

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за адаптиране към член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз на редица правни актове, предвиждащи използването на процедурата по регулиране с контрол“

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за адаптиране към член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз на редица правни актове в областта на правосъдието, предвиждащи използването на процедурата по регулиране с контрол“

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)

(2014/С 67/21)

Главен докладчик: г-н PEGADO LIZ

На 16 септември 2013 г. Съветът на Европейския съюз и на 4 юли 2013 г. Европейският парламент, решиха, в съответствие с член 33; член 43, параграф 2; член 53, параграф 1; член 62; член 64, параграф 2; член 91; член 100, параграф 2; член 114; член 153, параграф 2, буква б); член 168, параграф 4, буква б); член 172; член 192, параграф 1; член 207 и член 338, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за адаптиране към член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз на редица правни актове, предвиждащи използването на процедурата по регулиране с контрол“

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD).

На 4 юли 2013 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 81, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за адаптиране към член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз на редица правни актове в областта на правосъдието, предвиждащи използването на процедурата по регулиране с контрол“

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD).

Предвид неотложното естество на работата, на 493-ата си пленарна сесия, проведена на 16 и 17 октомври 2013 г., Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Pegado Liz и прие настоящото становище със 110 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Целта на двете предложения за регламент COM (2013) 451 final и COM (2013) 452 final от 27 юни 2013 г., за които Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) беше сезиран с искане за изготвяне на становище, е да се извърши „ан блок“ привеждане в съответствие с новия режим на делегираните актове от 165 законодателни инструмента, които първоначално бяха предмет на ПРК.

1.2 Това беше поискано от Европейския парламент с подкрепата на Съвета с цел съобразяване на предишните практики на „комитологията“ с процедурата по делегиране, предвидена в член 290 от ДФЕС.

1.3 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията, тъй като тя е необходима за сигурността на източниците на правото на Съюза и цели опростяване и ефективност.

1.4 ЕИСК припомня, че подробният му доклад относно процедурата на делегиране беше приет наскоро и препоръчва да бъде взет предвид с оглед разбирането на настоящото становище.

1.5 Това „ан блок“ привеждане в съответствие на 165 правни инструмента (регламенти, директиви и решения) от дванадесет различни области повдига голям брой правни и практически въпроси.

1.6 Някои елементи от процедурата на делегиране са все още неясни. Така например, все още предстои да бъде определено понятието „несъществени елементи“. Би трябвало да бъде извършена и точна оценка на функционирането на механизма.

1.7 Някои предложения за регламенти съдържат варианти, при които не е взета предвид рамката, определена от основните правни актове, и стигат дотам да предвиждат делегиране за неопределен срок, или определят много кратки крайни срокове за контрола от страна на Парламента и Съвета.

1.8 Предвид техните общи и специфични забележки ЕИСК препоръчва на Комисията да адаптира „ан блок“ привеждането в съответствие, като отчете в по-голяма степен особеностите на някои основни правни актове.

1.9 ЕИСК препоръчва също Съветът и Парламентът да проявят максимална бдителност и да оценят подробно всички актове, включени в това привеждане в съответствие.

2. Въведение

2.1 Договорът от Лисабон, който е в сила от 1 декември 2009 г., установява разграничение между предоставеното на Комисията правомощие да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт, както е предвидено в член 290 от ДФЕС (процедура на делегиране), и правомощието да приема актове за изпълнение, предвидени в член 291 от ДФЕС (процедурата за изпълнение).

2.2 По отношение на тези два типа правомощия се прилагат напълно различни правни рамки.

2.2.1 Предвидено е изпълнението на делегираните правомощия да се извършва чрез незадължителни инструменти:

— съобщението на Комисията до Европейския Парламент и до Съвета относно прилагане на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз ⁽¹⁾;

— „споразумението за делегираните актове“ (*„common understanding on delegated acts“*), сключено между Европейския парламент, Съвета и Комисията;

— членове 87а и 88 от Регламента на Европейския парламент, изменени с решение от 10 май 2012 г. ⁽²⁾;

2.2.1.1 Неотдавна Комитетът прие подробен информационен доклад относно процедурата на делегиране; силно се препоръчва той да бъде прочетен, за да бъде разбрано настоящото становище ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009 г.

⁽²⁾ док. А7-0072/2012.

⁽³⁾ Информационен доклад относно „По-добро регулиране: актове за изпълнение и делегираните актове“ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions&itemCode=24245>.

