpunkt i praktiken bygger på myndighetens yttrande. Vad beträffar de mycket få situationer där en genomförandekommitté inte kan enas om ett positivt yttrande och ärendet därför överlämnas till rådet kan det noteras att myndigheten inte längre får ta del av arbetet. I den andra fallstudien innebar detta att ärendet istället kom att hanteras inom ramen för s.k. attachémöten och medlemsstaternas ständiga representation (Coreper).

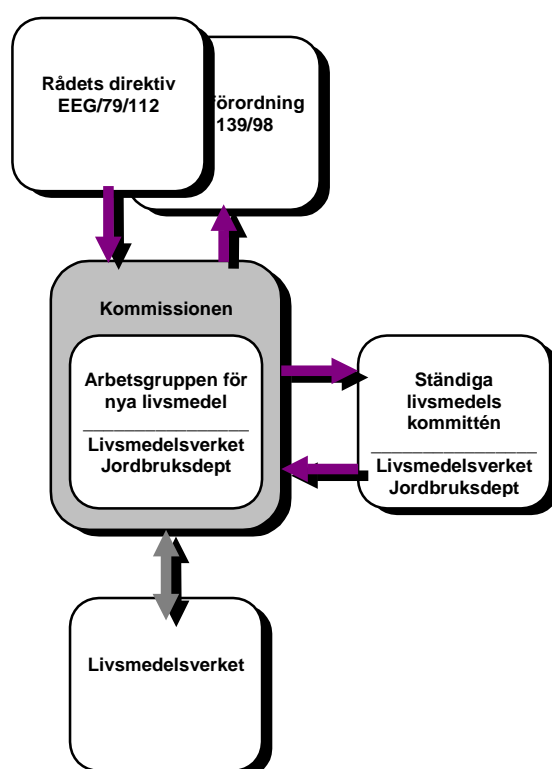
Rent praktiskt ansvarar myndighetsrepresentanten för att departementsrepresentanten får sig tillsänt myndighetens yttrande över ett föreliggande förslag till genomförandeåtgärd. Då det är myndighetens och inte enskilda handläggares bedömning departementet är intresserad av går myndighetsrepresentantens uppgift i första hand ut på att ta kontakt med den person som i egenkap av expert företräder myndigheten i kommissionens arbetsgrupp. Det främsta syftet med detta är att försäkra sig om att det förslag genomförandekommittén skall ta ställning till överensstämmer med det man inom arbetsgruppen kommit överens om. I såväl fallet med arbetsgruppen för veterinära kontroller som det med arbetsgruppen för nya livsmedel rörde detta sig om en kollega från myndighetsrepresentantens egen enhet (Jordbruksverkets registerenhet respektive Livsmedelsverkets normenhet). Innan det i regel skriftliga yttrandet överlämnas till Jordbruksdepartementet har samtliga berörda på myndigheten haft möjlighet att ta del av det i enlighet med en intern sändlista. Enligt myndighetens rutiner skall yttrandet undertecknas av respektive enhetschef. Ställningstaganden av större vikt tas dessutom upp med myndighetens generaldirektör.

I den utsträckning ett förslag till genomförandelagstiftning är föremål för remissbehandling sker detta i regel på myndighetsnivå och då inom ramen för den utredning som myndighetsexperten i kommissionens arbetsgrupp ansvarar för. Det är oklart om några remissinstanser var involverade i den första fallstudien. Remissinstanser i den andra fallstudien var bl.a. DAGAB, ICA, KF, Sveriges konsumentråd, Ekologiska lantbrukarna, Konsumentverket och Jordbruksverket.

Fallstudien om administrativa påföljder inom ramen för gemenskapssystemet för identifiering och registrering av nötkreatur



Fallstudien om märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer



5.2.3 Genomförandekommittéerna: Samordning och politisk kontroll

Mot bakgrund av de uppgifter som framkommit från de tillfrågade representanterna är det i viss mån möjligt att skilja mellan departementsrepresentanters och myndighetsrepresentanters funktion i genomförandekommittéerna. Så beskriver departementsrepresentanterna det som sin främsta uppgift att bedöma sakfrågornas eventuella politiska implikationer och att säkerställa att den av svenska regeringen fastslagna ståndpunkten i ett visst ärende förs fram. I motsats till vad man skulle kunna förvänta sig beskriver sig sedan myndighetsrepresentanterna inte i första hand som sakkunniga utan snarare som "samordnare" mellan myndighet och departement.

