

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Glavni poročevalec: g. PEZZINI

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta 10. decembra 2013 oziroma 18. novembra 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije zaprosita Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD).

Zaradi nujnosti zadeve je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 imenoval g. PEZZINIJA za glavnega poročevalca ter sprejel naslednje mnenje s 112 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO odobrava pobudo Komisije, saj ta zagotavlja varnost pravnih virov Unije, si prizadeva za poenostavitev in učinkovitost ter omogoča polno izvajanje pooblastil za demokratični nadzor, kakor tudi jasno in transparentno obveščanje vseh vpletenih strani.

1.2 Odbor je vesel, da je Komisija pri oblikovanju obravnavanega predloga upoštevala različne ugotovitve, ki jih je že izrazil v prejšnjih mnenjih.

1.3 Odbor ugotavlja, da predlog Komisije pokriva spremembe več kot 80 zakonodajnih aktov, večinoma uredb in direktiv, ter obžaluje, da ne more oceniti posameznih aktov, saj je zajetih zelo veliko tematik, ki se nanašajo na naslednja področja:

- omrežja;
- komunikacijske vsebine in tehnologije;
- podnebni ukrepi;
- energetika;
- podjetništvo in industrija;
- okolje;
- statistika;
- notranji trg in storitve;
- mobilnost in promet;
- zdravje in varstvo potrošnikov;
- humanitarna pomoč.

1.4 Odbor priporoča izvedbo še drugih poglobljenih ocen ciljev, vsebine, obsega in trajanja pooblastila, ki bi omogočile polno izvajanje demokratičnega nadzora na evropski ravni, kakor tudi nadzora pristojnosti in funkcij, ki jih imajo nacionalni parlamenti v evropskem zakonodajnem procesu. Odbor meni, da bi bilo treba nedvoumno opredeliti pojma „nebistveni ukrep“ in „prenos pristojnosti“, ter pri tem v celoti upoštevati razlago Sodišča EU.

1.5 Odbor poudarja pomen:

- popolnega sodelovanja EP;
- racionalizacije in poenostavitve postopkov komitologije;
- boljše obveščenosti tako o delegiranju odborom kot o ustreznih ukrepih, ki so opredeljeni za vse faze postopka;
- polnega dostopa državljanov in civilne družbe do informacij.

1.6 Odbor ponovno poudarja, da morajo biti postopki komitologije čim bolj transparentni in razumljivi za vse evropske državljane, predvsem pa za osebe, na katere se ti akti neposredno nanašajo.

1.7 Odbor poudarja, da je treba v celoti izvajati člen 8A Lizbonske pogodbe, ki določa, da je treba odločitve sprejemati v kar najtesnejši povezavi z državljani, ter državljanom in civilni družbi omogočiti popoln dostop do informacij.

1.8 Na koncu Odbor zahteva, naj se oceni učinek izvajanja novega ureditvenega okvira in naj se Parlamentu, Svetu in Odboru redno poroča o učinkovitosti, transparentnosti in širjenju informacij.

2. Uvod

2.1 Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bilo uvedeno razlikovanje med pristojnostjo Komisije za sprejemanje delegiranih aktov, torej nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta v skladu s postopkom, predvidenim v členu 290 PDEU (postopek prenosa pristojnosti), ter njeno pristojnostjo za sprejemanje tako imenovanih izvedbenih aktov po postopku iz člena 291, ki so pravzaprav enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov EU.

2.1.1 Načini izvajanja pristojnosti so opredeljeni v pravnih aktih brez zavezujočega učinka, kot so:

- sporočilo Komisije o izvajanju člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije⁽¹⁾;
- splošni medinstitucionalni dogovor o delegiranih aktih;
- člena 87(a) in 88 uredbe Evropskega parlamenta, spremenjene s sklepom z dne 10. maja 2012⁽²⁾.

2.2 EESO je v mnenju iz leta 2008⁽³⁾ o regulativnem postopku s pregledom opozoril, da je Svet že julija 2006⁽⁴⁾ spremenil sklep o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil⁽⁵⁾, tako da je dodal nov regulativni postopek s pregledom.

