

32003Q1231(01)

31.12.2003.

SLUŽBENI LIST EUROPSKE UNIJE

C 321/1

**MEĐUINSTITUCIONALNI SPORAZUM****o boljoj izradi zakonodavstva**

(2003/C 321/01)

EUROPSKI PARLAMENT, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE I KOMISIJA  
EUROPSKIH ZAJEDNICA,

zakonodavstva putem niza inicijativa i postupaka navedenih u  
ovom međuinstitucionalnom sporazumu.

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice, a  
posebno njegov članak 5. i njemu priložen Protokol o primjeni  
načela supsidijarnosti i proporcionalnosti,

uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji,

skrećući pozornost na Deklaraciju br. 18 o procijenjenim  
troškovima na temelju prijedloga Komisije i na Deklaraciju  
br. 19 o provedbi prava Zajednice, koje su priložene Završnom  
aktu iz Maastrichta,

skrećući pozornost na Međuinstitucionalne sporazume od  
25. listopada 1993. o postupcima za provedbu načela supsi-  
dijarnosti <sup>(1)</sup>, od 20. prosinca 1994. o ubrzanoj radnoj metodi za  
službenu kodifikaciju zakonodavnih tekstova <sup>(2)</sup>, od 22. prosinca  
1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakono-  
davstva Zajednice <sup>(3)</sup>, te od 28. studenoga 2001. o boljoj struk-  
turi korištenja tehnike preinačavanja za zakonske akte <sup>(4)</sup>,

primjećujući zaključke Predsjedništva sa sastanaka Europskog  
vijeća održanih 21. i 22. lipnja 2002. u Sevilli, te 20. i  
21. ožujka 2003. u Bruxellesu,

naglašavajući da je ovaj Sporazum sklopljen ne dovodeći u  
pitanje ishod Međuvladine konferencije koja će se održati  
nakon Konvencije o budućnosti Europe,

SPORAZUMJELI SU SE:

**Zajedničke obveze i ciljevi**

1. Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija  
Europskih zajednica sporazumno su poboljšati kvalitetu

2. Koristeći ovlasti i u skladu s postupcima navedenim u  
Ugovoru, te imajući u vidu važnost koju pridaju metodi dono-  
šenja odluka u Zajednici, tri institucije suglasne su poštovati  
opća načela kao što su demokratska legitimnost, supsidijarnost  
i proporcionalnost, te pravna sigurnost. Nadalje, one su spora-  
zumne promicati jednostavnost, jasnoću i dosljednost u izradi  
propisa i krajnju transparentnost zakonodavnog procesa.

One pozivaju države članice da osiguraju pravilno i pravovre-  
meno prenošenje prava Zajednice u nacionalno pravo u propi-  
sanim rokovima, na temelju zaključaka Predsjedništva Europ-  
skog vijeća s njegovih zasjedanja u Stockholmu, Barceloni i  
Sevilli.

**Bolja koordinacija zakonodavnih postupaka**

3. Tri su institucije sporazumno osigurati poboljšanje opće  
koordinacije njihove zakonodavne aktivnosti te tako pružiti  
važan temelj za bolju izradu zakonodavstva unutar Europske  
unije.

4. Tri su institucije sporazumno poboljšati koordinaciju  
njihovog pripremnog i zakonodavnog rada u kontekstu  
postupka suodlučivanja te ga objavljivati na prikladan način.

Vijeće će na vrijeme obavješćivati Europski parlament o nacrtu  
višegodišnjeg strateškog programa, kojeg preporučuje za dono-  
šenje Europskom vijeću. Tri institucije jedna će drugoj proslje-  
đivati svoje godišnje zakonodavne rasporede s ciljem postizanja  
sporazuma o zajedničkom godišnjem planiranju.

Europski parlament i Vijeće posebno će nastojati za svaki zakono-  
davni prijedlog ustanoviti okvirni raspored po različitim  
stadijima, koji vode do konačnog usvajanja takvog prijedloga.

