

II.

(Informacije)

MEĐUINSTITUCIJSKI SPORAZUMI

**Neobvezujući kriteriji za primjenu članaka 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije –
18. lipnja 2019.**

(2019/C 223/01)

EUROPSKI PARLAMENT, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE I EUROPSKA KOMISIJA

budući da:

- (1) Europski parlament, Vijeće i Komisija („tri institucije”) sklopili su 13. travnja 2016. Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva ⁽¹⁾ („Sporazum”).
- (2) U točki 26. Sporazuma tri institucije naglasile su važnu ulogu koju u pravu Unije imaju provedbeni i delegirani akti te da su oni, kada se upotrebljavaju na učinkovit i transparentan način te u opravdanim slučajevima, sastavni instrument bolje izrade zakonodavstva koji doprinosi jednostavnom, ažuriranom zakonodavstvu i njegovoj učinkovitosti, brzoj provedbi.
- (3) Tri institucije predvidjele su u točki 28. Sporazuma dopunjavanje Zajedničkog dogovora o delegiranim aktima priloženog Sporazumu utvrđivanjem neobvezujućih kriterija za primjenu članaka 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- (4) Primjena tih kriterija može biti predmetom godišnjih rasprava i na političkoj i na tehničkoj razini u okviru općeg praćenja provedbe Sporazuma u skladu s njegovom točkom 50.
- (5) U skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a, kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili, u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji, Vijeću, međutim svrha je neobvezujućih kriterija odrediti granicu između delegiranih i provedbenih akata, a ne između institucija kojima se provedbene ovlasti dodjeljuju. Ovi neobvezujući kriteriji nisu osmišljeni kako bi se njima u bilo kojem pogledu definirali ili ograničili uvjeti pod kojima institucija izvršava ovlasti koje su joj dodijeljene u skladu s relevantnim pravom Unije, što uključuje temeljni akt.
- (6) Sud Europske unije već se u više navrata bavio posebnim pitanjima relevantnima za primjenu članaka 290. i 291. UFEU-a ⁽²⁾. Ta bi se sudska praksa u budućnosti mogla dodatno razvijati. Ako to bude primjereno, možda će biti potrebno preispitati neobvezujuće kriterije s obzirom na razvoj sudske prakse,

⁽¹⁾ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.).

⁽²⁾ Među ostalim: presuda Suda od 18. ožujka 2014., *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća*, (poznat kao predmet „Biocidni proizvodi”), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; presuda Suda od 17. ožujka 2016., *Parlament protiv Komisije*, (poznat kao predmet „Instrument za povezivanje Europe (CEF)”), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; presuda Suda od 16. srpnja 2015., *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća*, (poznat kao predmet „Mehanizam viznog reciprociteta”), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

SPORAZUMJELI SU SE KAKO SLIJEDI:

I. OPĆA NAČELA

1. Ovim se neobvezujućim kriterijima daju smjernice trima institucijama o tome treba li u zakonodavnom aktu ovlast koja se dodjeljuje biti delegirane ili provedbene naravi, odnosno treba li se dodijeliti na temelju članka 290. UFEU-a za donošenje delegiranog akta ili članka 291. UFEU-a za donošenje provedbenog akta.
2. Priroda predviđenog akta mora se u svakom slučaju utvrditi uzimajući u obzir ciljeve, sadržaj i kontekst predviđenog akta te ciljeve, sadržaj i kontekst samog zakonodavnog akta.
3. Zakonodavac je taj koji ima nadležnost odlučiti o tome je li potrebno koristiti se delegiranim ili provedbenim aktima te u kojoj mjeri, unutar granica utvrđenih UFEU-om. U tom pogledu zakonodavac treba odrediti hoće li ovlastiti Komisiju za donošenje delegiranih akata i ocijeniti hoće li biti potrebne ovlasti kako bi se osigurali jedinstveni uvjeti za provedbu zakonodavnog akta.
4. Ako zakonodavac smatra da bi pojedina odredba trebala biti sastavni dio temeljnog akta, može odlučiti tu odredbu uključiti u prilog. Zakonodavac nikada nije obvezan predvidjeti priloge zakonodavnim aktima i može odlučiti da umjesto toga predvidi zasebne akte, ali tri institucije podsjećaju da bi se struktura zakonodavnog akta trebala temeljiti na zajedničkim obvezama i ciljevima utvrđenima u Sporazumu kako bi se donosilo jednostavno, jasno i dosljedno zakonodavstvo koje je dostupno, razumljivo građanima, upravama i poduzećima te praktično za provedbu i izrađeno neovisno o pitanju dodjeljivanja ovlasti. Time se ni na koji način ne ograničavaju ovlasti zakonodavca.
5. Ključni elementi zakonodavstva moraju biti utvrđeni u temeljnom aktu. Stoga se ovlast za donošenje pravila koja uključuju političke odabire koji su u nadležnosti zakonodavca Unije, primjerice time što se njome zahtijeva prosudba predmetnih sukobljenih interesa na temelju niza procjena, ne može dodijeliti Komisiji⁽³⁾. Komisija pri izvršavanju delegiranih ili provedbenih ovlasti u potpunosti mora poštovati ključne elemente akta kojim su joj ovlasti dodijeljene⁽⁴⁾.
6. Zakonodavnim se aktom ovlast za donošenje delegiranih akata može dodijeliti samo Komisiji.
7. Kriteriji se ne bi trebali smatrati iscrpnima.

