

II

(Komunikaty)

POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNE

RADA

**Niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej –
18 czerwca 2019 r.**

(2019/C 223/01)

PARLAMENT EUROPEJSKI, RADA UNII EUROPEJSKIEJ I KOMISJA EUROPEJSKA,

mając na uwadze, co następuje:

- (1) Parlament Europejski, Rada i Komisja (zwane dalej „trzema instytucjami”) zawarły w dniu 13 kwietnia 2016 r. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽¹⁾ (zwane dalej „Porozumieniem”).
- (2) W pkt 26 Porozumienia trzy instytucje zwróciły uwagę na ważną rolę, jaką pełnią w prawie Unii akty wykonawcze i delegowane, oraz na to, że jeżeli korzysta się z nich w sposób efektywny, przejrzysty i w uzasadnionych przypadkach, są one nieodłącznym narzędziem lepszego stanowienia prawa, przyczyniając się do stanowienia prostych, dostosowanych do aktualnych warunków przepisów oraz ich skutecznego i szybkiego wdrożenia.
- (3) W pkt 28 Porozumienia trzy instytucje przewidziały uzupełnienie Wspólnego porozumienia w sprawie aktów delegowanych, załączonego do Porozumienia, o niewiążące kryteria stosowania art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- (4) Wdrożenie tych kryteriów może być przedmiotem corocznych dyskusji, zarówno na szczeblu politycznym, jak i technicznym, w ramach ogólnego monitorowania wdrażania Porozumienia zgodnie z jego pkt 50.
- (5) Podczas gdy art. 291 ust. 2 TFUE stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie, celem niewiążących kryteriów jest rozgraniczenie między aktami delegowanymi i wykonawczymi, a nie między instytucjami, którym powierza się uprawnienia wykonawcze. Niniejsze niewiążące kryteria nie mają służyć określeniu czy ograniczeniu pod jakimkolwiek względem warunków wykonywania przez instytucję uprawnień powierzonych jej zgodnie z właściwymi przepisami prawa Unii, w tym z aktem podstawowym.
- (6) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już kilkakrotnie odnosił się do konkretnych kwestii istotnych z punktu widzenia stosowania art. 290 i 291 TFUE ⁽²⁾. Orzecznictwo to może w przyszłości dalej ewoluować. W stosownych przypadkach potrzebny może okazać się przegląd niewiążących kryteriów w świetle zmian w orzecznictwie,

⁽¹⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁽²⁾ Między innymi: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 2014 r., Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie (produkty biobójcze), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 2016 r., Parlament przeciwko Komisji (instrument „Łącząc Europę”), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie (mechanizm wzajemności wizowej), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

UZGADNIAJĄ, CO NASTĘPUJE:

I. ZASADY OGÓLNE

1. Niniejsze niewiążące kryteria zawierają wskazówki dla trzech instytucji dotyczące tego, czy upoważnienie zawarte w akcie ustawodawczym powinno mieć charakter delegujący czy wykonawczy, i czy w związku z tym powinno zostać udzielone na podstawie art. 290 TFUE i dotyczyć przyjęcia aktu delegowanego, czy na podstawie art. 291 TFUE i dotyczyć przyjęcia aktu wykonawczego.
2. W każdym z tych przypadków charakter planowanego aktu należy określić z uwzględnieniem celów, treści i kontekstu planowanego aktu, a także celów, treści i kontekstu samego aktu ustawodawczego.
3. Do decydowania o tym, czy i w jakim zakresie można skorzystać z aktów delegowanych lub wykonawczych, w granicach określonych przez TFUE, właściwy jest prawodawca. W związku z tym to prawodawca ustala, czy należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, oraz ocenia, czy konieczne będą uprawnienia do zapewnienia jednolitych warunków wykonania aktu ustawodawczego.
4. Jeżeli prawodawca uważa, że dany przepis powinien stanowić integralną część aktu podstawowego, może taki przepis zamieścić w załączniku. Prawodawca nigdy nie jest zobowiązany do ustanawiania załączników w aktach ustawodawczych i może zamiast tego zdecydować o ustanowieniu odrębnych aktów, ale trzy instytucje przypominają, że struktura aktu ustawodawczego powinna opierać się na wspólnych zobowiązaniach i celach określonych w Porozumieniu, w myśl których ustawodawstwo powinno być proste, jasne i spójne, dostępne, zrozumiałe dla obywateli, administracji i przedsiębiorstw, łatwe do wdrożenia i przyjęte niezależnie od kwestii przekazania uprawnień. Nie ogranicza to w żaden sposób uprawnień prawodawcy.
5. Istotne elementy ustawodawstwa muszą być określone w akcie podstawowym. W związku z tym uprawnienia do przyjmowania przepisów wiążących się z dokonywaniem wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii, na przykład wymagające wyważenia rozbieżnych interesów na podstawie szeregu ocen, nie mogą zostać powierzone Komisji⁽³⁾. Podczas wykonywania uprawnień delegowanych lub wykonawczych Komisja jest zobowiązana do pełnego poszanowania istotnych elementów aktu upoważniającego⁽⁴⁾.
6. Akt ustawodawczy może powierzać uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych wyłącznie Komisji.
7. Niniejszych kryteriów nie należy traktować jako wyczerpujących.

