

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

COM(2010) 761 wersja ostateczna – 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Samodzielny sprawozdawca: **Nikolaos LIOLIOS**

Rada, w dniu 1 lutego 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

COM(2010) 761 wersja ostateczna – 2010/0366 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Aby zharmonizować z traktatem lizbońskim rozporządzenie Rady (WE) nr 485/2008 w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, proponuje się dostosowanie uprawnień wykonawczych Komisji, przewidzianych w rozporządzeniu nr 485/2008, do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a uprawnieniami wykonawczymi Komisji, wprowadzonymi przez art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

1.2 EKES opowiada się za skorzystaniem z procedur konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz za zgromadzeniem i wykorzystaniem wiedzy eksperckiej podczas opracowywania aktów Unii Europejskiej.

1.3 Jeśli chodzi o dostosowanie rozporządzenia nr 485/2008 do art. 290 TFUE, EKES uważa, że wniosek Komisji jest zgodny z ograniczeniami materialnymi przekazania uprawnień, przedstawionymi przez ustawodawcę w art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE. Propozycja Komisji, dotycząca nowej treści art. 1 ust. 2 zdanie drugie proponowanego rozporządzenia, jasno określa cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień.

1.4 EKES uważa jednak, że Komisja nie przestrzega ograniczeń czasowych przekazania uprawnień, przedstawionych przez ustawodawcę w art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE. Propozycja Komisji, w wersji przedstawionej w art. 13a proponowanego nowego rozporządzenia, przyznająca Komisji na czas nieokreślony uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych,

wykracza poza przewidywania ustawodawcy związane z jasnym określeniem okresu obowiązywania przekazanych uprawnień, jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności i wywołuje pytania co do zasady legalności. EKES uważa, że okres obowiązywania uprawnień przekazanych Komisji musi być dokładnie ustalony na czas określony.

1.5 EKES zgadza się na skrócenie okresu, w którym Parlament Europejski i Rada mogą wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego, z trzech miesięcy, zgodnie z poprzednim systemem, do dwóch miesięcy, o ile okres jego ewentualnego przedłużenia będzie wynosić dwa miesiące.

1.6 EKES wyraża zastrzeżenia co do oceny ustaleń dotyczących uprawnień wykonawczych Komisji, przedstawionych w proponowanym art. 13d. Artykuł ten odnosi się do rozporządzenia nr 1290/2005⁽¹⁾, które jest obecnie zmieniane⁽²⁾. Treść zmienianego rozporządzenia nr 1290/2005, choć ma szczególne znaczenie dla rozporządzenia nr 485/2008, jest nieznana⁽³⁾. Uwzględniając jednak fakt, że odnośny artykuł zmienionego rozporządzenia nr 1290/2005 odnosi się z kolei do nowej procedury komitologii, przewidzianej w nowym rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s 1).

⁽²⁾ Wniosek zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylający rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008, COM(2010) 745 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Zob. pkt 4.2.

i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁽⁴⁾, jak również ze względu na to, że nowa procedura upraszcza dotychczasowy system, zdaniem EKES-u stosowanie proponowanego nowego art. 13d nie będzie przysparzało problemów.

2. Tło ogólne

2.1 We wniosku dotyczącym zmiany przedmiotowego rozporządzenia Komisja stwierdza, że uprawnienia wykonawcze Komisji, o których mowa w rozporządzeniu Rady nr 485/2008, muszą być dostosowane do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a uprawnieniami wykonawczymi Komisji, wprowadzonymi w art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.2 Nowy art. 291 TFUE opiera się na byłych art. 202 ust. 3 i art. 211 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, przyznających Komisji lub, pod pewnymi warunkami, Radzie, prawo do korzystania z uprawnień wykonawczych. Z kolei zgodnie z art. 290 TFUE, Komisja uzyskuje nowe uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Art. 291 TFUE stanowi o korzystaniu z uprawnień wykonawczych przez Komisję lub, w szczególnych przypadkach, przez Radę.