2.2.1 S pomočjo tega postopka lahko zakonodajalec nasprotuje sprejetju „kvazizakonodajnih“ ukrepov – to so splošni ukrepi, s katerimi naj bi spremenili nebistvene elemente temeljnega akta, sprejetega po postopku soodločanja – če bo presodil, da osnutek ukrepov presega v osnovnem aktu predvidena izvedbena pooblastila ali ni v skladu s ciljem ali vsebino akta ali ne spoštuje načel subsidiarnosti ali sorazmernosti.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

⁽²⁾ Dokument A7-0072/2012.

⁽³⁾ UL C 224, 30.8.2008, str. 35.

⁽⁴⁾ Sklep 2006/512/ES (UL L 200, 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Sklep 1999/468/ES (UL L 184, 17.7.1999).

2.2.2 Gre za tipične določbe o komitologiji, ki jih opredeljuje Sklep Sveta 1999/468/ES, spremenjen s Sklepom 2006/512/ES, in ki določajo obveznost Komisije, da predloži osnutke ukrepov odborom, sestavljenim iz predstavnikov uprav držav članic, v skladu s petimi postopki komitologije, ki so: svetovalni postopek, upravljalni postopek, regulativni postopek, regulativni postopek s pregledom in zaščitni postopek. Komisija je že decembra 2006 sprejela ustreznih 25 predlogov⁽⁶⁾, o katerih je Odbor podal mnenje⁽⁷⁾.

2.3 Regulativni postopek s pregledom je bil uporabljen za sprejetje izvedbenih ukrepov, ki spreminjajo ne bistvene elemente temeljnih zakonodajnih aktov. Med letoma 2009 in 2014 je člen 5a sklepa o komitologiji, ki se nanaša na regulativni postopek s pregledom, ostal veljaven v prehodnem obdobju med čakanjem, da bi obstoječe določbe prilagodili sistemu delegiranih aktov s prilagoditvijo vrste uredb, direktiv in sklepov.

2.4 EESO je nedavno pripravil mnenje⁽⁸⁾ o dveh predlogih „omnibus“ uredb, ki pokrivata 12 različnih sektorjev, ter podprl pobudo „s ciljem poenostavitve in učinkovitosti, saj je potrebna za varstvo pravnih virov Unije“, Svetu in Parlamentu pa priporočil, „da izkažeta kar čim večjo previdnost in podrobno ocenita vse akte, zajete v teh ukrepih za skupinsko prilagoditev“ 165 zakonodajnih aktov, ki so bili prvotno del regulativnega postopka s pregledom, novi ureditvi delegiranih aktov.

2.5 EESO opozarja, da je nedavno sprejel podrobno poročilo o postopku prenosa pooblastila, in priporoča, da se ga upošteva za boljše razumevanje tega mnenja.

3. Predlogi Komisije

3.1 Obravnavani predlog temelji na metodi z ureditvenim okvirom, ki je bila sprejeta že pri prejšnjih predlogih.

3.2 Predlagani ureditveni okvir zajema spremembe 76 zakonodajnih aktov z uredbami in direktivami z različnih področij. S ciljem prilagoditve določbam PDEU je med drugim predvideno črtanje nekaterih določb iz uredb (ES) št. 66/2010 in (ES) št. 1221/2009 s področja okolja; iz direktive 97/70/ES s področja prometa; iz uredbe (ES) št. 1333/2008 in direktive 2002/46/ES s področja zdravja in potrošnikov⁽⁹⁾; in iz uredbe (ES) št. 1257/96 Sveta s področja humanitarne pomoči.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO odobrava pobudo Komisije, saj ta zagotavlja varnost pravnih virov Unije, si prizadeva za poenostavitev in učinkovitost ter zagotavlja polno izvajanje pooblastil za demokratični nadzor Evropskega parlamenta in Sveta.

4.2 Odbor je zadovoljen, da so bili pri pripravi obravnavanega predloga upoštevani različni elementi iz njegovih prejšnjih mnenj, in ponavlja, kar je nedavno izrazil, in sicer „da mora biti v skladu s členom 290 PDEU trajanje pooblastila v temeljnem zakonodajnem aktu izrecno opredeljeno in da so bila doslej – razen v nekaterih redkih primerih – pooblastila načeloma določena za določeno obdobje, ki se je po potrebi – na podlagi poročila o izvajanju pooblastila – lahko podaljšalo“⁽¹⁰⁾.