Genomförandekommittéernas myndighetsrepresentanter får alltid instruktioner från Jordbruksdepartementet och anser sig även skyldiga att följa dessa. Kvaliteten och omfattningen på dessa instruktionerna varierar beroende på frågan som behandlas, men har definitivt höjts under de senaste tre åren. Numera finns det nästan alltid skriftliga instruktioner.⁷¹ I praktiken överensstämmer dock de instruktioner som myndighetsrepresentanterna får inför kommittémötena med det yttrande respektive myndighet lämnat till departementet. Trots att det händer att departementsrepresentanter lägger in sitt "politiska veto" medges i båda fallen att de inte behöver utöva sin auktoritet över myndighetsrepresentanten eftersom de alltid är överens. Detta i sin tur antyder att den ansvarsfördelning som den formella uppdelningen mellan ombud och ställföreträdare antyder inte är rättvisande. Utan tvekan är det myndighetsrepresentanten snarare än departementsrepresentanten som har det största inflytandet över den svenska ståndpunkten. Som förklaring till detta pekar de uppgifter som framkommit från de tillfrågade representanterna på ett flertal, sammanhängande aspekter:

- **Kunskapsaspekter:** Då det inte är ovanligt att de frågor som avhandlas inom ramen för en genomförandekommitté är av teknisk natur är de ofta svåra för departementsrepresentanterna att förstå. Med tanke på att Jordbruksdepartementet har en hög omsättning på sina representanter saknar de dessutom förutsättningar för att bygga upp den kunskap som krävs för att de skall kunna inta en aktiv roll.
- **Psykologiska aspekter:** Bristen på särskild kunskap om de frågor som behandlas, men även om det sätt på vilket en genomförandekommitté fungerar, tvingar Jordbruksdepartementets representanter att inta en i psykologisk mening underordnad position. Det kan då vara enklast, inte bara att följa den i regel mer erfarne myndighetsrepresentantens råd, utan

⁷¹ Om tiden är knapp händer det dock att departementet gör en s.k. tjänsteanteckning på underlagsdokumentet som då blir förhandlingsinstruktion.

även att inta det förhållningssätt till en viss fråga som omfattas av en genomförandekommittés majoritet.

- Tidsaspekter: Enligt departementsrepresentanterna saknas det ofta tidsmässiga förutsättningar för att göra en annan bedömning än den som avses i kommissionens förslag. Trots Jordbruksdepartementets beredningsrutiner är det därför inte ovanligt att ett ärende i praktiken inte får någon ingående behandling. Detta blir inte bättre av att alla inblandade departementsrepresentanter sitter med i ett flertal genomförandekommittéer och även arbetsgrupper.

Myndighetsrepresentanterna anser sig även skyldiga att fortlöpande återrapportera till departementet. Trots att dessa rapporter skall avleveras till departementsrepresentanten inom 24 timmar efter ett kommittémöte är det däremot ofta så att detta istället sker inom en vecka. Det är inte helt klart för de inblandade vad återrapporteringen egentligen leder till. Då det inte verkar finnas någon systematik för Jordbruksdepartementets hanteringen av myndighetsrepresentanternas återrapportering är uppföljningen av tidigare kommittémöten avhängigt enskilda handläggares egen förmåga och intresse. I enlighet med resonemanget ovan antyder även detta att myndighetsrepresentanten får ett avsevärt inflytande över departementsrepresentanten och därmed innehållet i sin egen instruktion.

5.2.4 Kommissionens arbetsgrupper: Förvaltningsmyndigheter i ny skepnad

De uppgifter som framkommit ger även anledning att fokusera på några mer generella drag avseende den svenska representationen i de för fallstudierna relevanta arbetsgrupperna. Som redan konstaterats (ovan 4.2.3) utses de experter en arbetsgrupp består av inte av kommissionen utan nationellt. Varje medlemsstat förväntas utse lika många experter. Dessa utses inte personligen utan som utbytbara representanter. Av denna anledning kan en arbetsgrupps sammansättning variera beroende på vilket ämne som skall behandlas. Vad svenska förhållanden beträffar är det förvaltningsmyndigheterna som i första hand ansvarar för de svenska experter som deltar i kommissionens arbetsgrupper. Det händer dock att myndighetsexperterna i vissa ärenden kompletteras av departementsrepresentanter. Detta mönster följs i den första fallstudien relevanta arbetsgruppen för veterinära kontroller. I det konkreta fallet deltog inte någon departementsrepresentant. Vad dock gäller den andra fallstudien och arbetsgruppen för nya livsmedel deltar en departementsrepresentant i princip permanent. Den främsta anledningen till detta är att de frågor som typiskt sett behandlas i arbetsgruppen anses ha politiska konsekvenser vilka, enligt Jordbruksdepartementet; ”kräver andra hänsynstaganden än de rent tekniska myndigheterna är bäst lämpade att hantera.”