2.3 We wniosku Komisji harmonizacja rozporządzenia nr 485/2008 z art. 290 TFUE jest szczególnie podkreślona w nowym art. 1 ust. 2, jak również w nowych art. 13a, 13b i 13c proponowanego rozporządzenia. O dostosowaniu do art. 291 TFUE mowa jest w szczególności w nowym art. 13d proponowanego rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES opowiada się za skorzystaniem z procedur konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz za zwołaniem i wykorzystaniem wiedzy eksperckiej podczas opracowywania aktów Unii Europejskiej. EKES uważa, że procedury te mają szczególne znaczenie w związku z przedmiotowym wnioskiem dotyczącym harmonizacji rozporządzenia nr 485/2008 z traktatem lizbońskim, ponieważ uważa, iż zmiany mające na celu uproszczenie nie mają ograniczonego zakresu, a ich charakter nie jest czysto techniczny. Dotyczą one rolnictwa, które należy do kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE) i zgodnie z założeniami art. 43 TFUE jest sektorem szczególnie wrażliwym.

3.2 Jeśli chodzi o dostosowanie uprawnień wykonawczych Komisji, przewidziane w rozporządzeniu nr 485/2008, do rozróżnienia między uprawnieniami delegowanymi a wykonawczymi Komisji, należy dokonać jasnego rozróżnienia między aktami „quasi-ustawodawczymi”, o których mowa w art. 290 TFUE, i aktami wykonawczymi, o których mowa w art.

291 TFUE. W swoim komunikacie dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE⁽⁵⁾ Komisja stwierdza, że aby zwiększyć skuteczność, ustawodawca przyznaje Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych. W ten sposób Komisja może uzupełniać lub zmieniać pracę ustawodawcy. Takie przekazanie uprawnienia jest zawsze dobrowolne i musi spełniać założenia traktatu. Z kolei zgodnie z art. 291 TFUE Komisja może przyjmować akty o charakterze wykonawczym, nie zaś ustawodawczym. Odpowiedzialność za wprowadzenie w życie i stosowanie prawnie wiążących aktów Unii spoczywa na państwach członkowskich [zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE w powiązaniu z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)]. Są to więc ich kompetencje, a nie kompetencje Unii. To uprawnienie państw członkowskich można zatem ograniczyć wyłącznie wtedy, gdy wprowadzenie w życie prawnie wiążących aktów Unii wymaga wspólnych uwarunkowań. Tylko wtedy Komisja musi skorzystać ze swoich uprawnień wykonawczych zgodnie z art. 291 TFUE. Jej kompetencje w tym przypadku są obowiązkowe⁽⁶⁾.

3.3 Ustawodawca, przyznając Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, musi w każdym akcie ustalać ramy wykonywania tego uprawnienia. Zgodnie z art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE ustawodawca musi określić cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. W ten sposób ustala się dwa rodzaje ograniczenia przekazania uprawnień: materialne i czasowe⁽⁷⁾.

3.4 W obecnym przypadku należy przeanalizować, czy w proponowanym rozporządzeniu ustawodawca przestrzega przewidywanych ograniczeń materialnych i czasowych.

3.5 Ograniczenia materialne przekazania uprawnień przedstawione są w art. 1 ust. 2 proponowanego rozporządzenia i dotyczą sporządzenia przez Komisję wykazu środków, które ze względu na swój charakter nie kwalifikują się do przeprowadzenia kontroli *ex post* w formie badania dokumentów handlowych i wobec których nie stosuje się niniejszego rozporządzenia.

3.6 Konkretnie przekazanie uprawnień rzeczywiście jest bardzo jasne i jednoznaczne. Nie jest ono sprzeczne z art. 290 TFUE ponieważ odnosi się do innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego, a cele, treść i zakres przekazania uprawnienia są wystarczająco dobrze zdefiniowane.

3.7 Jeśli chodzi o ograniczenia czasowe przekazania uprawnień, Komisja proponuje w art. 13a przedmiotowego rozporządzenia, by uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w rozporządzeniu, były jej przyznawane na czas nieokreślony. Ta propozycja Komisji jest przede wszystkim sprzeczna z art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym akty ustawodawcze wyraźnie określają m.in. czas, na jaki zostało przekazane uprawnienie.

(4) Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13. Rozporządzenie to uchyla decyzję Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23).

(5) COM (2009) 673 wersja ostateczna.

(6) COM (2009) 673 wersja ostateczna, s. 3 i następn.

(7) To samo stwierdza też Komisja: COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 5 i następn.

