

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic

(COM(2010) 761 konč. – 2010/0366 (COD))

(2011/C 218/26)

Samostojni poročevalec: **Nikolaos LIOLIOS**

Svet in Evropski parlament sta 1. februarja oz. 18. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členi 42, 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic

COM(2010) 761 konč. – 2010/0366 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 6. aprila 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 471. plenarnem zasedanju 4. in 5. maja 2011 (seja z dne 4. maja) s 149 glasovi za, 3 glasovi proti in 13 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Zaradi uskladitve Uredbe Sveta (ES) št. 485/2008 o pregledu transakcij, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic z Lizbonsko pogodbo se predlaga, da se izvedbena pooblastila Komisije, predvidena v Uredbi št. 485/2008, prilagodijo tako, da bo upoštevano razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi pooblastili Komisije, ki ga uvajata člena 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

1.2 Odbor podpira uporabo postopkov posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ter prizadevanje za pridobivanje in uporabo izvedenskih mnenj med pripravo aktov Evropske unije.

1.3 EESO v zvezi z uskladitvijo Uredbe št. 485/2008 s členom 290 PDEU meni, da predlog Komisije ostaja v osnovnem okviru pooblastil, ki ga je določil zakonodajalec v drugem odstavku člena 290(1). Predlog Komisije v delu, ki se nanaša na novo besedilo drugega stavka člena 1(2) predloga uredbe, jasno določa cilje, vsebino in obseg pooblastil.

1.4 Vendar po mnenju EESO Komisija ne spoštuje časovnih meril za pooblastila, ki jih je zakonodajalec opredelil v drugem odstavku člena 290(1) PDEU. Predlog Komisije, kakor je zapisan v členu 13a predloga nove uredbe in po katerem se pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov Komisiji podelijo za nedoločen

čas, krši zahtevo zakonodajalca po izrecni opredelitvi trajanja pooblastila, je v nasprotju z načelom sorazmernosti in je vprašljiv z vidika načela zakonitosti. EESO meni, da mora biti trajanje pooblastil, podeljenih Komisiji, jasno opredeljeno, in sicer za točno določen čas.

1.5 EESO se strinja, da se obdobje, v katerem lahko Evropski parlament in Svet ugovarjata zoper delegirane akte in ki je bilo prej tri mesece, skrajša na dva meseca, pod pogojem, da se morebitno podaljšanje tega obdobja zviša na dva meseca.

1.6 EESO izraža zadržek do ocene določb o izvedbenih pooblastilih Komisije, ki je podana v členu 13d predloga. Ta člen se nanaša na Uredbo št. 1290/2005⁽¹⁾, ki je trenutno v postopku spreminjanja⁽²⁾. Spremenjena Uredba št. 1290/2005 je brez dvoma izjemnega pomena za Uredbo št. 485/2008, vendar njena vsebina⁽³⁾ ni znana. Ker se člen, ki se nanaša na spremenjeno Uredbo št. 1290/2005, navezuje na nov postopek komitologije, kakor je predviden v novi Uredbi (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na

⁽¹⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11.8.2005, str. 1).

⁽²⁾ Predlog o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008.

⁽³⁾ Glej točko 4.2.

podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije⁽⁴⁾, in ker ta novi postopek poenostavlja prej veljavno ureditev, EESO meni, da izvajanje novega člena 13d predloga ni problematično.

2. Splošen okvir mnenja

2.1 Komisija v predlogu za spremembo obravnavane uredbe podpira stališče, da je treba izvedbena pooblastila, ki jih ima na podlagi Uredbe Sveta št. 485/2008, prilagoditi tako, da bo upoštevano razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi pooblastili Komisije, ki ga uvajata člena 290 in 291 PDEU.

2.2 Novi člen 291 PDEU temelji na tretji alineji prejšnjega člena 202 in četrti alineji prejšnjega člena 211 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki Komisiji, v nekaterih primerih pa tudi Svetu, podeljujeta izvedbena pooblastila. Po drugi strani člen 290 PDEU Komisiji daje novo pooblastilo, in sicer za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta. Člen 291 PDEU ureja izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije, v nekaterih primerih pa tudi Sveta.