2.2.2 От своя страна прилагането на изпълнителните правомощия, предвидени в член 290 от ДФЕС, се извършва чрез правно обвързващи инструменти:

— Регламент (ЕС) № 182/2011 ⁽⁴⁾ (наричан по-нататък „Регламент за комитологията“), който предвижда две процедури: процедура по консултиране и процедура по разглеждане;

— Решение 1999/468/ЕО ⁽⁵⁾ (наричано по-нататък „Решение за комитологията“), изменено през 2006 г. с цел засилване на контрола от страна на Парламента и Съвета, което предвижда процедурата по регулиране с контрол (наричана по-нататък „ПРК“).

2.2.3 ПРК беше използвана за приемането на мерки за изпълнение за изменение на несъществените елементи на основни законодателни актове. Тази формулировка, определена в член 5а от „Решението за комитологията“ ⁽⁶⁾, е много близка до определението за делегиран актове. Всъщност делегиран акт по смисъла на член 290 от ДФЕС е квазизаконодателен акт, приет от Комисията, с цел да допълва или изменя „несъществени елементи от законодателния акт“.

2.2.4 Именно поради това сходство член 5а от „Решението за комитологията“ и ПРК остават временно валидни в периода от 2009 г. до 2014 г., тъй като целта на Комисията е да използва този ограничен период, за да адаптира съществуващите разпоредби, предвиждащи ПРК, към режима на делегираните актове.

2.2.5 Затова след „искане“ на Европейския парламент ⁽⁷⁾ Комисията, с подкрепата на Съвета ⁽⁸⁾, започна да „привежда в съответствие“ някои регламенти, директиви и решения.

Предмет на предложенията за т.нар. регламенти „омнибус“, относно които Комитетът беше сезиран с искане за изготвяне на становище, е към това привеждане в съответствие да се пристъпи „ан блок“.

3. Предложения на Комисията

3.1 Комисията публикува две предложения за регламент:

— едното се отнася за „редица правни актове“ COM(2013) 451 final;

— а другото – за „редица правни актове в областта на правосъдието“ COM(2013) 452 final.

⁽⁴⁾ ОВ L 55, 28.02.2011 г., стр. 13.

⁽⁵⁾ ОВ L 184, 11.4.1999 г., стр. 23.

⁽⁶⁾ Въведена с решение на Съвета от 17 Юли 2006 г. (ОВ L 200 от 22.7.2006 г., стр. 11).

⁽⁷⁾ Резолюция на ЕП от 5 май 2010 г. (P7-TA (2010) 0127), т.18.

⁽⁸⁾ Изявления на Комисията ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 19

Трети пакет с предложения е все още в процес на обсъждане и би трябвало да бъде завършен скоро.

3.2 Предложението относно „редица правни актове“ има за цел приемането „ан блок“, от ПРК до процедурата на делегиране, на 160 правни актове (регламенти, директиви и решения) от единадесет различни области:

- съобщителни мрежи, съдържание и технологии;
- заетост, социални въпроси и приобщаване;
- действия по климата;
- енергетика;
- предприятия и промишленост;
- околна среда;
- статистика;
- вътрешен пазар и услуги;
- мобилност и транспорт;
- здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите;
- данъчно облагане и митнически съюз.

3.2.1 То се състои от обяснителен меморандум, предложението за регламент и приложение със списък на актовете, които са засегнати от прехода от ПРК към процедура на делегиране.

3.3 Предложението относно „редица правни актове в областта на правосъдието“ е предмет на отделен текст, тъй като тяхното правно основание е посочено в дял V от ДФЕС и те не засягат всички държави членки. В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДФЕС, предложеният регламент няма да се отнася за тази държава членка.

3.3.1 Предложението за регламент, предвиждащо адаптиране към член 290 от ДФЕС на правни актове в областта на правосъдието, обхваща пет регламента, които се отнасят до:

- събирането на доказателства по граждански или търговски дела;
- въвеждане на европейско изпълнително основание при безспорни вземания;

— процедура за европейска заповед за плащане;

— европейска процедура за искове с малък материален интерес;

— връчване в държавите членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела.

4. Общи бележки

4.1 Комисията предлага „омнибус“ регламенти относно „ан блок“ привеждане в съответствие на няколко регламента, директиви и решения, вместо да приеме по едно предложение за регламент за всеки от съответните инструменти.

