

II

(Съобщения)

МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНИ СПОРАЗУМЕНИЯ

Необвързващи критерии за прилагането на членове 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз — 18 юни 2019 г.

(2019/C 223/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

като имат предвид, че:

- (1) На 13 април 2016 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията (наричани по-нататък „трите институции“) сключиха Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество ⁽¹⁾ (наричано по-нататък „Споразумението“).
- (2) В параграф 26 от Споразумението трите институции подчертаха важната роля, която имат за правото на Съюза делегираните актове и актовете за изпълнение, както и факта, че използвани по ефикасен и прозрачен начин и в случаи, когато това е обосновано, те са съществен инструмент за по-добро законотворчество, като допринасят за това законодателството да е опростено и актуално, както и да бъде прилагано ефикасно и бързо.
- (3) В параграф 28 от Споразумението трите институции предвидиха да допълнят Общото споразумение относно делегираните актове, приложено към Споразумението, като установят необвързващи критерии за прилагането на членове 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
- (4) Прилагането на тези критерии може да бъде предмет на ежегодни дискусии на политическо и на техническо равнище като част от общото наблюдение на изпълнението на Споразумението в съответствие с параграф 50 от него.
- (5) Доколкото в член 291, параграф 2 от ДФЕС се предвижда, че когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи и в случаите, предвидени в членове 24 и 26 от Договора за Европейския съюз - на Съвета, целта на необвързващите критерии е да се направи разграничение между делегираните актове и актовете за изпълнение, а не между институциите, на които се предоставят изпълнителни правомощия. Тези необвързващи критерии нямат за цел да определят или да ограничават по какъвто и да било начин условията, при които дадена институция упражнява правомощията, които са ѝ предоставени в съответствие с приложимото право на Съюза, включително и с основния акт.
- (6) Съдът на Европейския съюз вече неколккратно разгледа конкретни въпроси от значение за прилагането на членове 290 и 291 от ДФЕС ⁽²⁾. Тази съдебна практика може да се доразвие в бъдеще. Когато е целесъобразно, може да се наложи преглед на необвързващите критерии с оглед на развитието на съдебната практика,

⁽¹⁾ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1).

⁽²⁾ Например Решение на Съда на ЕС от 18 март 2014 г., *Колтисия/Парламент и Съвет* („Делото за биоцидите“), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; Решение на Съда на ЕС от 17 март 2016 г., *Парламент/Колтисия* („Делото за механизма за свързване на Европа“), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; Решение на Съда на ЕС от 16 юли 2015 г., *Колтисия/Парламент и Съвет* („Делото за механизма за визова реципрочност“), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

СЕ СПОРАЗУМЯХА ЗА СЛЕДНОТО:

I. ОБЩИ ПРИНЦИПИ

1. Настоящите необвързващи критерии предоставят насоки на трите институции за това дали в рамките на законодателните актове предоставянето на правомощия следва да бъде от делегиран или изпълнителен характер, и следователно дали трябва да бъде представено съгласно член 290 от ДФЕС за приемането на делегиран акт или съгласно член 291 от ДФЕС за приемането на акт за изпълнение.
2. Във всеки случай характерът на предвидения акт трябва да се определи, като се вземат предвид целите, съдържанието и контекста на предвидения акт, както и на самия законодателен акт.
3. От компетентността на законодателя е да реши, в рамките на предвиденото в ДФЕС, дали и до каква степен да бъдат използвани делегирани актове или актове за изпълнение. В това отношение законодателят е този, който трябва да определи дали да предостави правомощия на Комисията да приема делегирани актове и да прецени дали е необходимо да се предоставят правомощия, за да се осигурят еднакви условия за прилагането на законодателния акт.
4. Ако законодателят счете, че дадена разпоредба следва да бъде неразделна част от основния акт, той може да реши да включи тази разпоредба в приложение. Законодателят не е длъжен да предвижда включването на приложения в законодателните актове и вместо това може да реши да предвиди приемането на отделни актове, но трите институции припомнят, че структурата на законодателните актове следва да се ръководи от общите ангажменти и цели, установени в Споразумението, за опростено, ясно и последователно законодателство, което е достъпно и разбираемо за гражданите, администрациите и предприятията, може да се прилага на практика и не зависи от въпроса за предоставянето на правомощия. Това по никакъв начин не ограничава правомощията на законодателя.
5. Съществените елементи на законодателството трябва да бъдат установени в основния акт. Следователно на Комисията не може да бъде предоставяно правомощието да приема правила, които предполагат политически избор, попадащ в рамките на отговорностите на законодателя на Съюза, например когато това правомощие изисква претегляне на различните противоречащи си интереси въз основа на множество оценки⁽³⁾. При упражняването на делегирани или изпълнителни правомощия Комисията трябва да зачита изцяло съществените елементи на акта, предоставящ правомощията⁽⁴⁾.
6. Законодателен акт може да предостави правомощието за приемане на делегирани актове единствено на Комисията.
7. Критериите не следва да се считат за изчерпателни.

