

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 485/2008 o kontrole opatrení tvoriacich súčasť systému financovania Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, vykonávaných členskými štátmi“

[KOM(2010) 761 v konečnom znení – 2010/0366 (COD)]

(2011/C 218/26)

Samostatný spravodajca: **Nikolaos LIOLIOS**

Rada (1. februára 2011) a Európsky parlament (18. januára 2011) sa podľa článku 42, článku 43 ods. 2 a článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozhodli prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 485/2008 o kontrole opatrení tvoriacich súčasť systému financovania Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, vykonávaných členskými štátmi“

KOM(2010) 761 v konečnom znení – 2010/0366 (COD).

Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 6. apríla 2011.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 471. plenárnom zasadnutí 4. a 5. mája 2011 (schôdza zo 4. mája 2011) prijal 149 hlasmi za, pričom 3 členovia hlasovali proti a 13 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1 V snahe zosúladiť nariadenie (ES) č. 485/2008 o kontrole opatrení tvoriacich súčasť systému financovania Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, vykonávaných členskými štátmi s Lisabonskou zmluvou sa navrhuje prispôsobiť vykonávacie právomoci Komisie stanovené v nariadení (ES) č. 485/2008 rozlišovaniu medzi delegovanými a vykonávacími právomocami Komisie, ktoré sa zavádza článkami 290 a 291 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

1.2 Výbor sa zasadzuje za to, aby sa pri navrhovaní aktov Európskej únie používali postupy konzultácie zainteresovaných strán a aby sa podporovala snaha získať potrebné poznatky a skúsenosti a využiť ich.

1.3 Pokiaľ ide o zosúladenie nariadenia (ES) č. 485/2008 s článkom 290 ZFEÚ, EHSV sa domnieva, že návrh Komisie zostáva v základných medziach delegovania právomocí, ako ich vyjadril zákonodarca v článku 290 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ. Návrh Komisie týkajúci sa nového znenia článku 1 ods. 2 druhá veta navrhovaného nariadenia jasne vymedzuje ciele, obsah a rozsah delegovania právomocí.

1.4 EHSV sa však domnieva, že Komisia nerešpektuje časové kritériá delegovania právomocí, ako ich definuje zákonodarca v článku 290 ods. 1 druhá veta ZFEÚ. Návrh Komisie vyjadrený v článku 13a navrhovaného nového nariadenia, že právomoc prijímať delegované akty sa udeľuje Komisii na neurčitý čas, nerešpektuje ustanovenie zákonodarcu, podľa ktorého má byť

trvanie delegovania právomocí výslovne vymedzené, je v rozpore so zásadou proporcionality a vyvoláva tiež otázky týkajúce sa legitímnosti. EHSV sa domnieva, že trvanie delegovania právomocí na Komisiu musí byť jasne určené, musí íť o presne vymedzený časový úsek.

1.5 EHSV akceptuje, že lehota, počas ktorej môžu Európsky parlament a Rada vysloviť proti delegovanému aktu námietky, ktorá bola v predchádzajúcom systéme tri mesiace, sa skrátila na dva mesiace, pod podmienkou, že jej prípadné predĺženie bude zmenené na dva mesiace.

1.6 EHSV má isté výhrady, pokiaľ ide o posúdenie ustanovení týkajúcich sa vykonávacích právomocí Komisie, ktoré sa uvádza v navrhovanom znení článku 13d. Tento článok odkazuje na nariadenie (ES) č. 1290/2005⁽¹⁾, ktoré je momentálne v štádiu zmien⁽²⁾. Zmenené a doplnené nariadenie (ES) č. 1290/2005 má pre nariadenie (ES) č. 485/2008 určite mimoriadny význam, nepoznáme však jeho obsah⁽³⁾. Keďže príslušný článok zmeneného a doplneného nariadenia (ES) č. 1290/2005 odkazuje na nový komitologický postup, stanovený v novom nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a

⁽¹⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽²⁾ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. .../... z ..., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 1290/2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 165/94 a (ES) č. 78/2008, KOM(2010) 745 v konečnom znení.