<sup>(1)</sup> SL C 329, 6.12.1993., str. 135.

<sup>(2)</sup> SL C 102, 4.4.1996., str. 2.

<sup>(3)</sup> SL C 73, 17.3.1999., str. 1.

<sup>(4)</sup> SL C 77, 28.3.2002., str. 1.

Uvijek kada višegodišnje planiranje ima međuinstitucionalni učinak, tri institucije pokrenut će suradnju putem prikladnih kanala.

Koliko je to moguće, godišnji zakonodavni i radni program Komisije uključivat će naznake s obzirom na izbor zakonodavnih instrumenta i pravne osnove predviđene za svaku mjeru koja se predlaže.

5. Tri će institucije, u interesu učinkovitosti, osigurati koliko god je moguće bolju usklađenost postupanja pripremnih tijela <sup>(1)</sup> svake grane zakonodavne vlasti <sup>(2)</sup> u zajedničkim predmetima.

6. Tri će institucije će se stalno uzajamno obavješćivati o svom radu tijekom cijelog zakonodavnog postupka. Takva informacija temeljit će se na prikladnim postupcima, uključujući i dijalog između Europskog parlamenta, u odboru ili plenarno, i Predsjedništva Vijeća te Komisije.

7. O svojim zakonodavnim prijedlozima, Komisija će podnositi godišnje izvješće o napretku.

8. Komisija će osigurati da, kao opće pravilo, članovi Komisije prisustvuju raspravama odbora Europskog parlamenta i plenarnim zasjedanjima o nacrtima propisa za koje su odgovorni.

Vijeće će nastaviti praksu održavanja intenzivnog kontakta s Europskim parlamentom u obliku redovnog sudjelovanja ministara na koje se rasprava odnosi, koliko je to moguće, na plenarnim raspravama. Vijeće će također nastojati redovno sudjelovati u radu parlamentarnih odbora i ostalim sjednicama, po mogućnosti na ministarskoj ili nekoj drugoj primjerenoj razini.

9. Komisija će uzeti u obzir zahtjeve koje postavi Europski parlament ili Vijeće, na temelju članaka 192., odnosno 208. Ugovora o EZ-u, za podnošenje zakonodavnih prijedloga. Ona će brzo i primjereno odgovarati parlamentarnim odborima i pripremnim tijelima Vijeća, na koja se prijedlog odnosi.

### **Veća transparentnost i dostupnost**

10. Tri institucije potvrđuju važnost koju pridaju većoj transparentnosti i pojačanom pružanju informacija javnosti u svakom stadiju njihova zakonodavnog rada, istodobno uzimajući u obzir svoj poslovnik. One će posebno osiguravati da se javne rasprave na političkoj razini emitiraju što je šire moguće kroz sustavnu uporabu novih komunikacijskih tehnologija kao što su, među ostalim, satelitsko emitiranje i video-emitiranje putem Interneta. One će također osigurati da javnost ima bolji pristup EUR-Lexu.

<sup>(1)</sup> Odbor pri Europskom parlamentu; radna skupina i Odbor stalnih predstavnika u Vijeću.

<sup>(2)</sup> U smislu ovog Sporazuma, „zakonodavna vlast” znači samo Europski parlament i Vijeće.

11. Tri institucije će održavati zajedničku konferenciju za tisak kako bi objavile uspješan ishod zakonodavnog procesa u postupku suodlučivanja nakon što postignu sporazum, bilo nakon prvog čitanja, drugog čitanja ili mirenja.

### **Izbor zakonodavnih instrumenata i pravne osnove**

12. Komisija će objasniti i opravdati Europskom parlamentu i Vijeću svoj izbor zakonodavnog instrumenta, gdje je to moguće, kao dio svojega godišnjeg programa rada ili uobičajenih dijaloga te, u svim slučajevima, u obrazloženjima priloženim svojim inicijativama. Ona će razmotriti bilo koji zahtjev zakonodavnog tijela s time u vezi, te će uzeti u obzir rezultate bilo kojih savjetovanja, koje je ono poduzelo prije stavljanja na raspravu svojih prijedloga.