Rent generellt är det den tjänsteman hos myndigheten som har huvudansvaret för ett visst ämne som utses till expert i kommissionens arbetsgrupp. Båda fallstudierna visar dock att det inte i första hand är den kunskap den enskilde tjänsteman besitter som är avgörande utan snarare den kunskap och erfarenhet arbetsgruppen kan påräkna från den myndighet som han eller hon representerar. Myndighetsexpertens formella mandat att delta i arbetsgruppens möten bygger ytterst på det förordnande han får från sin enhetschef. Som redan uppmärksammats (ovan 5.2.2) rör det sig i fallstudierna om Jordbruksverkets registerenhet respektive Livsmedelsverkets normenhet (vanligtvis hämtas dock myndighetsexperten i arbetsgruppen för veterinära kontroller från Jordbruksverkets veterinärenhet).

De uppgifter som framkommit inom ramen för den andra fallstudien visar att ansvarsfördelningen mellan myndighetsexperten och departementsrepresentanten i arbetsgruppen för nya livsmedel baseras på tanken att myndigheten endast skall befatta sig med sakfrågor och att Jordbruksdepartementet skall göra rent politiska bedömningar. Enligt departementsrepresentanten är det alltid departementet som bestämmer. Detta innebär bl.a. att myndighetsexperten endast får agera i enlighet med departementets instruktion och även är skyldig att återrapportera. Enligt myndighetsexperten är ”dialogen god mellan myndighet och departement.” På samma sätt som med genomförandekommittéerna överensstämmer den instruktion han får från departementet i de allra flesta fall med den bedömning myndigheten gjort. Det händer dock att myndighetsexperten inte delar departementets uppfattning om de frågor som behandlas i arbetsgruppen. Enligt myndighetsexperten skall dessa konflikter inte överdrivas då det hittills gått bra att balansera de olika rollerna på ett ändamålsenligt sätt, främst genom att myndigheten kunnat föra en dialog med departement och att kontroversiella frågor hantearats av myndighetens generaldirektör. I just den situation som fallstudien avser var situationen i detta avseende något ovanlig då myndighetsexperten, oavsett vad departementet hade för inställning i frågan, ansåg sig kunna stödja sig på ett riksdagsbeslut där den svenska grundhållningen i frågan klargjorts.

5.2.5 Ansvaret för genomförandelagstiftningens tillämpning

Som förklarats tidigare förutsätter genomförandelagstiftning i form av direktiv i regel att varje medlemsstat beslutar om ytterligare föreskrifter vad gäller ”form och tillvägagångssätt” (ovan 4.1.2). Vad däremot beträffar den betydligt vanligare genomförandelagstiftningen i form av förordningar, innehåller dessa i princip allt det som krävs för att på samma sätt som svensk lagstiftning skapa såväl rättigheter som skyldigheter för enskilda. Det kan i detta avseende konstateras att de genomförandeförordningar som fallstudierna avser i första hand vänder sig till näringsidkare (lantbrukare, å

ena sidan, och producenter och försäljare av livsmedel, å den andra) och nationella tillsynsmyndigheter. I Sverige har dessa målgrupper gjorts uppmärksamma på de nya reglerna i den information som regelbundet distribueras av Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket. Vad gäller den andra fallstudien har regeringen dessutom, i ett särskilt tillkännagivande (SFS 1998:135), förtydligat att den nya förordningen kompletterar Livsmedelslagen (1971:511).

Vad just tillämpningen beträffar kan det uppmärksammas att svenska förvaltningsmyndigheterna har en generell skyldighet att underrätta regeringen om de fall då de införlivar gemenskapslagstiftning” inom sitt verksamhetsområde.⁷² Denna skyldighet tycks dock inte omfatta den typ av situationer då en förvaltningsmyndighets tillämpning av gemenskapslagstiftning leder till individuella beslut. Ett konkret, om än extremt, exempel på vad ett sådant beslut kan innebära erbjuds i den första fallstudien. Jordbruksverkets överdrivet pliktskyldiga tillämpning av kommissionens förordning EG/494/98 ledde här till ett beslut att avliva en icke samarbetsvillig bondes sex kor.⁷³ Det är anmärkningsvärt att beslutet, trots att det formellt togs av Jordbruksverkets generaldirektör, förbereddes av den myndighetsenhet som också ansvarat för förordningens innehållsmässiga utformning (genom representation i såväl kommissionens arbetsgrupp för veterinära kontroller som den kontrollerande FEOGA-kommittén). När beslutet senare överklagades konstaterade Länsrätten summariskt att beslutet var riktigt eftersom det tillkommit ”helt i enlighet med författningsregler Sverige är skyldigt att tillämpa efter EU-inträdet.”⁷⁴

⁷² Förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

⁷³ Jordbruksverket, beslut 1999-10-04, diariernr 95-2726/99.