⁽³⁾ Pozri odsek 4.2.

všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie⁽⁴⁾, a vzhľadom na to, že tento nový postup zjednodušuje systém, ktorý sa doteraz uplatňoval, EHSV sa napriek všetkému domnieva, že praktické uplatňovanie navrhovaného nového článku 13d nepredstavuje žiaden problém.

2. Všeobecný kontext stanoviska

2.1 V návrhu zmeneného nariadenia Komisia tvrdí, že vykonávacie právomoci, ktoré jej podľa nariadenia (ES) č. 485/2008 prislúchajú, musia byť prispôbené rozlišovaniu medzi delegovanými a vykonávacími právomocami Komisie zavedenému článkami 290 a 291 ZFEÚ.

2.2 Nový článok 291 ZFEÚ vychádza z článku 202 tretia zarážka a článku 211 štvrtá zarážka Zmluvy o založení Európskeho Spoločenstva, ktorými sa Komisii, a za určitých podmienok aj Rade, zverujú vykonávacie právomoci. V článku 290 ZFEÚ sa na oplátku ustanovuje pre Komisiu nová právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia a dopĺňajú určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu. Článkom 291 ZFEÚ sa riadi vykonávanie vykonávacích právomocí zverených Komisii alebo, v osobitných prípadoch, Rade.

2.3 V návrhu Komisie sa snaha zosúladiť nariadenie (ES) č. 485/2008 s článkom 290 ZFEÚ odráža najmä v novom článku 1 ods. 2, ako aj v nových článkoch 13a, 13b a 13c navrhovaného nariadenia. Zosúladenie s článkom 291 ZFEÚ sa prejavuje najmä v novom článku 13d navrhovaného nariadenia.

3. Všeobecné pripomienky

3.1 Výbor sa zasadzuje za to, aby sa pri navrhovaní aktov Európskej únie používali postupy konzultácie zainteresovaných strán a aby sa podporovala snaha získať potrebné poznatky a skúsenosti a využiť ich. Podľa názoru EHSV majú tieto kroky mimoriadny význam pre tento návrh zosúladenia nariadenia (ES) č. 485/2008 s Lisabonskou zmluvou, pretože sa domnieva, že zmeny v záujme zjednodušenia nemajú obmedzený rozsah uplatnenia, ani čisto technický charakter. Týkajú sa poľnohospodárstva, ktoré je citlivou oblasťou, pretože sa naň vzťahujú spoločné právomoci v súlade s článkom 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ a podlieha ustanoveniam článku 43 tej istej zmluvy.

3.2 Keďže cieľom je prispôsobiť vykonávacie právomoci Komisie stanovené v nariadení (ES) č. 485/2008 rozlišovaniu vymedzenému medzi týmito vykonávacími právomocami a jej delegovanými právomocami, je potrebné jasne rozlišovať medzi „kvázi legislatívnymi“ opatreniami, na ktoré sa vzťahuje článok 290 ZFEÚ, a vykonávacími aktmi, ktoré spadajú do článku 291.

V oznámení o vykonávaní článku 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie⁽⁵⁾ Komisia uvádza, že v záujme efektivity zákonodarca zveruje Komisii právomoc prijímať delegované akty. Takto môže Komisia doplniť alebo zmeniť prácu zákonodarcu. Takéto delegovanie je vždy dobrovoľné a musí spĺňať podmienky stanovené v zmluve. Naopak článok 291 ZFEÚ umožňuje Komisii prijímať akty, ktoré majú vykonávací a nelegislatívny charakter. Za vykonávanie a uplatňovanie právne záväzných aktov Únie sú zodpovedné členské štáty (článok 291 ods. 1 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii) a preto vykonávajú svoju vlastnú právomoc a nie právomoc Európskej únie. Túto právomoc členských štátov možno obmedziť len vtedy, ak si vykonávanie právne záväzných aktov Únie vyžaduje jednotné podmienky. Jedine v tomto prípade musí Komisia v súlade s článkom 291 ZFEÚ vykonávať vykonávaciu právomoc, ktorá je vtedy povinná⁽⁶⁾.