Ona će osigurati da aktivnost koju predlaže bude jednostavna, kao i usklađena s pravilnim postizanjem cilja te mjere i potrebom za učinkovitom provedbom.

13. Tri se institucije prisjećaju izraza „direktiva” (članak 249. Ugovora o EZ-u) i mjerodavne odredbe Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U svojim prijedlozima za direktive, Komisija će osigurati pronalaženje pravilne ravnoteže između općih načela i detaljnih odredbi, tako da se izbjegne prekomjerna uporaba provedbenih mjera Zajednice.

14. Komisija će osigurati jasno i sveobuhvatno opravdanje za pravnu osnovu koja se koristi za svaki prijedlog. U slučaju promjene pravne osnove nakon predstavljanja bilo kojeg prijedloga Komisije, odgovarajuće institucije obaviti će propisne ponovne konzultacije s Europskim parlamentom, potpuno u skladu sa sudskom praksom Suda Europskih zajednica.

15. U objašnjenjima uz prijedloge, Komisija će u svakom slučaju navesti pravna rješenja koja trenutačno postoje na razini Zajednice, u području na koje prijedlog utječe. Komisija će također u svojim objašnjenjima navesti kako se predložene mjere opravdavaju u svjetlu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Komisija će također govoriti o području primjene i rezultatima prethodnih savjetovanja i analiza učinka koje je izvršila.

### **Uporaba alternativnih načina reguliranja**

16. Tri institucije prisjećaju se obveze Zajednice da donosi propise samo gdje je to potrebno, u skladu s Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. One prepoznaju potrebu da se, u odgovarajućim slučajevima ili ako se Ugovorom ne predviđa uporaba pravnog instrumenta, koriste alternativni mehanizmi reguliranja.

17. Komisija će osigurati da bilo koje korištenje zajedničke regulacije ili samoregulacije uvijek bude u skladu s pravom Zajednice i da zadovoljava kriterije transparentnosti (posebno objavljivanja sporazuma) i reprezentativnosti sudionika. To također mora predstavljati dodatnu vrijednost za opći interes. Ti mehanizmi neće se primjenjivati tamo gdje su u pitanju temeljna prava ili važne političke opcije ili u situacijama gdje se pravila moraju primijeniti na jednoobrazan način u svim državama članicama. Oni moraju osigurati brzo i fleksibilno reguliranje koje ne utječe na načela tržišnog natjecanja ili jedinstvo unutarnjeg tržišta.

#### — Zajednička regulacija

18. Zajednička regulacija znači mehanizam kojim neki zakonodavni akt Zajednice povjerava postizanje ciljeva koje definira zakonodavna vlast stranama koje su prepoznate u tom području (kao što su gospodarski subjekti, socijalni partneri, nevladine organizacije ili udruženja).

Taj se mehanizam može koristiti na temelju kriterija definiranih u zakonodavnom aktu kako bi omogućio prilagodbu zakonodavstva problemima i sektorima u pitanju, umanjio zakonodavni teret usredotočujući se na bitne aspekte i oslanjajući se na iskustvo strana u pitanju.

19. Zakonodavni akt mora poštovati načelo proporcionalnosti definirano u Ugovoru o EZ-u. Sporazumi između socijalnih partnera moraju biti u skladu s odredbama utvrđenim u člancima 138. i 139. Ugovora o EZ-u. U objašnjenjima svojih prijedloga, Komisija će objasniti nadležnoj zakonodavnoj vlasti svoje razloge za predlaganje uporabe toga mehanizma.

20. U okviru definiranom temeljnim zakonodavnim aktom, strane na koje utječe taj akt mogu zaključiti dobrovoljne sporazume u smislu određivanja praktičnih rješenja.

Komisija će prosljeđivati nacрте sporazuma zakonodavnoj vlasti. U skladu sa svojim odgovornostima, Komisija provjerava jesu li ti nacрти sporazuma u skladu s pravom Zajednice ili ne (a posebno s temeljnim zakonodavnim aktom).