3.8 Uzasadnieniem tej propozycji, przedstawionym w komunikacie Komisji dotyczącym wprowadzenia w życie art. 290 TFUE⁽⁸⁾, jest pogląd, że określenie przez ustawodawcę dokładnego czasu obowiązywania przekazanych uprawnień „nie instytucjonalizuje praktyki wprowadzania tzw. »klauzul wygaśnięcia« (ang. »sunset clause«), które po włączeniu do aktu prawodawczego powodują automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji, zmuszając ją w praktyce do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego po upływie terminu określonego przez prawodawcę. Artykuł 290 wymaga przede wszystkim, aby warunki przekazania uprawnień były określone w sposób jasny i przewidywalny; nie wymaga natomiast, aby Komisja podlegała rygorystycznym terminom.” Z tego też powodu Komisja uważa, że przekazanie uprawnień powinno z zasady odbywać się na czas nieokreślony. Komisja, dodatkowo uzasadniając ten pogląd, przypomina, że zgodnie z art. 290 ust. 2 lit. a) TFUE Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień. „W sensie prawnym odwołanie powoduje te same skutki co klauzula wygaśnięcia. W obu przypadkach następuje zakończenie przekazania Komisji uprawnień, i to ona jest odpowiedzialna, jeśli okaże się to potrzebne i niezbędne, za przedłożenie w późniejszym terminie wniosku prawodawczego. Innymi słowy, jeśli w pewnych obszarach prawodawca uzna za konieczne uniknięcie sytuacji, w których przekazanie uprawnień przekształca się w stałe pełnomocnictwo, może zachować sobie prawo ich odwołania, co zresztą może umożliwiać bardziej elastyczne działanie niż automatyczna klauzula wygaśnięcia.”

3.9 W załączniku do swojego komunikatu Komisja przedstawia przykłady zastosowania nowego artykułu traktatu. Jeśli chodzi o ramy czasowe przekazania uprawnień, Komisja proponuje czas nieokreślony lub określenie okresu obowiązywania przekazania uprawnień, który jest odnawiany na taki sam okres w przypadku gdy Rada lub Parlament Europejski nie cofną zgody⁽⁹⁾.

3.10 Nadanie Komisji na czas nieokreślony uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych w żadnym wypadku nie definiuje jasno okresu obowiązywania przekazanych uprawnień. W traktacie wyraźnie wymagane jest dokładne określenie okresu obowiązywania przekazanych uprawnień, tak by ustawodawca mógł regularnie i skutecznie kontrolować Komisję. Prawo odwołania przekazanych uprawnień, które zgodnie z art. 290 ust. 2 lit. a) przysługuje Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, nie może zastępować przewidzianego przez ustawodawcę dokładnego określenia okresu obowiązywania przekazanych uprawnień. Prawo odwołania stanowi dodatkowe zabezpieczenie, aby prawa ustawodawcy nie doznały uszczerbku. Nadanie Komisji uprawnień na czas nieokreślony stanowi naruszenie ograniczeń czasowych przekazania uprawnień, o których mowa w art. 290 TFUE, jak również przekroczenie uprawnień przez tę instytucję.

3.11 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE sektor rolnictwa jest dziedziną, w której kompetencje Unii są dzielone. Oznacza to, że w przypadku podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie, Unia musi przestrzegać zasady pomocniczości (art. 5 ust.

3 TUE). Przedmiotowe zmienione rozporządzenie dotyczy kontroli, wsparcia i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją Europejską w zakresie transakcji będących częścią systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji. Konieczność wypracowania wspólnego, jednolitego podejścia w tej dziedzinie na szczeblu europejskim uzasadnia przyjęcie rozporządzenia przez Unię. Zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Przyznanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych jest sprzeczne z wymogiem określenia okresu przekazania uprawnień, co ma na celu regularną i skuteczną kontrolę wykonywania przez Komisję aktów „quasi-ustawodawczych”. Z tego powodu stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, a co za tym idzie – zasady pomocniczości, i zgodnie z art. 8 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności mogłoby stać się podstawą do wniesienia skargi przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽¹⁰⁾.