3.3 Keď zákonodarca zveruje Komisii právomoc prijímať delegované akty, musí v každom akte vymedziť rozsah uplatnenia. Článok 290 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ mu ukladá, aby výslovne vymedzil ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci. Takto definuje dva typy obmedzení delegovania právomoci, to jest obmedzenie z hľadiska podstaty a obmedzenie z hľadiska času⁽⁷⁾.

3.4 V prípade tohto nariadenia by bolo treba preskúmať, či zákonodarca rešpektuje obmedzenia stanovené z hľadiska podstaty a času.

3.5 Obmedzenia delegovania právomoci z hľadiska podstaty sú vyjadrené v článku 1 ods. 2 navrhovaného nariadeniu a týkajú sa vypracovania zoznamu opatrení (zoznam vypracuje Komisia), ktoré nie sú vzhľadom na svoju povahu vhodné na následnú kontrolu obchodnej dokumentácie a na ktoré sa toto nariadenie nebude vzťahovať.

3.6 Delegovanie právomoci je v tomto prípade skutočne jasné a dobre vymedzené. Nie je v rozpore s článkom 290 ZFEÚ, pretože sa týka skutočne nepodstatných prvkov legislatívneho aktu, a ciele, obsah a rozsah delegovania právomoci sú dostatočne vymedzené.

3.7 Pokiaľ ide o časové obmedzenie delegovania právomoci, Komisia v článku 13a navrhovaného nariadenia navrhuje, aby právomoc prijímať delegované akty uvedené v tomto nariadení bola Komisii udelená na neurčitý čas. Tento návrh Komisie je hneď v rozpore s článkom 290 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje, že legislatívne akty majú výslovne vymedziť okrem iného aj trvanie delegovania.

(4) Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, s. 13. Týmto nariadením sa zrušuje rozhodnutie Rady z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. EÚ L 184, 17.7.1999, s. 23).

(5) KOM(2009) 673 v konečnom znení.

(6) KOM(2009) 673 v konečnom znení, s. 3. a ďalšie.

(7) Komisia dospela k rovnakému zisteniu: KOM(2009) 673 v konečnom znení, s. 5 a ďalšie.

3.8 Ako vyplýva z oznámenia Komisie o vykonávaní článku 290 ZFEÚ, predložený návrh možno obhájiť argumentom, podľa ktorého požiadavka, že zákonodarca musí jasne vymedziť trvanie delegovania právomoci „neobmedzuje takzvanú ‚doložku o ukončení platnosti‘, ktorou sa po jej začlenení do legislatívneho aktu automaticky stanovuje časové obdobie, počas ktorého sú právomoci zverené Komisii, čím v skutočnosti núti Komisiu predložiť nový legislatívny návrh, keď lehota stanovená zákonodarcom uplynie. V článku 290 sa predovšetkým vyžaduje, aby boli delegované právomoci jasne a predvídateľne vymedzené; nevyžaduje sa však, aby sa na Komisiu vzťahovali ‚príliš krátke lehoty‘.“ Preto podľa názoru Komisie môžu byť právomoci v zásade delegované na dobu neurčitú. V snahe ešte lepšie obhájiť tento názor Komisia pripomína, že podľa článku 290⁽⁸⁾ ods. 2 písm. a) ZFEÚ sa Európsky parlament alebo Rada môžu rozhodnúť odvolať delegovanie právomoci: „Z právneho hľadiska má zrušenie rovnaký účinok ako doložka o ukončení platnosti; obe možnosti ukončujú platnosť právomoci, ktoré boli Komisii udelené, pričom bude jej povinnosťou predložiť legislatívny návrh, ak to bude užitočné a nutné. Inými slovami, ak zákonodarca mieni v určitých oblastiach predísť transformácii delegovania právomoci na trvalý mandát, môže si udeliť právomoc zrušiť takéto delegovanie. Tento spôsob môže byť flexibilnejším riešením ako automatická doložka o ukončení platnosti.“

3.9 V prílohe k svojmu oznámeniu Komisia uvádza „vzory“ uplatňovania nového článku zmluvy. Pokiaľ ide o časové obmedzenia stanovené pre delegovanie právomoci, navrhuje, aby sa zvolilo buď delegovanie na dobu neurčitú, alebo aby sa stanovilo obdobie platnosti, ktoré, ak ho neodvolá Európsky parlament alebo Rada, sa automaticky predĺži na rovnako dlhé obdobia⁽⁹⁾.