Na zahtjev, među ostalim, Europskog parlamenta ili Vijeća, na pojedinačnoj osnovi i ovisno o predmetu, temeljni zakonodavni akt može uključivati odredbu za dvomjesečni početak nakon obavješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća o nacrtu sporazuma. Tijekom toga razdoblja, svaka Institucija može ili predlagati izmjene, ako se smatra da nacrt sporazuma ne zadovoljava ciljeve koje je utvrdila zakonodavna vlast, ili se usprotiviti stupanju na snagu takvog sporazuma i, tražiti od Komisije da podnese prijedlog za zakonodavni akt.

21. Zakonodavni akt koji služi kao temelj za mehanizam zajedničke regulacije ukazivat će na mogući opseg zajedničke regulacije u dotičnom području. Nadležna će zakonodavna vlast u aktu definirati relevantne mjere koje se moraju poduzeti kako bi se pratila njegova primjena, u slučaju nepridržavanja jedne ili više strana ili ako se sporazum ne postigne. Te mjere mogu, na primjer, predviđati da Komisija redovno dostavlja informacije zakonodavnoj vlasti o daljnjim aktivnostima nakon primjene ili klauzulu o reviziji na temelju koje će Komisija izvještavati na kraju određenog razdoblja i, gdje je to potrebno, predložiti izmjene zakonodavnog akta ili bilo kakvu drugu prikladnu zakonodavnu mjeru.

#### — Samoregulacija

22. Samoregulacija se definira kao mogućnost gospodarskih subjekata, socijalnih partnera, nevladinih organizacija ili udruženja da među sobom i za sebe donesu zajedničke smjernice na europskoj razini (posebno pravilnike o postupanju i sektorske sporazume).

Kao opće pravilo, ova vrsta dobrovoljne inicijative ne podrazumijeva da su institucije usvojile bilo kakav stav, posebno u slučajevima kada se takve inicijative poduzimaju u područjima koja ne pokrivaju Ugovori ili za koja Unija do sada nije donijela propise. Jedna od odgovornosti Komisije bit će i pažljivo ispitivanje postupaka samoregulacije kako bi potvrdila da su u skladu s odredbama Ugovora o EZ-u.

23. Komisija će obavijestiti Europski parlament i Vijeće o postupcima samoregulacije za koje ona smatra, s jedne strane, da doprinose postizanju ciljeva Ugovora o EZ-u i da su u skladu s njegovim odredbama, a s druge strane, da su zadovoljavajuće u smislu prepoznatljivosti dotičnih strana, sektorske i zemljopisne pokrivenosti i dodane vrijednosti navedenih obveza. Ipak, ona će razmotriti mogućnost podnošenja prijedloga za zakonodavni akt, posebno na zahtjev nadležne zakonodavne vlasti ili u slučaju nepoštovanja gore navedenih postupaka.

#### Provedbene mjere (odborski postupak)

24. Tri institucije naglašavaju važnu ulogu koju u zakonodavstvu imaju provedbene mjere. One uzimaju na znanje ishod Konvencije o budućnosti Europe, vezano za uspostavu pravila koja uređuju kako Komisija koristi dane joj provedbene ovlasti.

Europski parlament i Vijeće naglašavaju da su, u skladu sa svojim ovlastima, počeli razmatrati prijedlog koji je Komisija donijela 11. prosinca 2002. radi izmjene Odluke Vijeća 1999/468/EZ<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> SL L 184, 17.7.1999., str. 23.

### Poboljšanje kvalitete zakonodavstva

25. Tri će institucije, koristeći svoje ovlasti, osigurati da zakonodavstvo bude kvalitetno, to jest, da je jasno, jednostavno i učinkovito. Institucije smatraju da će poboljšanje postupka savjetovanja koje prethodi donošenju propisa, i češća uporaba analiza učinaka (i *ex ante* i *ex post*) pomoći u postizanju toga cilja. One su predane potpunoj primjeni Međuinstitucionalnoga sporazuma od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice.