4.1.1 Комисията вече използва този метод през 2006 г. за въвеждането на ПРК. Тя прибегна до съобщение, за да адаптира спешно 25 регламента и директиви, включително Директива 2005/1/ЕО от 9 март 2005 г. за въвеждане на „нова организационна структура на комитетите за финансови услуги“⁽⁹⁾. Трябва да посочим и съобщението на Комисията от 2007 г. относно адаптирането към ПРК на друга поредица от актове, изброени в четири приложения⁽¹⁰⁾. ЕИСК отправи бележки и препоръки относно този случай⁽¹¹⁾.

4.1.2 Никога досега Комисията не е извършвала привеждане в съответствие от такъв мащаб.

4.1.3 Комитетът констатира, че предложенията за регламент разкриват мащаба на правомощията на Комисията, тъй като в тях се посочва обхватът, мащабът, както и периодът, с който Съветът и Парламентът разполагат, за да отправят възражение.

4.1.4 Този избор е разбираем от гледна точка на опростяването и бързината на процедурата, но поражда много въпроси.

а) *Неопределен период от време*

4.2 Член 2 от двете предложения за регламент предвижда, че правомощията за приемане на делегирани актове по отношение на тази дейност се предоставят „за неопределен период от време“.

4.2.1 Комитетът припомня, че съгласно член 290 от ДФЕС продължителността на делегирането трябва да бъде изрично предвидена в основния законодателен инструмент и че досега, с малки изключения, делегираната като цяло са за определен период, като при целесъобразност са възобновяеми посредством доклад относно изпълнението на делегирането.

⁽⁹⁾ COM(2006) 900 до 926 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 740 final., COM(2007) 741 final., COM(2007) 824 final., COM(2007) 822 final и COM(2008) 71final.

⁽¹¹⁾ ОВ С 161, 13.7.2007 г., стр. 45 и ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 35.

4.2.2 Той отбелязва, че предпочитанието на Комисията към делегиране с неопределена продължителност⁽¹²⁾ не се споделя от Парламента⁽¹³⁾. Освен това предложението за регламент „омнибус“ премахва задължението за представяне на периодични доклади относно прилагането на мерките, посочени в основните актове⁽¹⁴⁾.

4.2.3 Затова ЕИСК се пита дали предложените от Комисията регламенти „за привеждане в съответствие“ могат да стигнат дотам, че да предвиждат делегиране за неопределен период от време при всички случаи, независимо от съответната област.

б) Контрол от страна на ЕП и Съвета

4.3 Освен това, както ЕИСК посочи в своя информационен доклад относно делегираните актове, делегирането на правомощия е предмет на контрол от страна на Съвета и Парламента, които могат да оттеглят правомощието за делегиране по всяко време, да отправят възражение срещу делегирания акт, приет от Комисията, обикновено в срок от два месеца след нотифицирането на делегирания акт на Съвета и Парламента, или да информират Комисията в същия този двумесечен срок за намерението си да не повдигат възражения. По принцип този двумесечен срок може да бъде удължен по искане на Европейския парламент или Съвета.

4.3.1 В член 5а, параграфи от 3 до 6 от „Решението за комитологията“ беше предвиден сложен режим от различни крайни срокове в зависимост от това дали предвидените от Комисията мерки съответстват или не на становището на комитета, като тези срокове могат да варират от 4 месеца до 2 месеца в зависимост дали става въпрос за Съвета или за Европейския парламент.

Чрез дерогация от този „нормален“ режим, член 5а, параграф 5, буква б) постановяваше, че тези крайни срокове могат да бъдат съкратени „в надеждно обосновани изключителни случаи“ по „причини за ефективност“, но без да уточнява точен краен срок.

Освен това параграф 6 предоставяше специален едномесечен срок, задължително предвиден в основния акт, при специфични случаи, където нормалният режим не може да се приложи „по наложителни причини“.

4.3.2 Член 2, параграф 6 от предложението за регламент за адаптиране към изискванията на член 290 от ДФЕС на редица правни актове се отнася за тази възможност за дерогация, но се ограничава до това да предвиди, че „при надлежно обосновани изключителни случаи“ обичайният срок, в който Съветът и Парламентът могат да се противопоставят на делегирания акт, би могъл да се намали на един месец⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009 г., точка 3.2.

⁽¹³⁾ Common Understanding, точка IV.

⁽¹⁴⁾ Три години, например в Директива № 2006/21/ЕО от 15 март 2006 г. относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии.

⁽¹⁵⁾ Предложението за регламент, предвиждащо адаптиране към член 290 от ДФЕС на правни актове в областта на правосъдието, не предоставя тази възможност.

