

II

(Sdělení)

INTERINSTITUCIONÁLNÍ DOHODY

**Nezávazná kritéria pro uplatňování článků 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie –
18. června 2019**

(2019/C 223/01)

EVROPSKÝ PARLAMENT, RADA EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÁ KOMISE,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropský parlament, Rada a Komise (dále jen „tři orgány“) uzavřely dne 13. dubna 2016 interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů ⁽¹⁾ (dále jen „dohoda“).
- (2) V bodu 26 této dohody tři orgány zdůraznily důležitou úlohu, kterou v právu Unie mají prováděcí akty a akty v přenesené pravomoci, a skutečnost, že pokud se tyto akty používají efektivně, transparentně a v odůvodněných případech, jsou nedílnými nástroji zdokonalení tvorby právních předpisů, neboť přispívají k jednoduchosti a aktuálnosti právních předpisů a k jejich účinnému a pohotovému provádění.
- (3) V bodu 28 dohody tři orgány uvedly, že obecnou shodu o aktech v přenesené pravomoci připojenou k dohodě doplní o nezávazná kritéria pro uplatňování článků 290 a 291 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“).
- (4) Provádění těchto kritérií může být předmětem každoročních diskusí na politické i odborné úrovni, jež jsou součástí obecného monitorování plnění dohody v souladu s jejím bodem 50.
- (5) Zatímco čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování EU stanoví, že jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech stanovených v člancích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě, je účelem nezávazných kritérií vymezit hranici mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty, a nikoli mezi orgány, jimž jsou prováděcí pravomoci svěřeny. Cílem těchto nezávazných kritérií není jakkoli vymezovat nebo omezovat podmínky, na jejichž základě orgán vykonává pravomoci jemu svěřené v souladu s příslušnými právními předpisy Unie, včetně základního aktu.
- (6) Specifické otázky související s uplatňováním článků 290 a 291 Smlouvy o fungování EU již byly několikrát předmětem rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ⁽²⁾. Tato judikatura se může v budoucnu dále rozvíjet. S ohledem na vývoj judikatury může být případně nezbytné nezávazná kritéria přezkoumat,

⁽¹⁾ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1).

⁽²⁾ Mimo jiné: rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 2014, *Komise v. Parlament a Rada*, (označovaný jako věc „biocidy“), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016, *Parlament v. Komise*, (označovaný jako věc „Nástroj pro propojení Evropy“), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2015, *Komise v. Parlament a Rada*, (označovaný jako věc „mechanismus vízové vzájemnosti“), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

SE DOHODLY TAKTO:

I. OBECNÉ ZÁSADY

1. Tato nezávazná kritéria poskytují třem orgánům vodítka k rozhodnutí, zda by zmocnění vyplývající z legislativních aktů mělo mít povahu přenesení pravomoci nebo prováděcí povahu, a zda by toto zmocnění tedy mělo být uděleno podle článku 290 Smlouvy o fungování EU k přijetí aktu v přenesené pravomoci nebo podle článku 291 Smlouvy o fungování EU k přijetí prováděcího aktu.
2. V každém případě musí být určena povaha zamýšleného aktu, a to s přihlédnutím k cílům, obsahu a souvislostem zamýšleného aktu, jakož i samotného legislativního aktu.
3. Pravomoc rozhodnout, zda a v jaké míře využít akty v přenesené pravomoci či prováděcí akty, přísluší v mezích stanovených Smlouvou o fungování EU normotvůrci. V tomto ohledu je na normotvůrci, aby určil, zda svěří Komisi pravomoc k přijetí aktů v přenesené pravomoci, i aby posoudil, zda budou zapotřebí pravomoci k zajištění jednotných podmínek pro provádění legislativního aktu.
4. Jestliže se normotvůrce domnívá, že by určité ustanovení mělo být nedílnou součástí základního aktu, může se rozhodnout, že jej začlení do přílohy. Normotvůrce není nikdy povinen opatřovat legislativní akty přílohami, a namísto toho může rozhodnout o přijetí samostatných aktů, nicméně tři orgány připomínají, že by se struktura legislativního aktu měla řídit společnými závazky a cíli stanovenými v dohodě, jimiž je přijetí jednoduchých, jasných a jednotných právních předpisů, které jsou přístupné, jsou srozumitelné občanům, správním orgánům a podnikům a jejichž provádění je praktické, přičemž jsou tvořeny bez ohledu na otázku zmocnění. Toto žádným způsobem neomezuje pravomoc normotvůrce.
5. Podstatné prvky právních předpisů musí být určeny v základním aktu. Komisi proto nelze světit pravomoc přijímat pravidla zahrnující politická rozhodnutí, za která je odpovědný unijní zákonodárce, například pokud tato rozhodnutí zahrnují vážení dotčených rozdílných zájmů na základě četných posouzení⁽³⁾. Komise musí při výkonu přenesených nebo prováděcích pravomocí plně respektovat podstatné prvky zmocňovacího aktu⁽⁴⁾.
6. Legislativní akt může světit pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci pouze Komisi.
7. Výčet kritérií by neměl být považován za vyčerpávající.

