Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Glavni izvjestitelj: **g. PEZZINI**

Dana 18. studenog 2013. i dana 10. prosinca 2013., Europski parlament i Vijeće Europske unije, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom (EGSO) o:

Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Pezzinija glavnim izvjestiteljem na svojem 495. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2014. godine i usvojio sljedeće mišljenje sa 112 glasova za i 2 suzdržana.

1. **Zaključci i preporuke**

1.1 EGSO podržava inicijativu Komisije kojom se jamči sigurnost izvora prava EU-a, teži pojednostavljivanju i povećanju učinkovitosti te jamči puno ostvarivanje ovlasti demokratske kontrole te pristup jasnim i transparentnim informacijama svim zainteresiranim stranama.

1.2 Odbor izražava zadovoljstvo što je Komisija, prilikom oblikovanja ovih prijedloga, vodila računa o različitim elementima izraženima u svojim ranijim mišljenjima.

1.3 Odbor napominje da prijedlog Komisije obuhvaća izmjene u više od 80 pravnih akata, među kojima su uredbe i direktive, a izražava žaljenje što nije u mogućnosti izvršiti procjenu za svaki akt, s obzirom na mnoštvo tema koje pokriva:

— mreže;

— sadržaji i komunikacijske tehnologije;

— klimatske inicijative;

— energija;

— poduzeća i industrija;

— okoliš;

— statistika;

— unutarnje tržište i usluge;

— mobilnost i promet;

— zdravstvo i potrošači;

— humanitarna pomoć.

1.4 Odbor predlaže da se nastavi s daljnjim dubinskim procjenama o ciljevima, sadržajima, opsegu i trajanju delegiranja ovlasti, čime bi se trebalo omogućiti puno ostvarivanje demokratske kontrole na europskoj razini, kao i ovlasti i funkcija koje se jamče nacionalnim parlamentima u europskom zakonodavnom procesu. Odbor smatra da bi se pojmovi „mjera koja nije ključna" i „opseg delegiranih ovlasti" trebali jednoznačno definirati, uz puno uvažavanje tumačenja Suda Europske unije.

1.5 Odbor naglašava važnost:

— potpunog sudjelovanja Europskog parlamenta,

— racionalizacije i pojednostavljivanja postupaka komitologije,

— pružanja više informacija o uvjetima za delegiranje ovlasti odborima i o odgovarajućim mjerama koje su definirane u svim stadijima postupka,

— potpune dostupnosti informacija građanima i civilnom društvu.

1.6 Odbor ponavlja da postupci odbora trebaju biti što je moguće transparentniji i razumljiviji svim europskim građanima, posebno onima kojih se izravno tiču dotični akti.

1.7 Odbor podsjeća da će biti potrebno u potpunosti provesti članak 8. točku a) Ugovora iz Lisabona, koji propisuje da se odluke donose što je moguće bliže građanima, osiguravajući punu dostupnost informacija građanima i civilnom društvu.

1.8 Odbor zatim zahtijeva procjenu učinka primjene novog regulatornog okvira, uz periodično izvješće Parlamentu, Vijeću i samom Odboru o učinkovitosti, transparentnosti i širenju informacija.

2. **Uvod**

2.1 Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona uvedena je razlika između delegiranih ovlasti dodijeljenih Komisiji za usvajanje delegiranih akata, drugim riječima nezakonodavnih akata opće primjene kojima se postupkom propisanim člankom 290. UFEU-a (postupak delegiranja) dopunjuju ili izmjenjuju elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni, i ovlasti koje su dodijeljene Komisiji u skladu s postupkom propisanim člankom 291. o usvajanju tzv. provedbenih akata, odnosno jednakih uvjeta za provedbu pravno obvezujućih akata EU-a.

2.1.1 Način izvršavanja delegirane ovlasti naveden je u aktima pravno neobvezujuće snage, kao što je:

— komunikacija Komisije o provedbi članka 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, ([1])

— međuinstitucijski zajednički dogovor o delegiranim aktima iz 2006.,

— članak 87. točka a) i članak 88. uredbe Parlamenta, kako je izmijenjena odlukom od 10. svibnja 2012. ([2])

2.2 Kao što EGSO navodi u svom mišljenju o regulatornim postupcima s pregledom iz 2008., ([3]) već u lipnju 2006. ([4]) Vijeće je izmijenilo odluku o načinu izvršavanja provedbenih ovlasti koje su dodijeljene Komisiji ([5]) dodajući novi postupak: regulatorni postupak s kontrolom.

