

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k „návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 485/2008 o kontrole opatření tvořících součást systému financování Evropského zemědělského záručního fondu, prováděné členskými státy“

KOM(2010) 761 v konečném znění – 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Samostatný zpravodaj: **pan Nikolaos LIOLIOS**

Dne 18. ledna 2011 se Evropský parlament a dne 1. února 2011 Rada Evropské unie, v souladu s článkem 42, čl. 43 odst. 2 a článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 485/2008 o kontrole opatření tvořících součást systému financování Evropského zemědělského záručního fondu, prováděné členskými státy

KOM(2010) 761 v konečném znění – 2010/0366 (COD).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 6. dubna 2011.

Na 471. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. května 2011 (jednání dne 4. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 149 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 13 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 S cílem harmonizovat nařízení Rady (ES) č. 485/2008 o kontrole opatření tvořících součást systému financování Evropského zemědělského záručního fondu, prováděné členskými státy, s Lisabonskou smlouvou se navrhuje přizpůsobit prováděcí pravomoci Komise stanovené v nařízení Rady (ES) č. 485/2008 rozdílu mezi přenesenými a prováděcími pravomocemi Komise zavedenými články 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

1.2 Výbor upřednostňuje, aby se při vytváření aktů Evropské unie používaly konzultační postupy spolu se zúčastněnými stranami a aby se vynaložilo úsilí na získání odborného posudku, a ten byl následně využíván.

1.3 Pokud jde o harmonizaci nařízení č. 485/2008 s článkem 290 SFEU, EHSV se domnívá, že návrh Komise je v souladu s věcnými mezemi přenesení pravomocí, jak uvádí zákonodárce v čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec SFEU. Návrh Komise týkající se nového obsahu čl. 1 odst. 2 druhé věty návrhu nařízení jasně vymezuje cíle, obsah a rozsah přenesení pravomocí.

1.4 EHSV se naopak domnívá, že Komise nedodržuje časová kritéria přenesení pravomocí, jak je definuje zákonodárce v čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec SFEU. V souladu s článkem 13a nového návrhu nařízení návrh Komise, podle něhož je pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci svěřena Komisi na dobu neurčitou, překračuje ustanovení zákonodárce týkající

se výslovného vymezení doby trvání přenesení pravomoci, což je v rozporu se zásadou proporcionality a vznikají tím pochyby, pokud jde o zásadu legitimacy. EHSV se domnívá, že doba trvání přenesení pravomoci na Komisi musí být jasně stanovena na přesné časové období.

1.5 EHSV souhlasí s tím, že lhůta, v níž Evropský parlament a Rada mohou proti aktu v přenesené pravomoci vyslovit námitky (jež byla v předchozím systému tříměsíční), bude snížena na dva měsíce, za předpokladu, že případné prodloužení bude na dobu dvou měsíců.

1.6 EHSV má výhrady k posouzení ustanovení, jež se týkají prováděcích pravomocí Komise, jak je uvedeno v navrhovaném článku 13d. Tento článek se odkazuje na nařízení (ES) č. 1290/2005 ⁽¹⁾, jež se pozměňuje ⁽²⁾. Pozměněné nařízení (ES) č. 1290/2005 bude mít jistě výjimečný dopad na nařízení č. 485/2008, avšak neznáme jeho konkrétní obsah ⁽³⁾. Vzhledem k tomu, že příslušný článek pozměněného nařízení č. 1290/2005 odkazuje na nový postup komitologie, jak je stanoveno v novém nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽²⁾ Návrh, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky a ruší nařízení Rady (ES) č. 165/94 a (ES) č. 78/2008.

⁽³⁾ Viz odstavce 4.2.

kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí⁽⁴⁾, a jelikož tento nový postup zjednoduší dosud platný režim, se však EHSV domnívá, že praktické uplatňování navrhovaného nového článku 13d nepředstavuje žádný problém.

2. Obecný rámec stanoviska

2.1 V návrhu uvedeného pozměněného nařízení Komise podporuje, aby se prováděcí pravomoci svěřené Komisi v rámci nařízení Rady č. 485/2008 přizpůsobily rozdílu mezi přenesenými a prováděcími pravomocemi Komise zavedenými články 290 a 291 SFEU.

2.2 Nový článek 291 SFEU vychází z bývalého čl. 202 třetí odrážka a čl. 211 čtvrtá odrážka Smlouvy o založení Evropského společenství a svěřuje Komisi, nebo ve zvláštních případech Radě, prováděcí pravomoci. Naopak článek 290 SFEU svěřuje Komisi novou pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Článek 291 SFEU upravuje výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi, nebo ve zvláštních případech Radě.