II. KRITÉRIA

A. OBECNĚ ZÁVAZNÉ AKTY A INDIVIDUÁLNÍ PRÁVNÍ AKTY

1. Akty v přenesené pravomoci mohou být pouze obecně závazné. Prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nesmí být přijímána opatření individuální povahy.
2. Prováděcí akty mohou být obecně závazné nebo být individuální povahy.
3. Akt je považován za obecně závazný, pokud se uplatňuje v objektivně určených situacích a má právní účinky vůči kategoriím osob, které jsou vymezeny obecně a abstraktně⁽⁵⁾.

B. ZMĚNY LEGISLATIVNÍCH AKTŮ VČETNĚ JEJICH PŘÍLOH

1. Jestliže svěří normotvůrce Komisi pravomoc měnit legislativní akt, lze tuto pravomoc vykonávat pouze prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci⁽⁶⁾, včetně případů, kdy se tato pravomoc měnit legislativní akt týká příloh, neboť ty jsou nedílnou součástí legislativních aktů.
2. Účelem přenesení pravomoci „měnit“ legislativní akt je zmocnit Komisi ke změně nebo zrušení nepodstatných prvků stanovených v tomto aktu normotvůrcem⁽⁷⁾. Změny mohou mít formu vložení či doplnění, která se týkají některých nepodstatných prvků legislativního aktu, nebo zrušení či nahrazení jeho nepodstatných prvků.

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2012, *Parlament v. Rada*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, body 64, 65 a 76; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. července 2017, *Česká republika v. Komise*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, bod 78; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2017, *Dyson v. Komise*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, body 61 a 62.

⁽⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2017, *Dyson v. Komise*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, bod 65.

⁽⁵⁾ Rozsudek Tribunálu ze dne 14. června 2012, *Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe v. Komise*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, bod 30; rozsudek Tribunálu ze dne 7. března 2013, *Bilbaína de Alquitranes a další v. ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, body 32 a 56.

⁽⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. října 2014, *Parlament v. Komise*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, bod 45; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2015, *Komise v. Parlament a Rada*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, bod 31.

⁽⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016, *Parlament v. Komise*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, bod 42.

C. DALŠÍ PRAVIDLA DOPLŇUJÍCÍ ZÁKLADNÍ AKT

Opatření spočívající v přijetí dalších pravidel, která vycházejí z obsahu předpisu nebo jej rozvíjejí, spadající do předpisového rámce vymezeného v základním aktu, by měla být stanovena v aktech v přenesené pravomoci. Tak by tomu bylo v případě opatření, která ovlivňují podstatu pravidel stanovených v základním aktu a umožňují Komisi dát tomuto aktu konkrétní podobu, za podmínky, že opatřeními nejsou dotčeny jeho podstatné prvky.

D. DALŠÍ PRAVIDLA PROVÁDĚJÍCÍ ZÁKLADNÍ AKT

Naopak další pravidla, která provádějí a uskutečňují pravidla stanovená v základním aktu tím, že obsah tohoto aktu blíže upřesňují, aniž by zasahovala do podstaty legislativního rámce, by měla být stanovena v prováděcích aktech. Tak by tomu bylo v případě, kdy normotvůrce stanoví dostatečně přesný právní rámec, například stanovením hlavních podmínek a kritérií.