2.2.1 Zahvaljujući tom postupku, zakonodavac se može suprotstaviti usvajanju „kvazizakonodavnih" mjera, odnosno mjera opće primjene koje su usmjerene na izmjenu elemenata koji nisu ključni u temeljnom aktu donesenom u skladu s postupkom suodlučivanja, kad god smatra da nacrt mjera prelazi provedbene ovlasti predviđene u temeljnom aktu, ili da nacrt nije usklađen s ciljem ili sadržajem temeljnog akta ili ne poštuje načela supsidijarnosti ili proporcionalnosti.

([1]) COM(20009) 673 final od 9.12.2009.
([2]) Dok. A7-0072/2012.
([3]) SL C 224 od 30.8.2008., str.35.
([4]) Odluka 2006/512/EZ (SL L 200 od 22.7.2006.).
([5]) Odluka 1999/468/EZ (SL L 184 od 17.7.1999.).

2.2.2 Radi se o uobičajenim mjerama postupka komitologije, reguliranim odlukom Vijeća br. 1999/468/EZ koja je izmijenjena odlukom 2006/512/EZ, koje predviđaju obvezu Komisije da nacrt provedbene mjere podnese odborima sastavljenima od dužnosnika iz državnih uprava prema pet postupaka komitologije: savjetovanje, upravljanje, regulatorni postupak s kontrolom, zaštita. Komisija je već u prosincu 2006. usvojila 25 prijedloga ([6]) o kojima je Odbor izrazio svoje mišljenje. ([7])

2.3 Regulatorni postupak s kontrolom korišten je za usvajanje provedbenih mjera, namijenjenih izmjeni elemenata koji nisu ključni u temeljnim zakonodavnim aktima. Između 2009. i 2014., članak 5. točka a) odluke o komitologiji i regulatorni postupak s kontrolom ostali su na snazi tijekom prijelaznog razdoblja, u tijeku prilagodbe režimu delegiranih akata i postojećim mjerama, putem usklađivanja niza propisa, direktiva i odluka.

2.4 EGSO je i nedavno imao priliku izraziti mišljenje ([8]) o dva prijedloga skupnih uredbi u 12 različitih sektora koji podržavaju inicijativu „nužnu za sigurnost izvora prava Europske unije" s „ciljem pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti", ali preporučuju da se u Vijeću i Parlamentu „iskaže krajnji oprez i detaljno ispitaju sve radnje uključene u ovu inicijativu usklađivanja", koja sadrži 165 zakonodavnih akata koji prvenstveno podliježu pravilima regulatornog postupka s kontrolom, a sada podliježu i novom režimu delegiranih akata.

2.5 EGSO podsjeća na nedavno usvajanje detaljnog izvješća o postupku delegiranja i preporučuje da se ovo izvješće uzme u obzir u svrhu razumijevanja ovog mišljenja.

3. **Prijedlozi Komisije**

3.1 Trenutni prijedlog slijedi metodologijski trag usvojen u odnosu na prethodni, s regulatornim okvirom.

3.2 Predloženi regulatorni okvir pokriva izmjene u 76 pravnih akata među propisima i direktivama u različitim temama. U svrhu usklađivanja s odredbama UFEU-a, predviđene su daljnje izmjene o ukidanju Uredbi (EZ) br. 66/2010 (EZ) i br. 1221/2009 u području okoliša; Direktive 97/70/EZ u području prometa, Uredbe (EZ) br. 1333/2008 i Direktive 2002/46/EZ o zdravlju i potrošačima; ([9]) i Uredbe (EZ-a) br. 1257/96 Vijeća na temu humanitarne pomoći.

4. **Opće napomene**

4.1 EGSO podržava inicijativu Komisije kojom se jamči sigurnost izvora prava EU-a, teži pojednostavljenju i povećanju učinkovitosti te jamči puno ostvarivanje ovlasti demokratske kontrole Europskog parlamenta i Vijeća.