#### (a) Savjetovanje koje prethodi donošenju propisa

26. Tijekom razdoblja koje prethodi podnošenju zakonodavnih prijedloga, a nakon što je obavijestila Europski parlament i Vijeće, Komisija će provesti najšira moguća savjetovanja, rezultat kojih će biti objavljen. U određenim slučajevima, kada Komisija smatra da je to prikladno, ona može podnijeti dokument o savjetovanju koje prethodi donošenju propisa o kojem Europski parlament i Vijeće mogu odlučiti da daju svoje mišljenje.

#### (b) Analize učinaka

27. Sukladno Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Komisija će u svojim zakonodavnim prijedlozima odgovarajuće uzeti u obzir njihove financijske ili administrativne implikacije za Uniju i posebno za države članice. Nadalje, svaka od triju institucija imat će za cilj osigurati da primjena u državama članicama bude prikladna i učinkovita.

28. Tri institucije slažu se oko pozitivnog doprinosa ocjena učinka u poboljšanju kvalitete zakonodavstva Zajednice, posebno u odnosu na njegovo područje primjene i suštinu.

29. Komisija će nastaviti provoditi integrirani napredni postupak analize učinaka za glavne točke nacрта zakonodavstva, kombinirajući u jednom vrednovanju analize učinaka koje se, među ostalim, odnose na društvene, gospodarske i ekološke aspekte. Rezultati ocjena bit će u potpunosti i otvoreno dostupni Europskom parlamentu, Vijeću i široj javnosti. U objašnjenju svojih prijedloga Komisija će naznačiti način na koji su na njih utjecale analize učinaka.

30. Kada se primjenjuje postupak suodlučivanja, Europski parlament i Vijeće mogu na temelju zajednički definiranih kriterija i postupaka dati da se analize učinaka izvrše prije donošenja bilo kakve suštinske izmjene, bilo pri prvom čitanju ili u fazi mirenja. U što skorijem roku nakon donošenja ovog Sporazuma, tri će institucije procijeniti svoja iskustva i razmotriti mogućnost uspostave zajedničke metodologije.

#### (c) Dosljednost tekstova

31. Europski parlament i Vijeće donijet će prikladna rješenja za poboljšanje kontrole formulacije tekstova donesenih na

temelju postupka suodlučivanja, koje provode njihovi odgovarajući odjeli, s ciljem izbjegavanja netočnosti ili nedosljednosti. U tu svrhu, institucije se mogu suglasiti o kratkom razdoblju počeka kako bi se omogućilo da takva pravna provjera bude izvršena prije konačnog donošenja akta.

### Bolje prenošenje i primjena

32. Tri institucije naglašavaju potrebu država članica da se pridržavaju članka 10. Ugovora o EZ-u, one pozivaju države članice da osiguraju da se pravo Zajednice pravilno i pravovremeno prenese u nacionalno pravo unutar propisanih krajnjih rokova; one smatraju da je takvo prenošenje važno kako bi sudovi, administracije, članovi javnih i gospodarskih i društvenih subjekata dosljedno i učinkovito primjenjivali to zakonodavstvo.

33. Tri institucije osigurat će da sve direktive uključuju obvezujuće vremensko ograničenje za prenošenje njihovih odredbi u nacionalno pravo. One će umetnuti u direktive što je moguće kraće vremensko ograničenje za prenošenje, koje općenito nije duže od dvije godine. Tri se institucije nadaju da će države članice poduzeti ponovni napor u pogledu prenošenja direktiva unutar vremenskog ograničenja koje se u njima navodi. S tim u vezi, Europski parlament i Vijeće primaju na znanje da Komisija predlaže unapređivanje suradnje s državama članicama.

Tri institucije naglašavaju da na temelju Ugovora o EZ-u Komisija ima ovlasti pokrenuti postupak zbog kršenja, u slučajevima kada država članica ne prenese zakonodavstvo unutar utvrđenog vremenskog ograničenja, a Europski parlament i Vijeće primaju na znanje obveze koje je Komisija preuzela po ovom pitanju <sup>(1)</sup>.

