

II

(Közlemények)

INTÉZMÉNYKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK

Nem kötelező erejű kritériumok az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. és 291. cikkének alkalmazásához – 2019. június 18.

(2019/C 223/01)

AZ EURÓPAI PARLAMENT, AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

mivel:

- (1) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: a három intézmény) 2016. április 13-án a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodást⁽¹⁾ (a továbbiakban: a megállapodás) kötött.
- (2) A megállapodás (26) pontjában a három intézmény kiemelte a végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok uniós jogban játszott fontos szerepét, valamint hogy azok – amennyiben hatékony, átlátható módon és indokolt esetekben használják őket – a jogalkotás minőségének javítását szervesen szolgáló eszközként hozzájárulnak ahhoz, hogy a jogszabályok egyszerűek és naprakészek, valamint eredményesen és gyorsan végrehajthatók legyenek.
- (3) A három intézmény a megállapodás (28) pontjában kilátásba helyezte, hogy a megállapodás mellékletét képező felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról szóló egyetértési megállapodást kiegészíti oly módon, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. és 291. cikkének alkalmazásához nem kötelező erejű kritériumokat határoz meg.
- (4) Az említett kritériumok végrehajtását évente meg lehet vitatni politikai és technikai szinten egyaránt, a megállapodás végrehajtásának általános nyomon követése keretében, annak (50) pontjával összhangban.
- (5) Miközben az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra, a nem kötelező erejű kritériumok célja a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási jogi aktusok elhatárolása, nem pedig azon intézmények közötti különbségtétel, amelyekre a végrehajtási hatáskört ruházzák. Ezek a nem kötelező erejű kritériumok nem alkalmasak arra, hogy bármely tekintetben meghatározzák vagy korlátozzák azokat a feltételeket, amelyek mellett egy intézmény a vonatkozó uniós joggal – ideértve az alap-jogiaktust – összhangban gyakorolja a rá ruházott hatáskört.
- (6) Az Európai Unió Bírósága már számos alkalommal foglalkozott az EUMSZ 290. és 291. cikkének⁽²⁾ alkalmazása szempontjából releváns konkrét kérdésekkel. Az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat a jövőben továbbfejlődhet. Adott esetben a nem kötelező erejű kritériumokat felül kell vizsgálni az ítélkezési gyakorlatban bekövetkezett fejlemények alapján,

⁽¹⁾ Intézményközi megállapodás (2016. április 13.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról (HL L 123., 2016.5.12., 1. o.).

⁽²⁾ Többek között: A Bíróság 2014. március 18-i *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ítélete (az ún. biocid-ügy), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; A Bíróság 2016. március 17-i *Parlament kontra Bizottság* ítélete (az ún. Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz ügy), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; A Bíróság 2015. július 16-i *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ítélete (az ún. vízumviszonossági mechanizmus ügy), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

A KÖVETKEZŐKBEN ÁLLAPODTAK MEG:

I. ÁLTALÁNOS ELVEK

1. Ezek a nem kötelező erejű kritériumok iránymutatást nyújtanak a három intézmény számára arra vonatkozóan, hogy felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási jellegű felhatalmazást foglaljanak-e bele jogalkotási aktusokba, és hogy következésképpen azt az EUMSZ 290. cikke értelmében felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadására vonatkozóan vagy az EUMSZ 291. cikke értelmében végrehajtási jogi aktus elfogadására vonatkozóan kell-e megadniuk.
2. Minden esetben meg kell határozni a tervezett jogi aktus jellegét figyelembe véve annak, valamint magának a jogalkotási jogi aktusnak a célkitűzéseit, tartalmát és összefüggéseit.
3. A jogalkotó hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy használjon-e felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat vagy végrehajtási jogi aktusokat az EUMSZ keretein belül, és ha igen, milyen mértékben. Ebben a vonatkozásban a jogalkotónak kell meghatározni, hogy felhatalmazást ad-e a Bizottságnak felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, valamint fel kell mérnie, hogy szükség van-e hatáskörre a jogalkotási aktus egységes feltételek szerinti végrehajtásának biztosítása érdekében.
4. Ha a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy egy rendelkezésnek az alap-jogiaktus szerves részét kell képeznie, dönthet úgy, hogy azt a rendelkezést egy mellékletbe foglalja bele. A jogalkotó soha nem köteles mellékletekről rendelkezni a jogalkotási aktusokban. Dönthet úgy is, hogy inkább külön jogi aktusokról rendelkezik, azonban a három intézmény emlékeztet arra, hogy a jogalkotási aktusok szerkezetének a megállapodásban meghatározott közös kötelezettségvállalásokat és célkitűzéseket kell követnie annak érdekében, hogy olyan egyszerű, egyértelmű és következetes jogszabályok szülessenek, amelyek elérhetőek és érthetőek az állampolgárok, a közigazgatási szervek és a vállalkozások számára, a gyakorlatban végrehajthatók és a felhatalmazás kérdéséről függetlenül készülnek. Ez semmi esetre sem korlátozza a jogalkotó hatáskörét.
5. A jogszabály alapvető rendelkezéseit az alap-jogiaktusban kell meghatározni. Következésképpen az uniós jogalkotó felelősségi körébe tartozó, politikai döntést igénylő szabályok elfogadására irányuló felhatalmazást nem lehet a Bizottságra ruházni, például amikor arra van szükség, hogy az adott ütköző érdekeket számos szempont alapján mérlegeljék⁽³⁾. Felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási hatáskörének gyakorlása során a Bizottságnak teljes mértékben tiszteletben kell tartania a felhatalmazó jogi aktus⁽⁴⁾ alapvető rendelkezéseit.
6. Jogalkotási aktus csak a Bizottságra ruházhatja a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskört.
7. A kritériumok ezen felsorolása nem tekintendő kimerítőnek.