3.10 Udeliť Komisii právomoc prijímať delegované akty na dobu neurčitú nie je v žiadnom prípade jasným vymedzením trvania delegovania. Zmluva jasne požaduje, aby bolo toto trvanie výslovne vymedzené, aby mohol zákonodarca podrobiť Komisiu pravidelnej a účinnej kontrole. Právom odvolať delegovanie, ktoré článok 290 ods. 2 písm. a) ZFEÚ priznáva Rade a Európskemu parlamentu, nemožno nahradiť explicitné určenie trvania delegovania, ktoré musí stanoviť zákonodarca. Toto právo, ktoré mu je priznané, predstavuje ďalšiu poistku, ktorá má zabezpečiť, aby nedošlo k uzurpovaniu jeho práv. V prípade, že sú tieto právomoci delegované na Komisiu na neurčitý čas, dochádza k porušeniu povinnosti, že toto delegovanie musí byť časovo obmedzené, ako sa uvádza v článku 290 ZFEÚ, a okrem toho inštitúcia prekračuje rámec svojich právomocí.

3.11 Navyše podľa článku 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ spadá sektor poľnohospodárstva do spoločných právomocí Únie. Z toho vyplýva, že každá legislatívna iniciatíva Únie v tejto oblasti musí rešpektovať zásadu subsidiarity (článok 5 ods. 3 ZFEÚ). Navrhované zmenené a doplnené nariadenie sa týka kontrol, ktoré vykonávajú Komisia a členské štáty, ako aj pomoci, ktorú si navzájom poskytujú, a spolupráce, ktorú rozvíjajú, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré sú súčasťou systému

financovania z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu. Nevyhnutnosť mať k dispozícii jediný a jednotný systém na európskej úrovni je oprávneným dôvodom na to, aby Únia vydala v tejto súvislosti nariadenie. Podľa zásady proporcionality (článok 5 ods. 4 ZFEÚ) neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv. Zveriť Komisii na neurčitý čas právomoc prijímať delegované akty je v rozpore s požiadavkou stanoviť trvanie tohto delegovania, ktorej cieľom je umožniť pravidelne a účinne kontrolovať, akým spôsobom Komisia prijíma „kvázi legislatívne“ opatrenia. Takýto krok by sa teda mohol považovať za snahu obísť zásadu proporcionality, a v širšom zmysle aj zásadu subsidiarity, a mohol by byť dôvodom na podanie žaloby na Súdnom dvore Európskej únie za porušenie zásady subsidiarity, v súlade s článkom 8 protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality⁽¹⁰⁾.

3.12 Okrem toho delegovanie právomoci prijímať delegované akty na Komisiu predstavuje otázku, ktorá sa týka oddelenia právomocí. Keďže legislatívnymi orgánmi Európskej únie sú Európsky parlament a Rada, prijímanie „kvázi legislatívnych“ opatrení sa na Komisiu, ktorá je orgánom výkonnej moci, deleguje vo výnimočných prípadoch. Vzhľadom na otázky spojené so základnou demokratickou legitimosťou, o ktoré tu ide, je nevyhnutné rešpektovať ustanovenia zákonodarcu týkajúce sa výslovného vymedzenia cieľov, obsahu, rozsahu a trvania tohto delegovania. Okrem toho, keďže v článku 290 ZFEÚ sa na kontrolu delegovaných aktov, ktoré prijíma Komisia, nestanovuje podobný systém, ako je mechanizmus uvedený v článku 291 ods. 3 tej istej zmluvy, je dôležité, aby sa neohrozilo právo kontroly prislúchajúce Rade a Európskemu parlamentu.

3.13 V porovnaní s delegovanou právomocou na neurčitý čas, ďalšia možnosť, ktorú navrhuje Komisia, teda automatické predĺženie delegovania právomoci, ktorá jej bola zverená, by predstavovala rovnako vážne porušenie primárneho práva Európskej únie.