II. КРИТЕРИИ

A. АКТОВЕ ОТ ОБЩ ИЛИ ИНДИВИДУАЛЕН ХАРАКТЕР

1. Делегираните актове могат да бъдат само от общ характер. С делегирани актове не могат да се приемат мерки от индивидуален характер.
2. Актовете за изпълнение могат да бъдат от индивидуален или общ характер.
3. Актът се счита за акт от общ характер, ако се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно⁽⁵⁾.

B. ИЗМЕНЕНИЯ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ, ВКЛЮЧИТЕЛНО НА ПРИЛОЖЕНИЯТА КЪМ ТЯХ

1. Ако законодателят предостави на Комисията правомощие да изменя законодателен акт, това правомощие може да се упражни само чрез делегирани актове⁽⁶⁾, включително когато правомощието за изменение се отнася до приложението, тъй като те са неразделна част от законодателните актове.
2. Делегирането на правомощие да бъде изменян законодателен акт има за цел да разреши на Комисията да изменя или да отменя несъществени елементи, уредени от законодателя в този акт⁽⁷⁾. Измененията могат да включват вмъквания и добавки във връзка с някои несъществени елементи от законодателния акт, заличаване или замяна на несъществени елементи.

⁽³⁾ Решение на Съда от 5 септември 2012 г., *Парламент/Съвет*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, т. 64, 65 и 76; Решение на Съда от 26 юли 2017 г., *Чешка република/Комисия*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, т. 78; Решение на Съда от 11 май 2017 г., *Dyson/Комисия*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, т. 61 и 62.

⁽⁴⁾ Решение на Съда от 11 май 2017 г., *Dyson/Комисия*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, т. 65.

⁽⁵⁾ Решение на Общия съд от 14 юни 2012 г., *Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe/Комисия*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, т. 30; Решение на Общия съд от 7 март 2013 г., *Bilbaína de Alquitranes и др./ЕСНА*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, т. 32 и 56.

⁽⁶⁾ Решение на Съда от 15 октомври 2014 г., *Парламент/Комисия*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, т. 45; Решение на Съда от 16 юли 2015 г., *Комисия/Парламент и Съвет*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, т. 31.

⁽⁷⁾ Решение на Съда от 17 март 2016 г., *Парламент/Комисия*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, т. 42.

В. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРАВИЛА ЗА ДОПЪЛВАНЕ НА ОСНОВНИЯ АКТ

Мерки, които се състоят в приемането на допълнителни правила за надграждане и доразвиване на съдържанието и които същевременно се вписват в нормативната уредба, установена с основния акт, следва да бъдат уредени в делегирани актове. Такъв би бил случаят с мерки, които засягат по същество правилата, уредени в основния акт, и които позволяват на Комисията да „конкретизира“ основния акт, при условие че не се засягат съществените му елементи.