⁷⁴ Länsrätten i Jönköpings län, dom 1999-11-09, mål nr 2228-99.

6 BILAGOR

Gemenskapslagstiftning 1998 av relevans för området konsumentskydd i livsmedelssektorn

Rättsakt 1998	Rättslig grund (fördragsbas)	Genomförandekommitté
Kommissionens förordning EG/121/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung (artikel 36/37 EG)	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/426/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/494/98 om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning EG/820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur	Rådets förordning EG/820/97 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (artikel 36/37 EG)	FEOGA-kommittén (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/505/98 om ändring av förordning EEG/1274/91 om tillämpningsföreskrifter för förordning EEG/1907/90 om vissa handelsnormer för ägg	Rådets förordning EEG/1907/90 om vissa handelsnormer för ägg (artikel 36/37 EG)	Förvaltningskommittén för fjäderfäkött och ägg (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/613/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/824/98 om ändring av förordning EG/1141/97 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning EG/820/97 vad gäller märkning av nötkött och nötköttsprodukter	Rådets förordning EG/820/97	Förvaltningskommittén för nötkött (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/1000/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1076/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Rådets förordning EG/1139/98 om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer utöver de uppgifter som föreskrivs i direktiv EEG/79/112	Rådets direktiv EEG/79/112 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (artikel 94 EG)	Intervention av rådet då inget yttrande lämnats av Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1177/98 om ändring av förordning EG/2629/97 med avseende på Italiens användning av koden för identifiering av djur	Rådets förordning EG/820/97	FEOGA-kommittén (förvaltningsförfarande)

Kommissionens förordning EG/1191/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1367/98 om ändring av förordning EEG/94/92 om genomförande av den ordning för import från tredje land som föreskrivs i rådets förordning EEG/2092/91	Rådets förordning EEG/2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (artikel 36/37 EG)	Kommittén för ekologiskt odlade livsmedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1525/98 om ändring av förordning EG/194/97 om fastställande av högsta tillåtna halt för vissa främmande ämnen i livsmedel	Rådets förordning EEG/315/93 om fastställande av gemenskapsförfaranden för främmande ämnen i livsmedel (artikel 95 EG)	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1568/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1569/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1570/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1900/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel	Rådets förordning EEG/2092/91	Kommittén för ekologiskt odlade livsmedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1916/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1917/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/1958/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Rådets förordning EG/2071/98 om åtgärder för att informera om märkning av nötkött	Artikel 36/37 EG	—
Kommissionens förordning EG/2105/98 om ändring av förordning EG/2628/97 vad gäller övergångsbestämmelser under systemets igångsättningsperiod för identifiering och registrering av nötkreatur	Rådets förordning EG/820/97	FEOGA-kommittén (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/2140/98 om ändring av förordning EEG/1014/90 om närmare tillämpningsföreskrifter för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker	Rådets förordning EEG/1576/89 om allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker (artikel 95/37 EG)	Kommittén för genomförande av regler om spritdrycker (förvaltningsförfarande)

Kommissionens förordning EG/2194/98 om ändring av förordning EG/2629/97 avseende öronmärken för identifiering och registrering av nötkreatur	Rådets förordning EG/820/97	FEOGA-kommittén (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/2316/98 om godkännande av nya tillsatser och om ändring av villkoren för tillstånd för ett antal redan tillåtna tillsatser i foder	Rådets direktiv EEG/70/524 om fodertillsatser (artikel 37/94 EG)	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2374/98 om godkännande av nya tillsatser i foder	Rådets direktiv EEG/70/524	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2560/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2686/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2692/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2728/98 om ändring av bilagorna i rådets förordning EEG/2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung	Rådets förordning EEG/2377/90	Ständiga kommittén för veterinärmedicinska läkemedel (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2729/98 om ändring av förordning EG/2628/97 beträffande övergångsbestämmelser under systemets igångsättningsperiod för identifiering och registrering av nötkreatur	Rådets förordning EG/820/97	FEOGA-kommittén (förvaltningsförfarande)
Kommissionens förordning EG/2785/98 om ändring av giltighetstiden för de godkännanden av tillsatser som avses i rådets direktiv EEG/70/524	Rådets direktiv EEG/70/524	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Kommissionens förordning EG/2786/98 om ändring av giltighetstiden för de godkännanden av tillsatser som avses i rådets direktiv EEG/70/524	Rådets direktiv EEG/70/524	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Rådets förordning EG/2821/98 om ändring, vad avser återkallande av tillstånd för vissa antibiotika, av direktiv EEG/70/524 om fodertillsatser	Rådets direktiv EEG/70/524	Intervention av rådet då inget yttrande lämnats av Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Rådets direktiv EG/97/76 om ändring av rådets direktiv EEG/77/99 och direktiv EEG/72/462 beträffande regler tillämpliga på malet kött, köttberedningar och vissa andra produkter av animaliskt ursprung	Artikel 36/37 EG	_____
Rådets direktiv EG/97/78 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen	Artikel 36/37 EG	_____
Rådets direktiv EG/97/79 om ändring av vissa direktiv med avseende på organiseringen av veterinärkontroller av produkter som förs in i gemenskapen från tredje land	Artikel 36/37 EG	_____
Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/6 om konsumentskydd i samband med prismärkning av varor som erbjuds konsumenterna	Artikel 153 EG	_____
Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/8 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden	Artikel 95 EG	_____