II. KRYTERIA

A. AKTY O CHARAKTERZE GENERALNYM LUB INDYWIDUALNYM.

1. Akty delegowane mogą mieć jedynie charakter generalny. Środki o charakterze indywidualnym nie mogą być przyjmowane w drodze aktów delegowanych.
2. Akty wykonawcze mogą mieć charakter indywidualny lub generalny.
3. Za akt o charakterze generalnym uważa się akt, który ma zastosowanie do sytuacji obiektywnie określonych i wywołuje skutki prawne w stosunku do kategorii podmiotów określonych w sposób generalny i abstrakcyjny⁽⁵⁾.

B. ZMIANY AKTÓW USTAWODAWCZYCH ORAZ ICH ZAŁĄCZNIKÓW

1. Jeżeli prawodawca powierza Komisji uprawnienia do zmiany aktu ustawodawczego, uprawnienie to może być wykonywane wyłącznie w drodze aktów delegowanych⁽⁶⁾, w tym także w przypadku, gdy uprawnienie do zmiany odnosi się do załączników, ponieważ stanowią one integralną część aktów ustawodawczych.
2. Przekazanie uprawnień do „zmiany” aktu ustawodawczego ma na celu upoważnienie Komisji do poprawienia lub uchylecia innych niż istotne elementów określonych przez prawodawcę w tym akcie⁽⁷⁾. Zmiany mogą obejmować dodawanie odnoszące się do niektórych innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego lub skreślanie bądź zastępowanie elementów innych niż istotne.

⁽³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 września 2012 r., Parlament przeciwko Radzie, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, pkt 64, 65 i 76; wyrok Trybunału z dnia 26 lipca 2017 r., Republika Czeska przeciwko Komisji, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, pkt 78; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 maja 2017 r., Dyson przeciwko Komisji, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, pkt 61 i 62.

⁽⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 maja 2017 r., Dyson przeciwko Komisji, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, pkt 65.

⁽⁵⁾ Wyrok Sądu z dnia 14 czerwca 2012 r., Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe przeciwko Komisji, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, pkt 30; wyrok Sądu z dnia 7 marca 2013 r., Bilbaina de Alquitranes i in. przeciwko ECHA, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, pkt 32 i 56.

⁽⁶⁾ Wyrok Trybunału z dnia 15 października 2014 r., Parlament przeciwko Komisji, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, pkt 45; wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, pkt 31.

⁽⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 17 marca 2016 r., Parlament przeciwko Komisji, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, pkt 42;

C. DODATKOWE PRZEPISY UZUPEŁNIAJĄCE AKT PODSTAWOWY

Środki, które polegają na przyjęciu dodatkowych przepisów opartych na treści lub rozwijających treść, ale które wpisują się w ramy prawne określone w akcie podstawowym, należy określić w aktach delegowanych. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku środków mających merytoryczny wpływ na przepisy określone w akcie podstawowym i pozwalających Komisji na „skonkretyzowanie” aktu podstawowego, pod warunkiem że nie dotyczą one jego istotnych elementów.