II. KRITÉRIUMOK

A. ÁLTALÁNOS VAGY EGYEDI HATÁLYÚ JOGI AKTUSOK

1. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok csak általános hatályúak lehetnek. Az egyedi hatályú intézkedéseket nem lehet felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal elfogadni.
2. A végrehajtási jogi aktusok lehetnek egyedi vagy általános hatályúak.
3. A jogi aktus akkor tekinthető általános hatályúnak, ha objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint személyek általánosan és elvont módon meghatározott kategóriáira fejt ki joghatást⁽⁵⁾.

B. A JOGALKOTÁSI AKTUSOK MÓDOSÍTÁSA, IDEÉRTVE A MELLÉKLETEIKET IS

1. Ha a jogalkotó hatáskört ruház a Bizottságra a jogalkotási aktus módosítása céljából, ez a hatáskör csak felhatalmazáson alapuló jogi aktus révén gyakorolható⁽⁶⁾, ideértve azokat az eseteket is, amikor a módosításra való felhatalmazás a mellékletekre vonatkozik, mivel azok a jogalkotási aktusok szerves részét képezik.
2. A jogalkotási aktus módosítására irányuló felhatalmazás célja, hogy engedélyezze a Bizottságnak az adott jogalkotási aktusban a jogalkotó által megállapított nem alapvető rendelkezések módosítását vagy hatályon kívül helyezését⁽⁷⁾. A módosítások magukban foglalhatnak a jogalkotási aktus egyes nem alapvető rendelkezéseivel kapcsolatos beillesztéseket és kiegészítéseket, vagy a nem alapvető rendelkezések törlését vagy felváltását.

⁽³⁾ A Bíróság 2012. szeptember 5-i, *Parlament kontra Tanács* ítélete, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, 64., 65. és 76. pont; A Bíróság 2017. július 26-i *Cseh Köztársaság kontra Bizottság* ítélete, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, 78. pont; A Bíróság 2017. május 11-i *Dyson kontra Bizottság* ítélete, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, 61. és 62. pont.

⁽⁴⁾ A Bíróság 2017. május 11-i *Dyson kontra Bizottság* ítélete, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, 65. pont.

⁽⁵⁾ A Törvényszék 2012. június 14-i *Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe kontra Bizottság* ítélete, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, 30. pont; A Törvényszék 2013. március 7-i *Bilbaína de Alquitranes és mások kontra ECHA* ítélete, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, 32. és 56. pont.

⁽⁶⁾ A Bíróság 2014. október 15-i *Parlament kontra Bizottság* ítélete, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, 45. pont; A Bíróság 2015. július 16-i *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ítélete, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, 31. pont.

⁽⁷⁾ A Bíróság 2016. március 17-i *Parlament kontra Bizottság* ítélete, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, 42. pont.

C. AZ ALAP-JOGIAKTUST KIEGÉSZÍTŐ TOVÁBBI SZABÁLYOK

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban kell megállapítani azokat az intézkedéseket, amelyek az alap-jogiaktus tartalmára épülő vagy azt tovább fejlesztő további szabályok elfogadásából állnak, ugyanakkor az alap-jogiaktus által meghatározott szabályozási kereten belül maradnak. Ez a helyzet azon intézkedések esetében, amelyek az alap-jogiaktusban megállapított szabályok érdemi részét érintik és lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy konkretizálja az alap-jogiaktust, feltéve, hogy az említett intézkedések nem érintik az alap-jogiaktus alapvető rendelkezéseit.