Kommissionens direktiv EG/98/19 om ändring av rådets direktiv EEG/70/542 om fodertillsatser	Rådets direktiv EEG/70/524	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/27 om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen	Artikel 95 EG	—
Kommissionens direktiv EG/98/28 om medgivande av undantag från vissa bestämmelser i direktiv EEG/93/43 om livsmedelshygien när det gäller sjötransport av råsocker i bulklast	Rådets direktiv EEG/93/43 om livsmedelshygien (artikel 95 EG)	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/36 om ändring av direktiv EG/96/5 om spannmålsbaserade livsmedel och barmat för spädbarn och småbarn	Rådets direktiv EEG/89/398 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om specialdestinerade livsmedel (artikel 95 EG)	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/44 om rättsligt skydd för biotekniska uppfinningar	Artikel 95 EG	—
Rådets direktiv EG/98/46 om ändring av bilagorna i direktiv EEG/64/432 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen	Rådets direktiv EEG/64/432 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen (artikel 36/37 EG)	—
Kommissionens direktiv EG/98/51 om vissa genomförandeåtgärder avseende rådets direktiv EG/95/69 om villkor och föreskrifter för godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn	Rådets direktiv EG/95/69 om villkor och föreskrifter för godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn (artikel 36/37 EG)	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/53 om fastställande av provtagnings- och analysmetoder för officiell kontroll av högsta tillåtna halt av vissa främmande ämnen i livsmedel	Rådets direktiv EEG/85/591 om införande av provtagnings- och analysmetoder vid kontroll av livsmedel inom gemenskapen (artikel 94 EG)	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/60 om ändring av rådets direktiv EEG/74/63 om främmande ämnen och produkter i djurfoder	Rådets direktiv EEG/74/63 om fastställande av tillåtna maximihalter av främmande ämnen och produkter i djurfoder (artikel 37/94 EG)	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/66 om ändring av direktiv EG/95/31 om särskilda renhetskriterier för sötningsmedel som används i livsmedel	Rådets direktiv EEG/89/107 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om livsmedelstillsatser som är godkända för användning i livsmedel (artikel 95 EG)	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/68 om fastställande av det standarddokument som avses i rådets direktiv EG/95/53 och av vissa regler för kontroller vid införsel till gemenskapen av djurfoder från tredje land	Rådets direktiv EG/95/53 om fastställande av principerna för organisationen av officiell kontroll på djurfoderområdet (artikel 36/37 EG)	Ständiga kommittén för fodertillsatser (föreskrivande förfarande)
Europaparlamentets och rådets direktiv EG/98/72 om ändring av direktiv 95/2/EG om andra livsmedelstillsatser än färgämnen och sötningsmedel	Artikel 95 EG	—
Rådets direktiv EG/98/81 om ändring av direktiv EEG/90/219 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer	Artikel 175 EG	—
Kommissionens direktiv EG/98/82 om ändring av bilagorna i rådets direktiv EEG/86/362, EEG/86/363 och EEG/90/642 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på spannmål, livsmedel av animaliskt ursprung och produkter av vegetabiliskt ursprung	Rådets direktiv EEG/86/362 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på spannmål (artikel 37/94 EG)	Ständiga kommittén för växthälsa (föreskrivande förfarande)
Kommissionens direktiv EG/98/86 om ändring av kommissionens direktiv EG/96/77 om fastställande av särskilda renhetskriterier för andra livsmedelstillsatser än färgämnen och sötningsmedel	Rådets direktiv EEG/89/107	Ständiga livsmedelskommittén (föreskrivande förfarande)
Rådets direktiv EG/98/99 om ändring av direktiv EG/97/12 om ändring och uppdatering av direktiv EEG/64/432 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen	Artikel 36/37 EG	—

Rådets beslut EG/99/468 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT 1999 L 184/23)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 202 tredje strecksatsen i detta, med beaktande av kommissionens förslag(2), med beaktande av Europaparlamentets yttrande(3), och av följande skäl:

1. Rådet skall, i de rättsakter som det antar, ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa vissa villkor för utövandet av dessa befogenheter. Det kan också förbehålla sig rätten att i särskilda motiverade fall direkt utöva genomförandebefogenheterna.
2. Den 13 juli 1987 antog rådet beslut 87/373/EEG om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter(4). Genom det beslutet begränsades antalet förfaranden som gäller för utövandet av dessa befogenheter.
3. Genom förklaring nr 31, som är bifogad slutdokumentet från konferensen om Amsterdamfördraget, uppmanas kommissionen att till rådet överlämna ett förslag till ändring av beslut 87/373/EEG.
4. För tydlighetens skull har det ansetts lämpligare att, i stället för att ändra beslut 87/373/EEG, ersätta det beslutet med ett nytt beslut och således upphäva beslut 87/373/EEG.
5. Det första syftet med beslutet är att, för att uppnå större konsekvens och förutsägbarhet vid valet av slag av kommitté, fastställa kriterier för valet av kommittéförfarande, varvid skall gälla att dessa kriterier har en icke bindande karaktär.
6. I det avseendet bör förvaltningsförfarandet följas när det gäller förvaltningsåtgärder såsom de som gäller för tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitikerna och den gemensamma fiskepolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser. Sådana förvaltningsåtgärder bör vidtas av kommissionen genom ett förfarande som säkerställer att beslut fattas inom rimlig tid. När icke brådskande åtgärder hänskjuts till rådet bör dock kommissionen utöva sin möjlighet att uppskjuta tillämpningen av åtgärderna.
7. Det föreskrivande förfarandet bör följas när det gäller åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa väsentliga bestämmelser i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet samt åtgärder som är avsedda att an-

passa eller uppdatera vissa bestämmelser som inte utgör del av de viktigaste grunddragen i en grundläggande rättsakt. Sådana genomförandeåtgärder bör antas genom ett effektivt förfarande som till fullo överensstämmer med kommissionens initiativrätt i lagstiftningsfrågor.

8. Det rådgivande förfarandet bör följas i alla de fall där detta anses lämpligast. Det rådgivande förfarandet kommer även i fortsättningen att användas i de fall där det för närvarande tillämpas.

9. Det andra syftet med detta beslut är att förenkla villkoren för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter samt att förbättra Europaparlamentets möjlighet att ta del i de fall då den grundläggande rättsakten som tilldelar kommissionen genomförandebefogenheter antagits i enlighet med förfarandet som anges i artikel 251 i fördraget. Därför har det ansetts lämpligt att minska antalet förfaranden samt att anpassa dem i överensstämmelse med varje berörd institutions befogenheter och i synnerhet att ge Europaparlamentet en möjlighet att få sina åsikter beaktade av kommissionen respektive rådet i sådana fall då det anser att ett utkast till åtgärd som förelagts en kommitté eller ett förslag som förelagts rådet enligt det föreskrivande förfarandet överskrider de genomförandebefogenheter som fastställs i den grundläggande rättsakten.

10. Det tredje syftet med detta beslut är att förbättra informationen till Europaparlamentet genom att föreskriva att kommissionen regelbundet skall informera Europaparlamentet om kommittéförfarandena, att kommissionen till Europaparlamentet skall översända handlingar som rör kommittéernas verksamhet samt informera Europaparlamentet varje gång det till rådet översänder åtgärder eller förslag till åtgärder som skall vidtas.

11. Det fjärde syftet med detta beslut är att förbättra informationen till allmänheten om kommittéförfarandena och följaktligen att på kommittéerna tillämpa de principer och villkor för allmänhetens tillgång till handlingar som gäller för kommissionen, att tillhandahålla en förteckning över alla kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter och se till att en ärlig rapport om kommittéernas arbete offentliggörs samt att alla hänvisningar till handlingar som rör kommittéerna och som har översänts till Europaparlamentet offentliggörs i ett register.

12. De särskilda kommittéförfaranden som inrättats för genomförandet av den gemensamma handelspolitiken och konkurrensbestämmelserna i fördragen som inte för närvarande grundar sig på beslut 87/373/EEG skall i inget avseende påverkas av detta beslut.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Utom i särskilda vederbörligen motiverade fall, då en grundläggande rättsakt ger rådet egen rätt att direkt utöva vissa genomförandebefogenheter, skall dessa befogenheter tilldelas kommissionen enligt tillämpliga bestämmelser i den grundläggande rättsakten. Dessa bestämmelser skall ange de viktigaste grunddragen i de befogenheter som tilldelats på detta sätt. Om den grundläggande rättsakten ställer särskilda förfarandekrav för att anta genomförandeåtgärder skall dessa krav vara förenliga med de förfaranden som anges i artiklarna 3, 4, 5, 6 och 8.