2.3 Uskladitev Uredbe (ES) št. 485/2008 s členom 290 PDEU je v predlogu Komisije obravnavana predvsem v novem členu 1(2) ter v novih členih 13a, b in c predlagane uredbe, uskladitev s členom 291 PDEU pa v novem členu 13d predlagane uredbe

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor podpira uporabo postopkov posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ter prizadevanje za pridobivanje in uporabo izvedenskih mnenj med pripravo aktov Evropske unije. Po mnenju EESO so ti ukrepi zlasti pomembni za aktualni predlog uskladitve Uredbe št. 485/2008 z Lizbonsko pogodbo, saj meni, da spremembe, katerih cilj je poenostavitev, nimajo omejenega obsega niti niso povsem tehnične narave. Nanašajo še namreč na kmetijstvo, ki je zaradi tega, ker zanj veljajo deljena pristojnost v skladu s členom 4(2)(d) PDEU in predpisi člena 43 Pogodbe, občutljivo področje.

3.2 V zvezi s prilagoditvijo izvedbenih pooblastil Komisije iz Uredbe št. 485/2008 razlikovanju, ki se uvaja med njenimi izvedbenimi in delegiranimi pooblastili, je treba jasno ločiti med kvazi zakonodajnimi ukrepi na podlagi člena 290 PDEU

in izvedbenimi akti na podlagi člena 291 PDEU. Komisija je v sporočilu o izvajanju člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije⁽⁵⁾ zapisala, da želi zakonodajalec s prenosom svojih pooblastil na Komisijo izboljšati učinkovitost. Komisija lahko tako dopolni ali spremeni delo zakonodajalca. Tak prenos ni nikoli obvezen in mora biti vedno skladen s pogoji, določenimi v Pogodbi. Po drugi strani člen 291 PDEU Komisiji omogoča sprejemanje izvedbenih, ne pa tudi zakonodajnih aktov. [V skladu s členom 291(1) PDEU in členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji] sta izvajanje in uporaba pravno zavezujočih aktov Unije v pristojnosti držav članic, zato izvajajo svojo pristojnost in ne pristojnost Unije. To pristojnost držav članic je mogoče omejiti le, če so za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije potrebni enotni pogoji. V skladu s členom 291 PDEU sme Komisija le v tem primeru izvajati svoja izvedbena pooblastila, kar s tem postane njena obveznost⁽⁶⁾.

3.3 Kadar zakonodajalec na Komisijo prenese pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov, mora v vsakem aktu določiti njihov obseg. V skladu z drugim odstavkom člena 290(1) PDEU mora zakonodajalec izrecno opredeliti cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila. S tem Pogodba opredeljuje dve vrsti omejitev pooblastil, in sicer vsebinsko in časovno⁽⁷⁾.

3.4 V obravnavanem primeru je treba preučiti, ali zakonodajalec v predlagani uredbi upošteva vsebinsko in časovno omejitev.

3.5 Vsebinske omejitve pooblastil so navedene v členu 1(2) predlagane uredbe in se nanašajo na pripravo seznama ukrepov Komisije, ki po naravi niso primerni za naknadne kontrole s pregledovanjem trgovinskih dokumentov in za katere se ta uredba ne uporablja.

3.6 Pooblastila so v tem primeru zares jasna in dobro opredeljena. Prav tako niso v nasprotju s členom 290 PDEU, saj se dejansko nanašajo na nebistvene elemente zakonodajnega akta, cilji, vsebina in področje uporabe pooblastil pa so dovolj dobro opredeljeni.

3.7 V zvezi s časovnimi omejitvami pooblastil Komisija v členu 13a obravnavane uredbe predlaga, da se ji pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov iz te uredbe podelijo za nedoločen čas. Predlog Komisije je v neposrednem nasprotju z drugim odstavkom člena 290(1) PDEU, ki določa, da se v zakonodajnih aktih med drugim izrecno opredeli trajanje pooblastila.

⁽⁴⁾ UL L 55, 28.2.2011, str. 13. Ta uredba razveljavlja sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, 17.7.1999, str. 23).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 konč.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 konč., stran 4 in dalje.

⁽⁷⁾ To ugotavlja tudi Komisija: COM(2009) 673 konč., str. 6 in dalje.