2.3 V návrhu Komise harmonizace nařízení (ES) č. 485/2008 s článkem 290 SFEU spočívá především v novém článku 1 odstavce 2 a také v nových člancích 13a, 13b a 13c návrhu nařízení. Harmonizace s článkem 291 SFEU je nejvíce obsažena v novém článku 13d návrhu nařízení.

3. Obecné připomínky

3.1 Výbor upřednostňuje, aby se při vytváření předpisů Evropské unie používaly konzultační postupy spolu se zúčastněnými stranami a aby se vynaložilo úsilí na získání odborného posudku, a ten byl následně využíván. Podle EHSV jsou tyto kroky obzvláště důležité pro současný návrh na harmonizaci nařízení č. 485/2008 s Lisabonskou smlouvou, neboť se domnívá, že změny usilující o zjednodušení nemají omezenou oblast působnosti ani nejsou čistě technické povahy. Týkají se oblasti zemědělství, které je podle čl. 4 odst. 2 písm. d SFEU předmětem sdílené pravomoci, a na základě článku 43 této Smlouvy představuje citlivou oblast.

3.2 Co se týká přizpůsobení prováděcích pravomocí Komise v nařízení č. 485/2008 rozdílu mezi přenesenými a prováděcími pravomocemi Komise, je třeba jasně rozlišovat

„kvazilegislativní“ opatření, na něž se vztahuje článek 290 SFEU, a prováděcí akty, kterých se týká článek 291 této Smlouvy. Ve svém sdělení k provádění článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie⁽⁵⁾ Komise uvádí, že v zájmu efektivit může zákonodárce přenést na Komisi pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci. Může tak doplnit nebo pozměnit práci zákonodárce. Takové přenesení pravomoci je vždy dobrovolné a musí splňovat podmínky stanovené Smlouvou. Naopak článek 291 SFEU umožňuje Komisi přijímat akty výkonné a nelegislativní povahy. [Podle čl. 291 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii] jsou členské státy pověřeny výkonem a prováděním právně závazných aktů Unie, a proto vykonávají svou vlastní pravomoc, a nikoli pravomoc Unie. Tato pravomoc členských států může být omezena, pouze vyžaduje-li provádění právně závazných aktů Unie jednotné podmínky. Pouze v tomto jediném případě musí Komise v souladu s článkem 291 SFEU vykonávat svou prováděcí pravomoc, která se stává povinnou⁽⁶⁾.

3.3 Jakmile zákonodárce Komisi svěří pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, musí stanovit rámec pro jejich výkon v každém legislativním aktu. Podle ustanovení čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce SFEU je zákonodárce povinen výslovně vymezit cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Vymezí tak dva druhy mezí pro přenesení pravomoci: meze věcné a časové⁽⁷⁾.

3.4 V tomto případě je třeba přezkoumat, zda zákonodárce dodržuje v nařízení navrženém k přezkumu věcné a časové meze.

3.5 Věcné meze pro přenesení pravomocí jsou uvedeny v čl. 1 odst. 2 návrhu nařízení a týkají se vypracování seznamu opatření Komise, která jsou svou povahou nevhodná pro kontrolu ex-post prostřednictvím kontroly obchodní dokumentace a na něž se toto nařízení nebude vztahovat.

3.6 Přenesení pravomoci je v tomto případě zcela jasné a přesně vymezené. Není v rozporu s článkem 290 SFEU, neboť se týká prvků legislativního aktu, které nejsou podstatné, a cíle, obsah a rozsah přenesení pravomoci jsou dostatečně ohraničeny.

3.7 Co se týká časových mezí přenesení pravomoci, Komise navrhuje v článku 13a návrhu nařízení, aby jí byla svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci uvedené v tomto nařízení na dobu neurčitou. Tento návrh Komise je v rozporu s čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec SFEU, který stanovuje, že legislativní akty výslovně vymezí mimo jiné dobu trvání přenesení pravomoci.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13. Toto nařízení zrušuje rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽⁵⁾ KOM(2009) 673 v konečném znění.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 673 v konečném znění, s. 4 a dále.

⁽⁷⁾ Komise tvrdí to samé: KOM(2009) 673 v konečném znění, s. 6 a dále.