E. AKTY STANOVUJÍCÍ POSTUP, METODU NEBO METODIKU

1. Opatření stanovující postup (totiž způsob provedení či plnění toho, co je zapotřebí k dosažení určitého výsledku definovaného v základním aktu) mohou být v závislosti na jejich povaze, cílech, obsahu a souvislostech stanovena buď v aktu v přenesené pravomoci, nebo v prováděcím aktu (nebo mohou být dokonce podstatným prvkem základního aktu).

Například opatření stanovující součásti postupu, které vycházejí z obsahu základního aktu nebo jej rozvíjejí a které spadají do předpisového rámce vymezeného v základním aktu, by měla být stanovena v aktech v přenesené pravomoci.

Naopak opatření, která stanovením určitého postupu zajišťují jednotné uplatňování pravidla stanoveného v základním právním aktu, by měla být stanovena v prováděcích aktech.

2. Obdobně svěřením pravomoci k určení metody (totiž způsobu, jakým jsou plněny určité úkony, zejména pravidelně a systematicky) nebo metodologie (totiž pravidel k určení metody) může vyžadovat akt v přenesené pravomoci či prováděcí akt v závislosti na jeho povaze, cílech, obsahu či souvislostech.

F. AKTY TÝKAJÍCÍ SE POVINNOSTI POSKYTOVAT INFORMACE

Opatření týkající se povinnosti poskytovat informace mohou být v závislosti na jejich povaze, cílech, obsahu a souvislostech stanovena buď v aktu v přenesené pravomoci, nebo v prováděcím aktu (nebo mohou být dokonce podstatným prvkem základního aktu).

Například opatření určující další pravidla, jež vycházejí z obsahu povinnosti poskytovat informace, by měla být stanovena v aktech v přenesené pravomoci. Obecně tomu bude v případě dalších nepodstatných prvků, jež mají dopad na podstatu povinnosti poskytovat informace.

Naopak opatření, jejichž cílem je zajistit jednotné plnění povinnosti poskytovat informace, jako jsou formát a technické prostředky, by měla být stanovena v prováděcích aktech. Například opatření, která v případě, že základní akt dostatečně přesně určuje podstatu povinnosti poskytovat informace, dále upřesňují informace, jež mají být poskytovány, aby byla zajištěna srovnatelnost údajů nebo bylo účinně vymáháno plnění povinností, by měla být stanovena v prováděcích aktech.

G. AKTY TÝKAJÍCÍ SE POVOLENÍ

Opatření týkající se povolení, například pro výrobky nebo látky, mohou být v závislosti na jejich povaze, cílech, obsahu a souvislostech stanovena buď v aktu v přenesené pravomoci, nebo v prováděcím aktu (nebo mohou být dokonce podstatným prvkem základního aktu).

Povolení individuální povahy lze přijmout pouze prostřednictvím prováděcích aktů. Povolení obecné povahy, vyplývající z rozhodnutí Komise, jež vychází z kritérií dostatečně přesně definovaných v základním aktu, by měla být přijata prostřednictvím prováděcích aktů.

Povolení obecné povahy, která doplňují základní akt tím, že nejsou omezena na uplatňování kritérií stanovených v základním aktu, ale zároveň z obsahu tohoto aktu vycházejí (v mezích svěřené pravomoci), by měla být přijata prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci.

III. SLEDOVÁNÍ POUŽITÍ TĚCHTO KRITÉRIÍ A JEJICH PŘEZKUM

1. Tři orgány uplatňování těchto kritérií společně a pravidelně sledují.

2. Pokud to bude s ohledem na vývoj judikatury Soudního dvora Evropské unie nezbytné a vhodné, tři orgány v souladu se svými příslušnými vnitřními postupy, případně prostřednictvím svých orgánů, které mají v této oblasti zvláštní pravomoci, kritéria přezkoumají.
-