Artikel 2

Valet av metoder för förfarandet för antagande av genomförandeåtgärder skall vägledas av följande kriterier:

- a) Förvaltningsåtgärder, däribland sådana som gäller tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser, bör antas enligt förvaltningsförfarandet.
- b) Åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet, bör antas enligt det föreskrivande förfarandet.

Om det i en grundläggande rättsakt bestäms att vissa bestämmelser som inte utgör del av de viktigaste grunddragen i akten kan anpassas eller uppdateras inom ramen för ett genomförandeförfarande, bör dessa åtgärder antas enligt det föreskrivande förfarandet.

- c) Utan att det påverkar tillämpningen av a och b skall det rådgivande förfarandet tillämpas i alla sådana fall när det anses vara det lämpligaste.

Artikel 3

Det rådgivande förfarandet

1. Kommissionen skall biträdas av en rådgivande kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är, om nödvändigt genom omröstning.

3. Yttrandet skall protokollföras och dessutom har varje medlemsstat rätt att begära att få sin uppfattning tagen till protokollet.

4. Kommissionen skall ta största hänsyn till det yttrande som kommittén avgett. Den skall underrätta kommittén om det sätt på vilket dess yttrande har beaktats.

Artikel 4

Förvaltningsförfarandet

1. Kommissionen skall biträdas av en förvaltningskommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, anta åtgärderna, som skall gälla omedelbart. Om dessa åtgärder inte är förenliga med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast överlämna dem till rådet. I sådana fall får kommissionen skjuta upp verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från dagen då rådet underlämnats.

4. Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom den tid som anges i tredje stycket.

Artikel 5

Det föreskrivande förfarandet

1. Kommissionen skall biträdas av en föreskrivande kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådslande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, själv anta de föreslagna åtgärderna om de är förenliga med kommitténs yttrande.

4. Om de föreslagna åtgärderna inte är förenliga med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges skall kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag inför rådet om vilka åtgärder som skall vidtas samt informera Europaparlamentet.

5. Om Europaparlamentet anser att ett förslag som kommissionen lagt fram i enlighet med en grundläggande rättsakt antagen enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget överskrider de genomförandebefogenheter som anges i denna grundläggande rättsakt skall parlamentet informera rådet om sitt ställningstagande.

6. Med vederbörlig hänsyn till ställningstagande får rådet inom den period som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från det att förslaget mottagits, med kvalificerad majoritet anta kommissionens förslag.

Om rådet inom denna period med kvalificerad majoritet har meddelat att det motsätter sig förslaget skall detta omprövas av kommissionen. Kommissionen får förelägga rådet ett ändrat förslag, åter lägga fram sitt förslag eller lägga fram ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

Om rådet vid utgången av denna period varken har fattat något beslut om den föreslagna genomförandeakten eller uttalat sig mot förslaget till genomförandeåtgärder skall kommissionen själv anta den föreslagna genomförandeakten.

Artikel 6

Förfarande i fråga om skyddsåtgärder

Följande förfarande skall tillämpas när den grundläggande rättsakten tilldelar kommissionen befogenhet att fatta beslut om skyddsåtgärder:

- a) Kommissionen skall anmäla varje beslut som rör skyddsåtgärder till rådet och medlemsstaterna. Det kan föreskrivas att kommissionen innan den fattar sitt beslut skall höra medlemsstaterna enligt förfaranden som fastställs i varje enskilt fall.
- b) Varje medlemsstat får hänskjuta kommissionens beslut till rådet inom en tid som skall bestämmas i den grundläggande rättsakten i fråga.
- c) Rådet får med kvalificerad majoritet fatta ett annat beslut inom en tid som skall fastställas i den grundläggande rättsakten i fråga. Alternativt får det i den grundläggande rättsakten föreskrivas att rådet med kvalificerad majoritet får bekräfta, ändra eller upphäva kommissionens beslut och om rådet inte har fattat något beslut inom ovan nämnda tidsperiod skall kommissionens beslut anses vara upphävt.

Artikel 7

1. Varje kommitté skall själv fastställa sin arbetsordning på förslag från sin ordförande och på grundval av en standardiserad arbetsordning som skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Befintliga kommittéer skall i den utsträckning som krävs anpassa sina arbetsordningar till den standardiserade arbetsordningen.

2. De principer och villkor för allmänhetens tillgång till handlingar som gäller för kommissionen skall gälla för kommittéerna.