II. KRITERIJI

A. AKTI OPĆE ILI POJEDINAČNE PRIMJENE

1. Delegirani akti mogu imati samo opću primjenu. Mjere pojedinačne primjene ne mogu se donijeti delegiranim aktima.
2. Provedbeni akti mogu imati pojedinačnu ili opću primjenu.
3. Smatra se da akt ima opću primjenu ako se primjenjuje na objektivno utvrđene situacije i ako proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba⁽⁵⁾.

B. IZMJENE ZAKONODAVNIH AKATA I NJIHOVIH PRILOGA

1. Ako zakonodavac Komisiji dodijeli ovlast za izmjenu zakonodavnog akta, ta se ovlast može izvršiti samo delegiranim aktima⁽⁶⁾, između ostalog i kada se ovlast za izmjenu odnosi na priloge, s obzirom na to da su oni sastavni dio zakonodavnih akata.
2. Delegacija ovlasti za „izmjenu” zakonodavnog akta ima za cilj ovlastiti Komisiju da izmijeni ili stavi izvan snage elemente koji nisu ključni koje je zakonodavac utvrdio u tom aktu⁽⁷⁾. Izmjene mogu uključivati umetanja i dodavanja koja se odnose na određene elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni, ili brisanja ili zamjene elemenata koji nisu ključni.

⁽³⁾ Presuda Suda od 5. rujna 2012., *Parlament protiv Vijeća*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, točke 64., 65. i 76.; presuda Suda od 26. srpnja 2017., *Češka Republika protiv Komisije*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, točka 78.; presuda Suda od 11. svibnja 2017., *Dyson protiv Komisije*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, točke 61. i 62.

⁽⁴⁾ Presuda Suda od 11. svibnja 2017., *Dyson protiv Komisije*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, točka 65.

⁽⁵⁾ Presuda Općeg suda od 14. lipnja 2012., *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe protiv Komisije*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, točka 30.; presuda Općeg suda od 7. ožujka 2013., *Bilbaina de Alquitranes i drugi protiv ECHA-e*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, točke 32. i 56.

⁽⁶⁾ Presuda Suda od 15. listopada 2014., *Parlament protiv Komisije*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, točka 45.; presuda Suda od 16. srpnja 2015., *Komisija/Parlament i Vijeće*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, točka 31.

⁽⁷⁾ Presuda Suda od 17. ožujka 2016., *Parlament protiv Komisije*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, točka 42.

C. DODATNA PRAVILA KOJIMA SE DOPUNJUJE TEMELJNI AKT

Mjere koje se sastoje od donošenja dodatnih pravila koja se temelje na sadržaju temeljnog akta ili kojima se taj sadržaj dodatno razvija i koja su unutar regulatornog okvira kako je definiran temeljnim aktom trebale bi se utvrđivati u delegiranim aktima. To bi bio slučaj s mjerama koje utječu na sadržaj pravila utvrđenih u temeljnom aktu i kojima se Komisiji omogućuje da razradi temeljni akt, pod uvjetom da se njima ne mijenjaju njegovi ključni elementi.