4.2 Odbor izražava zadovoljstvo što su razni elementi njegovih prethodnih mišljenja uzeti u obzir u oblikovanju prijedloga te ponavlja, kao što je nedavno naglasio, da „sukladno članku 290. UFEU-a, trajanje delegirane ovlasti mora biti izričito predviđeno u temeljnom zakonodavnom aktu te da su do sada, uz nekoliko iznimki, ovlasti dodijeljene na određeno razdoblje, s mogućnošću obnavljanja, uz obvezu podnošenja izvješća o istima". ([10])

4.3 EGSO podsjeća da je sam Europski parlament u svojoj rezoluciji od 5. svibnja 2010. o delegiranju zakonodavne ovlasti istaknuo osjetljivost postupka delegiranja, naglasivši da „ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja po članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije moraju biti izričito i pažljivo definirani u svakom temeljnom aktu": Odbor smatra da takvi elementi također moraju osigurati punu provedbu ovlaštenja i zadaća koje se jamče nacionalnim parlamentima u europskom zakonodavnom postupku.

([6]) COM(2006) od 901 final do 926 final

([7]) SL C 161 od 13.7.2007., str. 45.

([8]) SL C 67 od 6.3.2014., str. 104.

([9]) Npr. bit će zatražena dodatna objašnjenja zbog ukidanja članka 29. stavka 2. točke i) („postupak Zajednice za obavještavanje o ozbiljnim nezgodama i ozbiljnim neželjenim reakcijama te o obliku obavijesti") Direktive 2002/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003. kojom se utvrđuju standardi kvalitete i sigurnosti za prikupljanje, ispitivanje, obradu, skladištenje i distribuciju ljudske krvi i njezinih sastavnica.

([10]) Vidi fusnotu 8.

4.4 Osim toga, prema mišljenju Odbora, upotreba mogućnosti delegiranja treba biti potvrđena samo u odnosu na potrebu „usvajanja nezakonodavnih akata opće primjene koji dopunjuju ili izmjenjuju određene elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni" u skladu s člankom 290., a u slučaju provedbenih akata, potrebno je pribjeći odredbama članka 291. UFEU-a te se akti u kojima su uključeni „ključni elementi nekog sektora moraju isključiti iz svake mogućnosti delegiranja". Osim toga, pojam „elementi koji nisu ključni" tek treba definirati i potrebno je izvršiti točne procjene rada takvog mehanizma.

4.5 U tom smislu, EGSO ponavlja svoje preporuke Komisiji da „prilagodi svoju inicijativu „usklađivanja u cijelosti" na način da se uzmu u obzir specifičnosti pojedinih temeljnih zakonodavnih akata" ([11]) i da se uzmu u obzir tumačenja pojmova „mjera koja nije ključna" i „opseg delegiranih ovlasti Komisije" od strane Suda pravde Europske unije.

4.6 Odbor naglašava važnost:

— potpunog sudjelovanja EP-a, s pravom odbacivanja odluke u konačnici,

— pružanja više informacija od strane EP-a i Vijeća o Odborima te o mjerama kojima su podložni u svim stadijima postupka,

— snažnije uloge Europskog parlamenta kroz postupak savjetovanja između njih i Vijeća, u slučaju negativnog mišljenja Parlamenta.

4.7 Odbor ponavlja, kao što je prethodno navedeno, da „postupci odbora koji uključuju samo predstavnike Europske komisije i vlada država članica i koji su usmjereni na upravljanje, savjetovanje ili propise koji proizlaze iz praćenja i primjene zakonodavnih akata, trebaju biti transparentniji i razumljiviji svima, a posebno osobama kojih se navedeni postupci izravno tiču". ([12])

4.8 EGSO naglašava važnost povremene procjene učinka primjene novog regulatornog okvira, uz periodično izvješće Parlamentu, Vijeću i Odboru o učinkovitosti, transparentnosti i širenju za sve razumljivih i dostupnih informacija o delegiranim aktima Zajednice, kako bi se omogućio nadzor ove provedbe koja kombinira regulaciju i pravilnu provedbu.

4.9 U tom smislu, Odbor podsjeća da je i u ovom slučaju potrebna puna primjena članka 8. točke a) Ugovora iz Lisabona, koji propisuje da se odluke donose što je moguće bliže građanima, osiguravajući punu dostupnost informacija građanima i civilnom društvu.

Bruxelles, 21. siječnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

([11]) Vidi fusnotu 8.
([12]) Vidi fusnotu 7.