3. Europaparlamentet skall regelbundet informeras av kommissionen om kommittéförfarandena. Det skall för detta ändamål erhålla dagordningar för kommittémöten, inför kommittéerna framlagda utkast till åtgärder för genomförande av rättsakter som antagits enligt det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget liksom resultaten av omröstningar och sammanfattningar av mötena samt förteckningar över organisatorisk hemvist för medlemsstaternas företrädare. Europaparlamentet skall även informeras närhelst kommissionen till rådet översänder åtgärder eller förslag till åtgärder som skall vidtas.

4. Kommissionen skall inom sex månader efter den tidpunkt när detta beslut träder i kraft i Europeiska gemenskapernas officiella tidning offentliggöra en förteckning över alla kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter. I denna förteckning skall det för varje kommitté anges enligt vilken eller vilka grundläggande rättsakt/er kommittén har inrättats. Från och med år 2000 skall kommissionen även offentliggöra en årlig rapport om kommittéernas arbete.

5. Hänvisningar till alla handlingar som sänts till Europaparlamentet i enlighet med punkt 3 skall offentliggöras av kommissionen i ett register som skall upprättas år 2001.

Artikel 8

Om Europaparlamentet i en motiverad resolution anger att ett förslag till genomförandeåtgärder, vars antagande övervägs och som har förelagts en kommitté i enlighet med en grundläggande rättsakt som antagits enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget, skulle överskrida de genomförandebefogenheter som avses i den grundläggande rättsakten, skall kommissionen ompröva förslaget. Kommissionen kan med beaktande av denna resolution och inom tidsfristerna för det aktuella förfarandet förelägga kommittén ett nytt förslag till åtgärder, fortsätta förfarandet eller förelägga Europaparlamentet och rådet ett förslag på grundval av fördraget.

Kommissionen skall informera Europaparlamentet och kommittén om hur den avser att rätta sig efter Europaparlamentets resolution samt om skälen för detta.

Artikel 9

Beslut 87/373/EEG skall upphävas.

Artikel 10

Detta beslut träder i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapens officiella tidning.

Utfärdat i Luxemburg den 28 juni 1999.

På rådets vägnar
M. NAUMANN

Ordförande

- (1) Läsaren informeras om att tre uttalanden till rådets protokoll som har samband med detta beslut återges i EGT C 203, 17.7.1999, s. 1.
- (2) EGT C 279, 8.9.1998, s. 5.
- (3) Yttrandet avgivet den 6 maj 1999 (ännu ej offentliggjort i EGT).
- (4) EGT L 197, 18.7.1987, s. 33.

Uttalanden till rådets beslut EG/99/468 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförande befogenheter (EGT 1999 C 203/1)

1. UTTALANDE FRÅN KOMMISSIONEN (till artikel 4)

Kommissionen erinrar om att det enligt förvaltningsförfarandet är dess ständiga stävan att säkerställa ett tillfredsställande beslut som samtidigt kan vinna största möjliga stöd inom kommittén.

Kommissionen kommer att beakta kommittémedlemmarnas ståndpunkter och agera på ett sådant sätt att man undviker att gå emot en övervägande ståndpunkt som kan uppkomma mot en genomförandeåtgärds lämplighet.

2. UTTALANDE FRÅN RÅDET OCH KOMMISSIONEN

Rådet och kommissionen är eniga om att bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter som anges i beslut 87/373/EEG utan dröjsmål bör anpassas till artiklarna 3, 4, 5 och 6 i beslut 1999/468/EG, i enlighet med de tillämpliga lagstiftningsförfarandena.

En sådan anpassning bör genomföras på följande sätt:

- Det nuvarande förfarande I kommer att bli det nya rådgivande förfarandet.
- De nuvarande förfarandena II a och II b kommer att bli det nya förvaltningsförfarandet.
- De nuvarande förfarandena III a och III b kommer att bli det nya föreskrivandeförfarandet.

En ändring av det slag av kommitté som anges i en grundläggande rättsakt bör göras från fall till fall i samband med den normala översynen av lagstiftningen och i enlighet med bland annat kriterierna i artikel 2.

En sådan anpassning eller ändring bör göras med beaktande av de skyldigheter som åligger gemenskapens institutioner. Detta får inte äventyra att målen för den grundläggande rättsakten uppnås eller inkräkta på effektiviteten när det gäller gemenskapens verksamhet.

3. UTTALANDE FRÅN KOMMISSIONEN (till artikel 5)

När förslag till genomförande åtgärder inom särskilt känsliga områden ses över kommer kommissionen i sin strävan att nå en väl avvägd lösning att agera på ett sådant sätt att den inte går emot en övervägande ståndpunkt som kan uppkomma inom rådet mot en genomförandeåtgärds lämplighet.