D. DODATNA PRAVILA KOJIMA SE PROVODI TEMELJNI AKT

S druge strane, dodatna pravila o provedbi ili o davanju učinka pravilima već utvrđenima u temeljnom aktu kojima se dodatno detaljno određuje sadržaj tog akta, a da se pritom ne utječe na sadržaj zakonodavnog okvira, trebala bi se utvrditi u provedbenim aktima. To bi bio slučaj kada je zakonodavac utvrdio dovoljno precizan pravni okvir, na primjer kada je zakonodavac utvrdio glavne uvjete i kriterije.

E. AKTI KOJIMA SE UTVRĐUJU POSTUPAK, METODA ILI METODOLOGIJA

1. Mjere kojima se utvrđuje postupak (to jest način provođenja ili obavljanja nečega radi postizanja određenog rezultata utvrđenog u temeljnom aktu) mogu se utvrditi delegiranim aktom ili provedbenim aktom (ili čak mogu biti ključni element temeljnog akta), ovisno o njihovoj prirodi, ciljevima, sadržaju i kontekstu.

Primjerice, mjere kojima se određuju elementi postupka koji se temelje na sadržaju temeljnog akta ili kojima se taj sadržaj dodatno razvija i koje su unutar regulatornog okvira kako je definiran temeljnim aktom trebale bi se utvrđivati u delegiranim aktima.

S druge strane, mjere kojima se utvrđuje određeni postupak kako bi se osigurala jedinstvena provedba pravila utvrđenog u temeljnom aktu trebale bi se utvrđivati u provedbenim aktima.

2. Slično tomu, ovlaštenje za određivanje metode (to jest način na koji bi se nešto konkretno provodilo na redovit i sustavan način) ili metodologije (to jest pravila za određivanje metode) može predvidjeti delegirane ili provedbene akte ovisno o njihovoj prirodi, ciljevima, sadržaju i kontekstu.

F. AKTI KOJI SE ODOSE NA OBVEZU PRUŽANJA INFORMACIJA

Mjere koje se odnose na obvezu pružanja informacija mogu se utvrditi delegiranim aktom ili provedbenim aktom (ili čak mogu biti ključni element temeljnog akta), ovisno o njihovoj prirodi, ciljevima, sadržaju i kontekstu.

Primjerice, mjere kojima se određuju dodatna pravila koja se temelje na sadržaju obveze pružanja informacija trebale bi se utvrđivati u delegiranim aktima. To će općenito vrijediti za dodatne elemente koji nisu ključni, a utječu na sadržaj obveze pružanja informacija.

S druge strane, mjere kojima je cilj osigurati da se obveza pružanja informacija ispunjava na jedinstven način, primjerice s obzirom na format i tehnička sredstva, trebale bi se utvrđivati u provedbenim aktima. Primjerice, ako je temeljnim aktom na dovoljno precizan način određen sadržaj obveze pružanja informacija, mjere kojima se detaljnije navode informacije koje se trebaju pružiti kako bi se osigurala usporedivost podataka ili djelotvorno izvršavanje obveza trebale bi se utvrđivati u provedbenim aktima.

G. AKTI KOJI SE ODOSE NA DAVANJE ODOBRENJA

Mjere koje se odnose na davanje odobrenja, primjerice za proizvode ili tvari, mogu se utvrditi u delegiranom aktu ili u provedbenom aktu (ili čak mogu biti ključni element temeljnog akta), ovisno o njihovoj prirodi, ciljevima, sadržaju i kontekstu.

Odobrenja pojedinačne primjene mogu se donijeti samo provedbenim aktima. Odobrenja opće primjene za koja se odluka Komisije temelji na kriterijima koji su u temeljnom aktu utvrđeni na dovoljno precizan način trebala bi se donositi provedbenim aktima.

Odobrenja opće primjene kojima se dopunjuje temeljni akt, odnosno odobrenja koja nisu ograničena na primjenu kriterija utvrđenih u temeljnom aktu, nego se istodobno temelje na sadržaju temeljnog akta (u okviru dodijeljene ovlasti), trebala bi se donositi delegiranim aktima.

III. PRAĆENJE PRIMJENE I PREISPITIVANJE OVIH KRITERIJA

1. Tri institucije zajedno će i redovito pratiti primjenu ovih kriterija.

2. Tri institucije preispitat će kriterije u skladu sa svojim unutarnjim mehanizmima, prema potrebi preko svojih tijela s posebnom kompetencijom u tom području, ako je to potrebno i primjereno s obzirom na razvoj sudske prakse Suda Europske unije.
-