3.8 Jak vyplývá ze sdělení Komise k provádění článku 290 SFEU ⁽⁸⁾, návrh na přezkum je odůvodněn tím, že požadavek na to, aby zákonodárce jasně stanovil dobu trvání přenesení pravomoci, by „nepotvrzoval tak zvaná „ustanovení o skončení platnosti“ („sunset clauses“), jejichž začleněním do legislativního aktu se automaticky ukončí platnost pravomocí svěřených Komisi a jimiž se Komisi ve skutečnosti ukládá povinnost předložit po uplynutí lhůty stanovené zákonodárcem nový legislativní návrh. Článek 290 ukládá především povinnost stanovení jasného a předvídatelného rámce pro přenesené pravomoci; nevyžaduje však, aby byla Komise podřízena „příliš krátkým lhůtám“. Komise se domnívá, že přenesení pravomoci by proto v zásadě mělo být na dobu neurčitou. Pro další odůvodnění tohoto názoru Komise připomíná, že podle čl. 290 odst. 2 písm. a) SFEU Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci: „Z právního hlediska má zrušení stejný dopad jako ustanovení o skončení platnosti. Obě možnosti ukončují platnost pravomocí, které byly svěřeny Komisi, jež je posléze povinna předložit legislativní návrh, pokud se ukáže, že je to užitečné a nutné. Jinými slovy, pokud v určitých oblastech zákonodárce považuje za nutné vyhnout se tomu, aby se přenesení pravomoci stalo trvalým mandátem, může sám sebe zmocnit ke zrušení, což se mimo jiné může jevit jako pružnější než ustanovení o automatickém skončení platnosti.“

3.9 V příloze sdělení Komise stanovuje prováděcí podmínky nového článku Smlouvy. Co se týká plnění časových mezí pro přenesení pravomocí, Komise navrhuje buď zvolit možnost na dobu neurčitou, anebo stanovit dobu platnosti, která se automaticky prodlužuje na stejně dlouhé období s výjimkou případů, kdy jej Evropský parlament nebo Rada zruší ⁽⁹⁾.

3.10 Svěřit Komisi pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci na dobu neurčitou v žádném případě nepředstavuje jasné vymezení doby trvání. Smlouva explicitně požaduje, aby tato doba byla výslovně vymezena, aby mohl zákonodárce podrobit Komisi pravidelné a efektivní kontrole. Právo zrušit přenesení pravomoci, které čl. 290 odst. 2 písm. a) SFEU přiznává Radě a Evropskému parlamentu, nelze nahradit jasným stanovením doby trvání přenesení pravomoci, kterou musí stanovit zákonodárce. Toto právo na zrušení, které jim je přiznáno, představuje dodatečné ochranné opatření, aby se zabránilo zásahu do jejich práv. Pokud budou tyto pravomoci přeneseny na Komisi na dobu neurčitou, dojde k porušení povinnosti, aby přenesení pravomoci bylo omezeno v čase, jak je stanoveno v článku 290 SFEU, a kromě toho Komise překročí své pravomoci.

3.11 Navíc v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU odvětví zemědělství představuje sdílenou pravomoc Unie. Z toho vyplývá, že každá legislativní iniciativa Unie přijatá v této oblasti musí dodržovat zásadu subsidiarity (čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii). Zkoumané pozměněné nařízení se týká kontrol Komise a členských států a také jejich vzájemné pomoci a spolupráce, kterou vedou v rámci opatření tvořících součást

systému financování Evropského zemědělského záručního fondu. Potřeba mít k dispozici jednotný a sjednocený přístup na evropské úrovni je důvodem, aby Unie přijala nařízení v této oblasti. Podle zásady proporcionality (čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii) nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů smluv. Svěřit Komisi pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci po dobu neurčitou je v rozporu s požadavkem stanovit dobu trvání přenesení pravomoci, která má umožnit vykonávat pravidelnou a efektivní kontrolu způsobu souvisejícího s přijetím „kvazilegislativních“ opatření. Takovéto opatření se tedy rovná porušení zásady proporcionality, a potažmo také zásady subsidiarity, a mohlo by být důvodem k podání žaloby u Soudního dvora Evropské unie pro porušení zásady subsidiarity, v souladu s článkem 8 protokolu 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality ⁽¹⁰⁾.