3.14 Udeliť Komisii na neurčitý čas právomoc prijímať delegované akty nepredstavuje napokon ani koherentné zosúladienie s článkom 290 ZFEÚ. Skutočnosť, že Rada a Európsky parlament majú právo odvolať delegovanie právomoci, nemôže odstrániť dôvod, ktorý oprávňuje výslovné vymedzenie trvania, teda pravidelnú a účinnú kontrolu „kvázi legislatívnych“ opatrení Komisie, ktorú musí zákonodarca vykonať. Keď Komisia prijíma delegované akty, vykonáva právomoc, ktorá jej neprislúcha a ktorá spadá do právomoci legislatívnych orgánov. Je nemysliteľné, aby sa obmedzovalo právo príslušného zodpovedného orgánu, v tomto prípade zákonodarcu, vykonávať pravidelnú a účinnú kontrolu v tejto súvislosti. Keďže poľnohospodárstvo je oblasťou, ktorá spadá do spoločných právomocí Únie a v dôsledku toho musí byť každá legislatívna iniciatíva EÚ v tejto súvislosti v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality, je nevyhnutné zamietnuť návrh Komisie, aby jej na prijímanie delegovaných aktov bolo udelené delegovanie právomoci na dobu neurčitú.

⁽⁸⁾ KOM (2009) 673 v konečnom znení, s. 5 a ďalšie.

⁽⁹⁾ Článok A, KOM(2009) 673 v konečnom znení, s. 12.

⁽¹⁰⁾ Ú. v. EÚ C 83, 30.3.2010, s. 206.

3.15 Lehota dvoch mesiacov odo dňa oznámenia stanovená v novom článku 13c návrhu nariadenia, počas ktorej môžu Európsky parlament a Rada vysloviť svoje námietky, je krokom späť v porovnaní s trojmesačnou lehotou, ktorá sa uplatňovala doteraz. EHSV v snahe urýchliť a zefektívniť tento postup neprotestuje proti skráteniu tohto časového úseku, avšak pod podmienkou, že jeho prípadné predĺženie bude zmenené na dva mesiace.

3.16 Článok 13d návrhu nariadenia sa týka uplatňovania článku 291 ZFEÚ a je v súlade s jeho obsahom. Ďalším textom, ktorý by sa tu dal uplatniť, je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie⁽¹¹⁾. Toto nariadenie zjednodušuje doterajší komitologický postup tak, že stanovuje len dva postupy: konzultačný postup a postup preskúmania.

4. Konkrétne pripomienky

4.1 EHSV upozorňuje, že bol požiadaný, aby sa vyjadril k otázkam, ktoré zatiaľ nie sú dosť presné. Napríklad štvrté

odôvodnenie v návrhu Komisie odkazuje na článok 41d ods. 1 nariadenia (ES) č. 1290/2008 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky, zatiaľ čo článok 13d návrhu nariadenia odkazuje na článok 42d ods. 2 toho istého textu⁽¹²⁾, ktorý však článok 41d ani 42d neobsahuje.

4.2 Komisia síce predložila návrh na zmenu a doplnenie tohto nariadenia⁽¹³⁾, avšak postup prijímania sa ešte neskončil. Návrh nariadenia zatiaľ neprijala ani Rada Európskej únie, ani Európsky parlament. Ak aj bude tento návrh neskôr prijatý, články 41d a 42d budú odkazovať na nové znenie nariadenia (ES) č. 1290/2005, ktoré bude mať iné číslovanie. V bode 26 článku 1 tohto návrhu Komisie sa uvádza, že článok 41 sa vypúšťa a článok 41d sa tu vôbec nespomína. Môžeme sa teda právom čudovať, že Komisia napreduje v postupe zmien a doplnení nariadenia (ES) č. 485/2008, hoci do veľkej miery nevieme, aké bude znenie nariadenia (ES) č. 1290/2005, ktoré určuje hlavný obsah prvého spomínaného nariadenia.

V Bruseli 4. mája 2011

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011. s. 13. Týmto nariadením sa zrušuje rozhodnutie Rady z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. EÚ L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ Ú. v. EÚ L 209, 11.8.2005. s. 1.

⁽¹³⁾ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. .../... z ..., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 1290/2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 165/94 a (ES) č. 78/2008, KOM(2010) 745 v konečnom znení.