D. DODATKOWE PRZEPISY DOTYCZĄCE WYKONANIA AKTU PODSTAWOWEGO

Dodatkowe przepisy dotyczące wykonania przepisów już ustanowionych w akcie podstawowym lub nadające im skutek poprzez doprecyzowanie treści tego aktu, bez wpływu na warstwę merytoryczną ram ustawodawczych, należy natomiast określić w aktach wykonawczych. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku, gdy prawodawca określił ramy prawne wystarczająco precyzyjne, na przykład gdy prawodawca określa główne warunki i kryteria.

E. AKTY USTANAWIAJĄCE PROCEDURĘ, METODĘ LUB METODYKĘ

1. Środki ustanawiające procedurę (to znaczy sposób wykonania lub przeprowadzenia czynności w celu osiągnięcia określonego rezultatu zdefiniowanego w akcie podstawowym) można określić w akcie delegowanym albo w akcie wykonawczym (lub nawet mogą one stanowić element istotny aktu podstawowego), w zależności od charakteru, celów, treści i kontekstu tych środków.

Na przykład środki określające elementy procedury, które opierają się na treści aktu podstawowego lub ją rozwijają, ale które wpisują się w ramy prawne określone w akcie podstawowym, należy określić w aktach delegowanych.

Z kolei środki zapewniające jednolite wykonywanie przepisu określonego w akcie podstawowym poprzez ustanowienie procedury należy określić w aktach wykonawczych.

2. Podobnie, przekazanie uprawnień do określenia metody (to znaczy sposobu wykonywania konkretnych czynności w sposób regularny i systematyczny) lub metodyki (to znaczy zasad dotyczących określania metody) może przewidywać przyjęcie aktu delegowanego lub aktu wykonawczego, w zależności od charakteru, celów, treści i kontekstu tego przekazania.

F. AKTY DOTYCZĄCE OBOWIĄZKU PRZEKAZANIA INFORMACJI

Środki dotyczące obowiązku przekazania informacji można określić w akcie delegowanym albo w akcie wykonawczym (lub nawet mogą one stanowić element istotny aktu podstawowego), w zależności od charakteru, celów, treści i kontekstu tych środków.

Na przykład środki określające dodatkowe zasady w oparciu o treść obowiązku przekazania informacji należy określić w aktach delegowanych. Zasadniczo będzie to miało miejsce w przypadku dodatkowych, innych niż istotne elementów, które mają merytoryczny wpływ na obowiązek przekazania informacji.

Z kolei środki, która mają na celu zapewnienie wypełnienia obowiązku przekazania informacji w sposób jednolity, jak np. format i środki techniczne, należy określić w aktach wykonawczych. Na przykład w przypadku gdy akt podstawowy określa w wystarczająco precyzyjny sposób treść obowiązku przekazania informacji, środki określające bardziej szczegółowo informacje, które należy przekazać, w celu zapewnienia porównywalności danych lub skutecznego egzekwowania obowiązków, należy określić w aktach wykonawczych.

G. AKTY DOTYCZĄCE ZEZWOLEŃ

Środki dotyczące zezwoleń, na przykład w odniesieniu do produktów lub substancji, można określić w akcie delegowanym albo w akcie wykonawczym (lub nawet mogą one stanowić element istotny aktu podstawowego), w zależności od charakteru, celów, treści i kontekstu tych środków.

Zezwolenia o charakterze indywidualnym można przyjmować jedynie w drodze aktów wykonawczych. Zezwolenia o charakterze generalnym, w przypadku których decyzja Komisji opiera się na kryteriach określonych w akcie podstawowym w wystarczająco precyzyjny sposób, należy przyjmować w drodze aktów wykonawczych.

Zezwolenia o charakterze generalnym, które uzupełniają akt podstawowy w taki sposób, że nie ograniczają się do stosowania kryteriów określonych w akcie podstawowym, ale jednocześnie opierają się na treści aktu podstawowego (w granicach powierzonych uprawnień), należy przyjmować w drodze aktów delegowanych.

III. MONITOROWANIE STOSOWANIA I PRZEGLĄD NINIEJSZYCH KRYTERIÓW

1. Trzy instytucje będą wspólnie i regularnie monitorować stosowanie niniejszych kryteriów.

2. Trzy instytucje dokonają przeglądu kryteriów zgodnie z odpowiednimi ustaleniami wewnętrznymi, w stosownych przypadkach za pośrednictwem swoich organów posiadających szczególne kompetencje w tej dziedzinie, jeżeli jest to konieczne i właściwe w świetle zmian w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
-