3.8 Kot je razvidno iz sporočila Komisije o izvajanju člena 290 PDEU ⁽⁸⁾, obravnavani predlog temelji na argumentu, da zahteva, v skladu s katero mora zakonodajalec jasno omejiti trajanje pooblastila, ne zapoveduje prakse t. i. „klavzul o časovni omejitvi veljavnosti“ („sunset clauses“), v skladu s katerimi v primeru, da zakonodajni akt vsebuje tako klavzulo, pooblastila, prenesena na Komisijo, samodejno prenehajo veljati, kar v praksi Komisijo zavezuje, da po preteku roka, ki ga določi zakonodajalec, predloži nov zakonodajni predlog. Člen 290 predvsem zahteva, da se za prenesena pooblastila določi jasen in predvidljiv okvir, Komisiji pa ne nalaga skrajnih rokov. Po mnenju Komisije bi morala biti pooblastila načeloma podeljena za nedoločen čas. Da bi dodatno utemeljila to stališče, Komisija opozarja, da lahko Svet in Evropski parlament v skladu s členom 290(2)(a) PDEU skleneta preklicati pooblastilo: „S pravnega vidika ima preklic isti učinek kot klavzula o časovni omejitvi veljavnosti; v obeh primerih pooblastila, prenesena na Komisijo, prenehajo veljati, Komisija pa mora predložiti nov zakonodajni predlog, če se to izkaže za koristno in potrebno. Drugače povedano, če zakonodajalec meni, da je treba na nekaterih področjih preprečiti, da bi se prenos pooblastil spremenil v 'dosmrtni' mandat, si lahko zagotovi pravico do preklica, ki se lahko poleg tega izkaže za prožnejše sredstvo od klavzule o časovni omejitvi veljavnosti.“

3.9 Komisija je v prilogi k sporočilu predvidela vzorce za izvajanje novega člena Pogodbe. V zvezi s časovnimi omejitvami pooblastil predlaga bodisi trajanje za nedoločen čas bodisi določitev obdobja veljavnosti, ki se samodejno podaljša za enako obdobje, razen če Evropski parlament ali Svet pooblastilo prekličeta ⁽⁹⁾.

3.10 Prenos pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo brez določitve dolžine trajanja nikakor ne pomeni jasne določitve trajanja pooblastila. Pogodba jasno zahteva, da mora biti trajanje pooblastila izrecno opredeljeno, kar zakonodajalcu omogoča, da izvaja reden in učinkovit nadzor nad Komisijo. Pravica do preklica pooblastila, ki jo člen 290(2)(a) PDEU daje Svetu in Evropskemu parlamentu, ne more nadomestiti izrecne opredelitve trajanja pooblastila, ki ga mora določiti zakonodajalec. Pravica do preklica, ki jo ima zakonodajalec, je dodatno varovalo pred poseganjem v njegove pravice. Če se pooblastila na Komisijo prenesejo za nedoločen čas, to pomeni neizpolnitev obveze, da mora biti pooblastilo časovno omejeno, kakor to zahteva člen 290 PDEU, in tudi prekoračitev pristojnosti institucije.

3.11 Poleg tega je kmetijstvo v skladu s členom 4(2)(d) PDEU deljena pristojnost Unije. Zato mora biti v vseh zakonodajnih pobudah Unije na tem področju upoštevano načelo subsidiarnosti (člen 5(3) PEU). Spremenjena uredba se nanaša na pregleda, ki jih izvajajo Komisija in države članice, ter na

njihovo medsebojno pomoč in sodelovanje v zvezi s transakcijami, ki so del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada. Zaradi potrebe po enotnem pristopu, ki bi bil enak po vsej EU, mora Unija sprejeti uredbo na tem področju. V skladu z načelom sorazmernosti (člen 5(4) PEU) ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne morejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb. Prenos pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo brez določitve dolžine trajanja je v nasprotju z zahtevo po določitvi dolžine trajanja pooblastila, katere namen je omogočiti red in učinkovit nadzor nad tem, kako Komisija sprejema kvazi zakonodajne ukrepe. Takšen pristop bi zato pomenil kršitev načela sorazmernosti in s tem načela subsidiarnosti ter bi lahko na podlagi člena 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ⁽¹⁰⁾ privedel do tožbe pred Sodiščem Evropske unije zaradi kršitve načela subsidiarnosti.