34. Komisija će izraditi godišnja izvješća o prenošenju direktiva u različitim državama članicama, s tablicama koje pokazuju postotke prenošenja. Ta će se izvješća dostaviti Europskom parlamentu i Vijeću te će se objaviti.

Vijeće će poticati države članice da izrađuju, za sebe i u interesu Zajednice, svoje vlastite tablice koje će, koliko je to moguće, prikazivati korelaciju između direktiva i mjera prenošenja te da ih objavljuju. Vijeće poziva one države članice koje to još nisu učinile da imenuju koordinatore za prenošenje što je prije moguće.

### Pojednostavljivanje i smanjivanje količine zakonodavstva

35. Kako bi pravo Zajednice bilo jednostavnije za čitanje i primjenu, tri su institucije suglasne da, kao prvo, ažuriraju i skrate postojeće zakonodavstvo i, kao drugo, da ga značajno pojednostave. Kao temelj ove zadaće, uzet će višegodišnji program Komisije.

<sup>(1)</sup> Komunikacija Komisije od 12. prosinca 2002. o boljem praćenju primjene prava Zajednice, COM(2002) 725 završna verzija, str. 20. i 21.

Zakonodavstvo će se ažurirati i skratiti, među ostalim, stavljanjem izvan snage akata koji se više ne primjenjuju te kodifikacijom i preinačavanjem ostalih akata.

Svrha pojednostavljivanja zakonodavstva je poboljšanje i prilagodba zakonodavstva izmjenama ili zamjenom akata i odredbi, koje su previše nepraktične i previše složene da bi se primjenjivale. Takvo pojednostavljenje izvršit će se preinačavanjem postojećih akata ili u obliku novih zakonodavnih prijedloga, zadržavajući pritom suštinu politika Zajednice. S tim u vezi, Komisija će odabrati područja sadašnjeg prava koja su prikladna za pojednostavljivanje, na temelju kriterija utvrđenih nakon savjetovanja sa zakonodavnom vlasti.

36. U roku od šest mjeseci od datuma na koji ovaj Sporazum stupi na snagu, Europski parlament i Vijeće, čiji bi zadatak kao zakonodavnog tijela bio donošenje prijedloga za pojednostavljene akte u konačnoj fazi, trebaju izmijeniti svoje metode rada tako da uvedu, na primjer, *ad hoc* strukture s posebnim zadacima za pojednostavljivanje zakonodavstva.

#### Provedba i praćenje Sporazuma

37. Provedbu ovog Sporazuma pratit će Tehnička skupina na visokoj razini za međuinstitucionalnu suradnju.

38. Tri će institucije poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da njihovo osoblje ima mogućnosti i sredstva potrebna za pravilnu provedbu odredbi ovog Sporazuma.

Hecho en Estrasburgo, el dieciseis de diciembre de dos mil tres.

Udfærdiget i Strasbourg den sekstende december to tusind og tre.

Geschehen zu Straßburg am sechzehnten Dezember zweitausendunddrei.

Έγινε στις Στρασβούργο, στις δέκα έξι Δεκεμβρίου δύο χιλιάδες τρία.

Done at Strasbourg on the sixteenth day of December in the year two thousand and three.

Fait à Strasbourg, le seize décembre deux mille trois.

Fatto a Strasburgo, addì sedici dicembre duemilatre.

Gedaan te Straatsburg, de zestiende december tweeduizenddrie.

Feito em Estrasburgo, em dezasseis de Dezembro de dois mil e três.

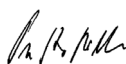
Tehty Strasbourgissa kuudentenatoista päivänä joulukuuta vuonna kaksituhattakolme.

Som skedde i Strasbourg den sextonde december tjugohundratre.

Za Europski parlament  
Predsjednik



Za Vijeće  
Predsjednik



p.o.

Za Komisiju  
Predsjednik