4.3.3 Предложената нова схема изглежда ограничава полето на действие, с което разполагат Съветът и Парламентът, за да изпълняват своите надзорни правомощия.

4.3.4 Комитетът си задава въпроси по-специално относно възможността Съветът и Парламентът да упражняват ефективно своите надзорни правомощия върху 165 делегирани акта в рамките на толкова кратки срокове.

в) Несъществени елементи

4.4 ЕИСК припомня, както изтъкна в своя информационен доклад, че процедурата на делегиране има за цел приемането на делегирани актове относно „несъществени“ елементи, предвидени в законодателни актове, приети съвместно от Съвета и Парламента.

4.4.1 Предложенията за регламент на Комисията засягат дванадесет различни области.

4.4.2 Предвид факта, че точното правно естество на делегираните актове е доста неясно, и тъй като областите, обхванати от тези предложения за регламент, са както обширни, така и с чувствителен характер, е възможно, както ще бъде обяснено по-долу, да възникнат въпроси относно „несъществения“ характер на някои мерки.

4.4.3 Освен това понятието за „несъществена мярка“ се тълкува различно от Съда в зависимост от областта, която засяга. Така на 5 септември 2012 г. големият състав на Съда на Европейския съюз призна, че сферата на основните права на лицата е в прерогативите на законодателя и следователно никога не може да бъде предмет на делегиране на Комисията⁽¹⁶⁾.

4.4.4 Освен това Съдът на ЕС не е имал все още възможност да се произнесе по изпълнението на делегирани правомощия на Комисията. Той само беше сезиран, за пръв път, в рамките на т. нар. дело „биоциди“, относно подаден от Комисията иск за отмяна на член 80, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁶⁾ Дело C-355/10, Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз относно Наблюдение на външните морски граници — Въвеждане на допълнителни условия относно наблюдението на границите — Изпълнителни правомощия на Комисията — Обхват — Искане за отмяна).

⁽¹⁷⁾ Дело C-427/12: Европейска комисия/Европейски парламент, Съвет на Европейския съюз. Дело относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди, доколкото предвижда приемане на мерки, които установяват такси, дължими на Европейска агенция по химикали (ЕЧА), чрез акт за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС, а не чрез делегиран акт съгласно член 290 от ДФЕС. Според Комисията актът, който тя е призвана да приеме на основание член 80, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 528/2012, може да се разглежда като делегиран акт по смисъла на член 290 от ДФЕС, тъй като цели да допълни някои несъществени елементи от законодателния акт.

Искът е заведен на 19 септември 2012 г. и се очаква Съдът да се произнесе по него в края на 2013 г. или най-рано в началото на 2014 г., след като е изслушал заключенията на генералния адвокат.

5. Специфични бележки

5.1 В повечето от разглежданите в настоящото становище предложения Комисията адаптира правилно и разумно ПРК към режима на делегирани актове, предвиден в член 290 от ДФЕС. Някои ситуации обаче пораждават съмнения и създават особени трудности.

а) Впечатления относно схемата

5.2 Повечето от засегнатите правни инструменти съдържат изрична препратка към член 5а от решението на Съвета от 17 юли 2006 г.⁽¹⁸⁾, наричано „Решението за комитологията“, с което беше въведена ПРК и предвидена необходимостта от прилагането на тази процедура за приемането на „мерки от общ характер, предназначени да изменят несъществени елементи от основен акт“. Но това изменение на режима, установен с решението от 28 юни 1999 г., влезе в сила едва на 24 юли 2006 г.

5.2.1 По този начин никой от правните инструменти, засегнати от „привеждането в съответствие“ преди тази дата, не уточнява кои мерки подлежат на ПРК. Едва с решението от юли 2006 г. беше добавен нов параграф 2 към член 2 от решението от юни 1999 г. За първи път то предвижда приемането на мерки от общ характер, предназначени да изменят несъществени елементи от основен акт.

5.2.2 Следователно всички тези законодателни актове съдържат единствено формулировки⁽¹⁹⁾ като „мерките, необходими за прилагането на настоящата директива следва да се приемат в съответствие с Решение 199/486/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията“, „Комисията се подпомага от комитет“ и „в случаите, когато се прави позоваване на настоящия параграф, се прилагат членовете 5 и 7 от Решение 1999/468/ЕО при спазване на разпоредбите на член 8 от него.“

5.2.3 Комитетът припомня, че преходът от ПРК към делегиране води до премахването на становищата на комитетите, изисквани в рамките на ПРК. Те обаче се запазват за мерките за изпълнение, предвидени в член 291 от ДФЕС.