Г. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПРАВИЛА ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ОСНОВНИЯ АКТ

От друга страна, допълнителни правила, с които се прилагат или привеждат в действие вече установените в основния акт правила и с които се уточнява съдържанието на този акт, без да засяга същността на законодателната рамка, следва да бъдат уредени в актове за изпълнение. Такъв би бил случаят, когато законодателят е установил достатъчно точна правна уредба, например когато е установил основните условия и критерии.

Д. АКТОВЕ, С КОИТО СЕ УСТАНОВЯВАТ ПРОЦЕДУРА, МЕТОД ИЛИ МЕТОДОЛОГИЯ

1. Мерки, с които се установява процедура (т.е. начин за изпълняване или осъществяване на нещо с цел да се постигне определен резултат, посочен в основния акт), могат да бъдат уредени в делегиран акт или в акт за изпълнение (или дори да бъдат съществен елемент от основния акт) в зависимост от тяхното естество, цели, съдържание и контекст.

Така например мерки, установяващи елементи на процедура, които надграждат или доразвиват съдържанието на основния акт и се вписват в нормативната уредба, установена с основния акт, следва да бъдат уредени в делегирани актове.

От друга страна, мерките за гарантиране на еднаквото прилагане на правило, уредено в основния акт, чрез въвеждането на процедура следва да бъдат уредени в актове за изпълнение.

2. По същия начин предоставянето на правомощия за определяне на метод (тоест начин за извършване на нещо конкретно по редовен и систематичен начин) или методология (тоест правила за определяне на метод) може да предвижда приемането на делегирани актове или актове за изпълнение в зависимост от неговото естество, цели, съдържание и контекст.

Е. АКТОВЕ, КОИТО СЕ ОТНАСЯТ ДО ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

Мерки, които се отнасят до задължение за предоставяне на информация, могат да бъдат уредени в делегиран акт или в акт за изпълнение (или дори да бъдат съществен елемент от основния акт) в зависимост от тяхното естество, цели, съдържание и контекст.

Например мерки, които определят допълнителни правила за надграждане и доразвиване на съдържанието на задължение за предоставяне на информация, следва да бъдат уредени в делегирани актове. Такъв обикновено е случаят на допълнителни несъществени елементи, засягащи по същество задължение за предоставяне на информация.

От друга страна, мерките, чиято цел е да се гарантира еднаквото изпълнение на задължение за предоставяне на информация, като например формат и технически средства, следва да бъдат уредени в актове за изпълнение. Например, когато основният акт определя по достатъчно точен начин съдържанието на задължението за предоставяне на информация, мерките, които уточняват информацията, която трябва да бъде предоставена с цел да се осигури съпоставимост на данните или ефективно изпълнение на задълженията, следва да бъдат уредени в актове за изпълнение.

Ж. АКТОВЕ, СВЪРЗАНИ С РАЗРЕШЕНИЯ

Мерки, които се отнасят до разрешения, например на продукти или вещества, могат да бъдат уредени в делегиран акт или в акт за изпълнение (или дори да бъдат съществен елемент от основния акт) в зависимост от тяхното естество, цели, съдържание и контекст.

Разрешения с индивидуален характер могат да се приемат единствено с актове за изпълнение. Разрешения с общ характер, за които решението на Комисията се основава на критерии, определени в основния акт по достатъчно точен начин, следва да се приемат чрез актове за изпълнение.

Разрешения с общ характер, които допълват основния акт, като не се ограничават само до прилагането на критериите, уредени в основния акт, същевременно надграждат съдържанието на основния акт (в рамките на предоставеното правомощие), следва да се приемат с делегирани актове.

III. НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО И ПРЕГЛЕД НА ТЕЗИ КРИТЕРИИ

1. Трите институции съвместно и редовно ще следят за прилагането на настоящите критерии.

2. Трите институции ще направят преглед на критериите в съответствие със своите вътрешни правила, когато е приложимо чрез своите органи, които имат специална компетентност в тази област, и ако е необходимо и целесъобразно — с оглед на развитието на съдебната практика на Съда на Европейския съюз.
-