3.12 Nadanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych odnosi się również do rozdzielania uprawnień. Podczas gdy kompetentnymi organami ustawodawczymi Unii Europejskiej są Parlament Europejski i Rada, w drodze wyjątku nadaje się Komisji – organowi o uprawnieniach wykonawczych – prawo do przyjmowania aktów „quasi-ustawodawczych”. Uwzględniając fakt, że w grę wchodzi tutaj kwestie podstawowej legitymizacji demokratycznej, należy przestrzegać postanowień ustawodawcy co do dokładnego ustalenia celów, treści, zakresu oraz czasu obowiązywania przekazanych uprawnień. Ponadto, ponieważ w przypadku art. 290 TFUE nie przewidziano ram kontroli aktów delegowanych Komisji analogicznego do art. 291 ust. 3 TFUE, nie należy ograniczać prawa do kontroli Rady i Parlamentu Europejskiego.

3.13 Alternatywna propozycja Komisji dotycząca automatycznego odnawiania przekazanych jej uprawnień stanowiłaby naruszenie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, nie mniejsze niż przekazanie uprawnień na czas nieokreślony.

3.14 Podsumowując, przekazanie Komisji na czas nieokreślony uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych nie stanowi spójnego dostosowania do art. 290 TFUE. Prawo Parlamentu Europejskiego lub Rady do wycofania przekazania uprawnień nie może zastąpić celu, jakim jest dokładnie ustalony okres, w którym obowiązuje przekazanie uprawnień, czyli regularnej i skutecznej kontroli aktów „quasi-ustawodawczych” Komisji przez ustawodawcę. Komisja, przyjmując akty delegowane, nie wykonuje swoich własnych kompetencji, lecz kompetencje organu posiadającego moc ustawodawczą. Nie należy ograniczać prawa odnośnego organu, a mianowicie ustawodawcy, do przeprowadzania regularnej i skutecznej kontroli Komisji. Uwzględniając fakt, że sektor rolnictwa stanowi dziedzinę kompetencji dzielonych Unii, a zatem jakikolwiek akt ustawodawczy UE musi być zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, wniosek Komisji dotyczący przyznania jej bezterminowego uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych należy odrzucić.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 5 i następne.

⁽⁹⁾ Art. A, COM(2009) 673 wersja ostateczna, s. 13.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010, s. 206

3.15 Jeśli chodzi o okres dwóch miesięcy od daty zawiadomienia do wyrażania sprzeciwu przez Parlament Europejski i Radę, ustalony w nowym art. 13c proponowanego rozporządzenia, stanowi on ograniczenie dotychczasowego okresu wynoszącego trzy miesiące. Mając na względzie przyspieszenie i zwiększenie skuteczności procedury, EKES nie sprzeciwia się skróceniu tego okresu, o ile okres jego ewentualnego przedłużenia będzie wynosić dwa miesiące.

3.16 Art. 13d proponowanego rozporządzenia dotyczy wykonania art. 291 TFUE i jest zgodny z jego treścią. Obowiązująco będzie zatem nowe rozporządzenie nr 182/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁽¹¹⁾, które to rozporządzenie upraszcza poprzednio obowiązującą procedurę komitologii, przewidując wyłącznie obowiązywanie dwóch procedur – doradczej lub sprawdzającej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Należy zauważyć, że EKES został poproszony o przedstawienie opinii w kwestiach, które nie są jeszcze dobrze

sprecyzowane. Na przykład, we wniosku Komisji w motywie 4 mowa jest o art. 41d ust. 1, zaś art. 13d odnosi się do art. 41d ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej⁽¹²⁾. W rozporządzeniu tym brak art. 41d oraz 42d.

4.2 Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany tego rozporządzenia⁽¹³⁾, jednak proces jego przyjmowania wciąż jeszcze nie zakończył się. Wniosek Komisji nie został jeszcze przyjęty przez Radę Unii Europejskiej i przez Parlament Europejski. Nawet jeżeli w przyszłości zostanie on przyjęty, art. 41d oraz art. 42d odnoszą się będą do nowej treści rozporządzenia nr 1290/2005, które będzie miało nową numerację. Ponadto w art. 1 pkt 26 wniosku Komisji przewidziane jest skreślenie art. 41 i nie ma mowy o art. 41d. Zdziwiający jest zatem fakt, że Komisja przechodzi do procesu zmiany rozporządzenia nr 485/2008, kiedy treść podstawowa jej wniosku, tzn. rozporządzenie nr 1290/2005, jest właściwie nieznana.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13. Rozporządzenie to uchyla decyzję Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznaných Komisji (Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Wniosek zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej i uchylający rozporządzenia Rady (WE) nr 165/94 i (WE) nr 78/2008, COM(2010) 745 wersja ostateczna.