4.3 EESO ugotavlja, da je že Evropski parlament v resoluciji z dne 5. maja 2010 o pristojnosti zakonodajnega pooblastila opozoril na občutljivost postopka pooblastila in poudaril, „da je treba cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila v skladu s členom 290 PDEU izrecno in natančno opredeliti v vsakem temeljnem aktu“. EESO meni, da bi morali ti elementi omogočiti tudi polno izvajanje pristojnosti in funkcij, ki jih imajo nacionalni parlamenti v okviru evropskega zakonodajnega postopka.

⁽⁶⁾ COM(2006) od 901 final do 926 final.

⁽⁷⁾ UL C 161, 13.7.2007, str. 45.

⁽⁸⁾ UL C 67 6.3.2014; str.:104

⁽⁹⁾ Dodatna pojasnila bi bila zaželeni na primer v zvezi s črtanjem druge alineje člena 29(i) („postopek Skupnosti za prijavo hudih neželenih pojavov in reakcij ter obrazec za prijavo“) Direktive 2002/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2003 o določitvi standardov kakovosti in varnosti za zbiranje, preskušanje, predelavo, shranjevanje in razdeljevanje človeške krvi in komponent krvi ter o spremembi Direktive 2001/83/ES.

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 8.

4.4 Poleg tega bi morala biti po mnenju Odbora uporaba pooblastila dovoljena samo takrat, ko je potrebno „sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta“ v smislu člena 290; kadar gre za povsem izvedbene akte, je treba uporabiti določbe člena 291 PDEU, pri aktih, ki se nanašajo na „bistvene elemente določenega področja“, pa je treba izključiti vsakršno možnost delegiranja. Poleg tega pa je treba pojem „nebistveni elementi“ še opredeliti in izvesti natančno oceno delovanja tega mehanizma.

4.5 Ob tem Odbor ponavlja svoja že izražena priporočila Komisiji, „naj pri sprejemanju ukrepov za skupinsko prilagoditev bolj upošteva posebnosti nekaterih temeljnih zakonodajnih aktov“⁽¹¹⁾ ter naj upošteva, kako Sodišče EU tolmači pojma „nebistveni ukrep“ in „prenos pooblastila“.

4.6 Odbor poudarja pomen:

- polnega sodelovanja EP, s pravico da lahko v končni fazo odločitev tudi zavrne;
- boljše obveščeni EP in Sveta tako o odborih kot o ukrepih, ki so jim predloženi v vseh fazah postopka;
- okrepljene vloge EP s postopkom usklajevanja Parlamenta in Sveta v primeru, ko je EP podal negativno mnenje;

4.7 Odbor ponovno poudarja že izraženo mnenje, da „bi morali biti postopki komitologije, ki vključujejo samo predstavnike Komisije in vlad držav članic ter so namenjeni upravljanju, posvetovanju ali ureditvi na podlagi spremljanja in izvajanja zakonodajnih aktov, bolj pregledni in razumljivi za vse, predvsem pa za osebe, ki jih ti akti zadevajo“⁽¹²⁾.

4.8 Po mnenju Odbora je treba redno ocenjevati učinek izvajanja predlaganega novega ureditvenega okvira, tako da se Parlamentu, Svetu in Odboru predložijo periodična poročila o učinkovitosti, transparentnosti ter razširjanju uporabnikom prijaznih in vsem dostopnih informacij v zvezi z delegiranimi akti EU, da bi omogočili nadzor nad njihovim izvajanjem, ki kombinira tako regulativne kot povsem izvedbene ukrepe.

4.9 Zato Odbor poudarja, da je treba tudi v tem primeru v celoti izvajati člen 8A Lizbonske pogodbe, ki določa, da je treba odločitve sprejemati v kar najtesnejši povezavi z državljanom in državljanom in civilni družbi omogočiti popoln dostop do informacij.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹²⁾ Glej opombo 7.