3.12 Prenos pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov na Komisijo je tudi vprašanje, povezano z delitvijo pristojnosti. Ker sta zakonodajna organa Evropske unije Evropski parlament in Svet, je prenos sprejemanja kvazi zakonodajnih ukrepov na Komisijo, ki je organ z izvršilnimi pristojnostmi, poseben primer. Glede na problematiko temeljne demokratične legitimnosti, ki je tu pod vprašajem, je treba spoštovati predpise zakonodajalca o izrecni opredelitvi ciljev, vsebine, področja uporabe in trajanja pooblastila. Prav tako je za nadzor nad delegiranimi akti Komisije na podoben način, kot je določen v členu 291(3) PDEU, pomembno, da pravica Sveta in Evropskega parlamenta do nadzora ostane nedotaknjena, saj podobna ureditev v členu 290 ni predvidena.

3.13 V primerjavi s pooblastili, prenesenimi za nedoločen čas, druga možnost, ki jo predlaga Komisija, tj. samodejno podaljšanje nanjo prenesenega pooblastila, ne bi nič manj kršila primarne zakonodaje Evropske unije.

3.14 Podelitev pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov Komisiji brez določitve dolžine trajanja ne pomeni uskladitve, ki bi ustrezala členu 290 PDEU. Pravica Sveta in Evropskega parlamenta do preklica pooblastila ne more nadomestiti namena, ki upravičuje obstoj izrecno opredeljenega trajanja, tj. red in učinkovit nadzor, ki ga mora zakonodajalec izvajati glede kvazi zakonodajnih ukrepov Komisije. Komisija s sprejemanjem delegiranih aktov izvaja pristojnost, ki ni njena, temveč izhaja iz zakonodajne oblasti. Pravice pristojnega organa, v tem primeru zakonodajalca, do izvajanja rednega in učinkovitega nadzora se ne sme omejevati. Ker je kmetijstvo področje deljene pristojnosti Unije in ker morajo biti zato vse zakonodajne pobude EU skladne z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, je treba zavrniti predlog Komisije, v skladu s katerim bi bila nanjo prenesena pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov brez določitve dolžine trajanja.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 konč., stran 5 in dalje.

⁽⁹⁾ Člen A, COM(2009) 673 konč., str. 12.

⁽¹⁰⁾ UL C 83, 30.3.2010, str. 206.

3.15 Obdobje dveh mesecev od datuma obvestila, ki je določeno v novem členu 13c predlagane uredbe in v katerem lahko Evropski parlament in Svet podata svoj ugovor, pomeni odmik od trimesečnega obdobja, ki je bilo v veljavi do sedaj. Upoštevajoč pospešitev in večjo učinkovitost postopka, EESO ne nasprotuje skrajšanju omenjenega obdobja, pod pogojem, da se morebitno podaljšanje tega obdobja zviša na dva meseca.

3.16 Člen 13d predloga uredbe se nanaša na izvajanje člena 291 PDEU in je v skladu z vsebino tega člena. Drugo veljavno besedilo bo Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije⁽¹¹⁾, ki poenostavlja prejšnji postopek komitologije in predvideva samo dva postopka, in sicer svetovalni postopek in postopek pregleda.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO poudarja, da je bil zaprosen za pripravo mnenja o vprašanjih, ki še niso natančno opredeljena. Uvodna izjava 4

predloga Komisije se na primer nanaša na člen 41d(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, člen 13d predloga uredbe pa se nanaša na člen 42d(2) iste uredbe⁽¹²⁾, ki pa sploh ne navaja členov 41d ali 42d.

4.2 Komisija je že pripravila predlog spremembe te uredbe⁽¹³⁾, vendar postopek sprejemanja še ni zaključen. Zaenkrat predloga ni sprejel niti Svet Evropske unije niti Evropski parlament. Šele ko bo predlog sprejet, se bosta člena 41d in 42d nanašala na novo besedilo Uredbe št. 1290/2005, v katerem bo številčenje členov drugačno. Člen 1(26) omenjenega predloga Komisije navaja, da se bo člen 41 črtal, zato člen 41d ni predviden. Zato je presenetljivo, da Komisija še naprej izvaja postopek spremembe Uredbe št. 485/2008, čeprav glavna vsebina njenega predloga, tj. Uredbe št. 1290/2005, v bistvu še ni znana.

V Bruslju, 4. maja 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ UL L 55, 28.2.2011, str. 13. Ta uredba razveljavlja sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, 17.7.1999, str. 23).

⁽¹²⁾ UL L 209, 11.8.2005, str. 1.

⁽¹³⁾ Predlog o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 165/94 in (ES) št. 78/2008, COM(2010) 745 konč.