D. AZ ALAP-JOGIAKTUST VÉGREHAJTÓ TOVÁBBI SZABÁLYOK

Ezzel szemben végrehajtási jogi aktusokban kell meghatározni azokat a szabályokat, amelyek az alap-jogiaktusban már megállapított szabályokat hajtának végre vagy tesznek alkalmazhatóvá azáltal, hogy tovább pontosítják az adott jogi aktus érdemi részét anélkül, hogy érintenék a jogalkotási keret lényegét. Ez akkor fordulhat elő, ha a jogalkotó kellően pontos jogi keretet határozott meg, például a fő feltételek és kritériumok megállapítása révén.

E. ELJÁRÁST, MÓDSZERT VAGY MÓDSZERTANT LÉTREHOZÓ JOGI AKTUSOK

1. Az eljárást (vagyis valami elvégzésének vagy végrehajtásának módját az alap-jogiaktusban meghatározott bizonyos eredmény elérése céljából) létrehozó intézkedéseket akár felhatalmazáson alapuló jogi aktusban, akár végrehajtási jogi aktusban (vagy akár egy alap-jogiaktus alapvető rendelkezéseként) meg lehet állapítani az intézkedések jellegétől, célkitűzéseitől, tartalmától és összefüggéseitől függően.

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban kell megállapítani például azokat az intézkedéseket, amelyek az alap-jogiaktus tartalmára épülő vagy azt továbbfejlesztő eljárás elemeit határozzák meg, és az alap-jogiaktus által meghatározott szabályozási kereten belül maradnak.

Ezzel szemben végrehajtási jogi aktusokban kell meghatározni az alap-jogiaktusban megállapított szabály egységes végrehajtását eljárás megállapításával biztosító intézkedéseket.

2. Ehhez hasonlóan a módszer (azaz valamely konkrét tevékenység rendszeres és szisztematikus végzésének módja) vagy a módszertan (azaz egy módszer meghatározására vonatkozó szabályok) meghatározására való felhatalmazás a jellegtől, célkitűzéseitől, tartalmától és összefüggéseitől függően felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási jogi aktust írhat elő.

F. AZ INFORMÁCIÓSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGGEL KAPCSOLATOS JOGI AKTUSOK

Az információszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos intézkedéseket akár felhatalmazáson alapuló jogi aktusban, akár végrehajtási jogi aktusban (vagy akár egy alap-jogiaktus alapvető rendelkezéseként) meg lehet határozni az intézkedések jellegétől, célkitűzéseitől, tartalmától és összefüggéseitől függően.

Például felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban kell megállapítani azokat az intézkedéseket, amelyek további, az információszolgáltatási kötelezettség tartalmára épülő szabályokat határoznak meg. Ez a helyzet általánosságban az információszolgáltatási kötelezettséget érdemben érintő további, nem alapvető rendelkezések esetében.

Ezzel szemben végrehajtási jogi aktusokban kell megállapítani azokat az intézkedéseket, amelyek célja annak biztosítása, hogy az információszolgáltatási kötelezettséget egységes módon teljesítsék, például a formátum és a technikai eszközök tekintetében. Például, amikor az alap-jogiaktus kellő pontossággal határozza meg az információszolgáltatási kötelezettség lényegét, végrehajtási jogi aktusokban kell megállapítani azokat az intézkedéseket, amelyek tovább pontosítják a szolgáltatandó információkat az adatok összehasonlíthatósága vagy a kötelezettségek eredményes érvényesítése érdekében.

G. ENGEDÉLYEZÉSSEL KAPCSOLATOS JOGI AKTUSOK

A például termékek vagy anyagok engedélyezésével kapcsolatos intézkedéseket akár felhatalmazáson alapuló jogi aktusban, akár végrehajtási jogi aktusban (vagy akár az alap-jogiaktus egyik alapvető rendelkezéseként) meg lehet állapítani, az intézkedések jellegétől, célkitűzéseitől, tartalmától és összefüggéseitől függően.

Az egyedi hatályú engedélyeket kizárólag végrehajtási jogi aktusokkal lehet elfogadni. Azokat az általános hatályú engedélyeket, amelyek tekintetében a bizottsági határozat az alap-jogiaktusban kellő pontossággal meghatározott kritériumokon alapul, végrehajtási jogi aktusok útján kell elfogadni.

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján kell elfogadni az alap-jogiaktust kiegészítő, általános hatályú engedélyeket, amelyek nem korlátozódnak az alap-jogiaktusban megállapított kritériumok alkalmazására, ugyanakkor az alap-jogiaktus tartalmára épülnek (a felhatalmazás határain belül).

III. E KRITÉRIUMOK ALKALMAZÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE ÉS FELÜLVIZSGÁLATA

1. A három intézmény együttesen és rendszeres időközönként nyomon követi e kritériumok alkalmazását.

2. A három intézmény a saját belső szabályozásával összhangban, adott esetben az e területen különleges hatáskörrel rendelkező szerveiken keresztül felül fogja vizsgálni a kritériumokat, amennyiben szükséges és megfelelő az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában bekövetkezett fejlemények alapján.
-