3.12 Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci svěřené Komisi představuje také otázku týkající se dělby moci. Jelikož legislativními orgány Evropské unie jsou Evropský parlament a Rada, přenesení pravomoci na Komisi přijímat „kvazilegislativních“ opatření je odchylkou, neboť Komise sama o sobě představuje orgán s výkonnou pravomocí. S ohledem na problematiku základní demokratické legitimacy, která je zde v sázku, je třeba dodržovat ustanovení zákonodárce týkající se výslovného vymezení cílů, obsahu, rozsahu a doby trvání přenesení pravomoci. Jelikož článek 290 SFEU nestanovuje pro kontrolu přijímání aktů v přenesené pravomoci svěřené Komisi ustanovení odpovídající tomu, které stanovuje čl. 291 odst. 3 této Smlouvy, je navíc třeba zajistit, aby nebylo narušeno právo Rady a Evropského parlamentu na kontrolu.

3.13 Ve srovnání s přenesenou pravomocí na dobu neurčitou by další možnost navržená Komisí, a sice automatické prodloužení přenesení pravomocí svěřených Komisi, představovala neméně vážný zásah do primárního práva Evropské unie.

3.14 Svěření pravomoci Komisi přijímat akty v přenesené pravomoci na dobu neurčitou nepředstavuje důslednou harmonizaci s článkem 290 SFEU. Náprav zrušit toto přenesení pravomoci, které má Rada a Evropský parlament, nemůže odstranit důvod, který ospravedlňuje existenci výslovně vymezené doby trvání, tj. provádět pravidelnou a efektivní kontrolu, kterou zákonodárce musí vykonávat v případě „kvazilegislativních“ opatření Komise. Jakmile Komise přijme akty v přenesené pravomoci, vykonává pravomoc, která jí nepřísluší, ale která vyplývá z legislativní pravomoci. Nelze omezit právo, které má příslušný orgán, v tomto případě zákonodárce, pokud jde o provádění pravidelné a efektivní kontroly za tímto účelem. Vzhledem k tomu, že zemědělství je oblast, kde má Unie sdílenou pravomoc, a kde v tomto důsledku každá legislativní iniciativa EU musí dodržovat zásadu subsidiarity a proporcionality, je třeba zamítnout návrh Komise týkající se přenesení pravomoci na Komisi přijímat akty v přenesené pravomoci na dobu neurčitou.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 673 v konečném znění, s. 5 a dále.

⁽⁹⁾ Článek A, KOM(2009) 673 v konečném znění, s. 12.

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. C 83, 30.3.2010, s. 206.

3.15 Dvoutměsíční lhůta ode dne oznámení, která je stanovena novým článkem 13c návrhu nařízení, během níž mohou Evropský parlament a Rada vyslovit námitky, představuje podle názoru Výboru krok zpět v porovnání se stávající tříměsíční dobou. Co se týče zrychlení a zefektivnění postupu, EHSV nebrání tomu, aby byla lhůta zkrácena, avšak za předpokladu, že případné prodloužení bude na dobu dvou měsíců.

3.16 Článek 13d návrhu nařízení se týká provádění článku 291 SFEU a je v souladu s jeho obsahem. Dalším použitelným textem bude nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí⁽¹¹⁾, které zjednodušuje předchozí postup komitologie, jelikož předpokládá pouze dva postupy, a to buď poradní postup, nebo přezkumný postup.

4. Konkrétní připomínky

4.1 EHSV upozorňuje na to, že byl vyzván k vypracování stanoviska k otázkám, které dosud nejsou zcela upřesněny.

Bod odůvodnění 4 návrhu Komise například odkazuje na článek 41d odst. 1 nařízení (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky, zatímco článek 13d návrhu nařízení odkazuje na článek 42d odst. 2 stejného textu⁽¹²⁾, který však neobsahuje článek 41d ani 42d.

4.2 Komise předložila návrh na změnu tohoto nařízení⁽¹³⁾, avšak jeho postup přijímání ještě nebyl dokončen. Rada Evropské unie ani Evropský parlament jej dosud nepřijaly. I kdyby k tomu v budoucnu došlo, články 41d a 42d budou nahrazeny novým textem nařízení 1290/2005, jehož číslování bude odlišné. Čl. 1 odst. 26 tohoto návrhu Komise upřesňuje, že článek 41 se zruší a nehovoří se zde o článku 41d. Je tedy podivuhodné, že Komise pokračuje s postupem změny nařízení 485/2008, zatímco do značné míry opomíjí text nařízení 1290/2005, jež představuje podstatný obsah jejího návrhu na změnu nařízení.

V Bruselu dne 4. května 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13. Toto nařízení zrušuje rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Návrh, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky a ruší nařízení Rady (ES) č. 165/94 a (ES) č. 78/2008, KOM(2010) 745 v konečném znění.