5.2.4 Следователно е премахнат етап на контрол от „несъществено естество“ на „определени елементи“ на основния законодателен акт.

5.2.5 В списъка, приложен към предложението за регламент на Комисията, са включени актове, предходни на „Решението за комитологията“. Те обаче са били публикувани преди процедурата по комитология да бъде систематизирана, поради което

позоваванията на мерки са изключително неясни, като например „адаптиране към техническия прогрес“ (Директивата за аерозолните опаковки от 20 май 1975 г.)⁽²⁰⁾

б) Определяне на приложното поле

5.3 Свеждането на обхвата на член 5а до „несъществените елементи“ на някои основни правни актове понякога не е достатъчно точно. Така например без допълнително уточнение общата формулировка „мерките, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент“ в Регламент (ЕО) № 661/2009 относно общата безопасност на моторните превозни средства не е задоволителна.

5.3.1 Понякога член 5а се прилага за елементи, чийто „несъществен“ характер е доста съмнителен. Такъв е случаят, например, с:

— Регламент (ЕО) № 715/2009 относно условията за достъп до газопреводни мрежи за природен газ (член 23);

— Регламент (ЕО) № 714/2009 относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия;

— член 23, параграфи 1 и 4, и член 40, параграф 3 от Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, позволяваща определяне на целесъобразността, във връзка с естеството и степента на риска, на застраховка „Професионална отговорност“;

— член 12, член 34, параграф 1 и член 35, параграф 2 от Регламент 1371/2007 от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт.

в) Области, свързани с основните права

5.4 Привидно „несъществени“ мерки, като адаптирането на приложенията към директиви, все пак могат да породят съмнения относно последствията за защитата на някои основни права.

5.4.1 За примери може да се посочат:

— приложенията към Регламент (ЕО) № 1338/2008 от 16 декември 2008 г. относно статистиката на Общността в областта на общественото здраве и здравословните и безопасни условия на труд (членове 9 и 10, параграф 2);

⁽¹⁸⁾ ОВ L 200 от 22.7.2006 г., стр. 11.

⁽¹⁹⁾ Вж. например Директива 2006/25/ЕО, Директива 89/391/ЕО или Директива 2003/10/ЕО.

⁽²⁰⁾ Правилен начин за позоваване на „научно-технически прогрес“ може да бъде намерен в Регламент (ЕО) № 1272/2008 от 16 декември 2008 г. относно етикетането и опаковката или в Директива 2008/56/ЕО от 17 юни 2008 г. относно стратегията за морската среда.

- теми, свързани с преброяването на населението и жилищния фонд (Регламент (ЕО) № 763/2008 от 9 юли 2008 г.);
 - приложенията към Директива 2006/126/ЕО от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства;
 - дерогациите в приложенията към Регламент (ЕО) № 183/2005 от 12 януари 2005 г. за определяне на изискванията за хигиена на фуражите (член 28 и член 31, параграф 2);
 - приложенията към Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно хигиената на храните (член 13, параграф 2 и член 14);
 - изменението на приложения, които съдържат формуляри за упражняване на някои права, като например в случая на европейско изпълнително основание при безспорни вземания (Регламент (ЕО) № 805/2004 от 21 април 2004 г.), Европейската заповед за плащане (Регламент (ЕО) № 1896/2006 от 12 декември 2006 г.) по европейската процедура за иски с малък материален интерес (Регламент (ЕО) № 861/2007 от 11 юли 2007 г.) и връчването на съдебни и извънсъдебни документи (Регламент (ЕО) № 1393/2007 от 13 ноември 2007 г.);
- 5.4.2 Трябва да се посочат и още по-деликатни случаи, като например тези, при които основна част от регулирането на дадена тема ще бъде извършено чрез делегирани актове, като например:
- процедурата относно жалбите срещу „защита срещу субсидиране и практики на несправедливо ценообразуване, причиняващи щети на въздушните превозвачи на Общността при осигуряване на въздушно обслужване от държави, които не са членки на Европейската общност“, предвидена в Регламент (ЕО) № 868/2004 от 21 април 2004 г.;
 - или определянето на съставните елементи на ГПП в рамките на потребителските кредити (Директива 2008/48/ЕО от 23 април 2008 г., член 19, параграф 5 и член 25, параграф 2).

Брюксел, 16 октомври 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE
