



---

*Dokument s plenarne sjednice*

---

30.6.2017

**A8-0188/2017/err01**

## **DODATAK**

izvješću

o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga

(COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))

Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača

Izvjestitelj: Morten Løkkegaard

A8-0188/2017

---

**Nakon obrazloženja umeće se sljedeće mišljenje:**

**MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI**

15.6.2017.

gđa Vicky Ford

predsjednica

Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača

BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga (COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))

Poštovana gdo predsjednice,

RR\1125427HR.docx

PE597.391v02-00

u pismu od 22. svibnja 2017. u skladu s člankom 39. stavkom 2. Poslovnika zatražili ste da Odbor za pravna pitanja razmotri valjanost i primjerenost pravne osnove dotičnog Prijedloga Komisije.

Odbor je razmotrio navedeno pitanje na svojoj sjednici od 12. lipnja 2017.

Komisija je predstavila Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga, a Prijedlog se odnosi na članak 114. UFEU-a.

U izvješću koje je 25. travnja 2017. donio odbor IMCO dodano je pozivanje kojim se namjerava dodati članak 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kao druga pravna osnova.

Na sjednici održanoj 12. lipnja 2017. Odbor za pravna pitanja jednoglasno<sup>1</sup> je odlučio preporučiti zadržavanje samo članka 114. UFEU-a kao pravne osnove Direktive. Članak 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ne može se upotrijebiti kao pravna osnova. Stoga je potrebno ukloniti pozivanje na članak 26. Povelje.

### **Kontekst**

Pitanje se odnosi na ispravnu pravnu osnovu Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba država članica u pogledu zahtjeva za pristupačnost proizvoda i usluga (COM(2015)0615 – C8 0387/2015 – 2015/0278(COD)) (dalje u tekstu „Direktiva”).

Prijedlog Komisije temelji se na članku 114. UFEU-a koji glasi:

*Članak 114.*

*(bivši članak 95. UEZ-a)*

*1. Ako drukčije nije predviđeno Ugovorima, sljedeće se odredbe primjenjuju za ostvarivanje ciljeva određenih člankom 26. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, usvaja mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.*

*2. Stavak 1. ne primjenjuje se na fiskalne odredbe, na odredbe koje se odnose na slobodno kretanje osoba, ni na odredbe koje se odnose na prava i interese zaposlenih osoba.*

*3. Komisija će u svojim prijedlozima predviđenima u stavku 1. o zdravlju, sigurnosti, zaštiti okoliša i zaštiti potrošača polaziti od visoke razine zaštite, posebice vodeći računa o svakom*

---

<sup>1</sup> Na konačnom glasovanju nazočni su bili sljedeći zastupnici: Pavel Svoboda (predsjednik), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (potpredsjednica), Jean-Marie Cavada (potpredsjednica), Laura Ferrara (potpredsjednica), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (umjesto Marie-Christine Boutonnet, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Bogdan Brunon Wenta (umjesto Tadeusza Zwiefke, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (umjesto Jiříja Maštálke, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), Merja Kyllönen (umjesto Kostasa Chrysogonososa, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (umjesto Rose Estaràs Ferragut, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (umjesto Evelyn Regner, u skladu s člankom 200. stavkom 2. Poslovnika), József Szájer, Axel Voss, Kosma Zlotowski.

*novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama. U okviru svojih ovlasti Europski parlament i Vijeće također će težiti ostvarivanju tog cilja.*

*4. Ako nakon što su Europski parlament i Vijeće, Vijeće ili Komisija usvojili neku mjeru za usklađivanje, država članica smatra da treba zadržati nacionalne odredbe na osnovi važnih potreba iz članka 36. ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom, ona o tim odredbama i o razlozima njihova zadržavanja obavješćuje Komisiju.*

*5. Nadalje, ne dovodeći u pitanje stavak 4., ako neka država članica, nakon što su Europski parlament i Vijeće, Vijeće ili Komisija usvojili neku mjeru za usklađivanje, smatra potrebnim uvesti nacionalne odredbe koje se temelje na novim znanstvenim dokazima u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom zbog problema specifičnog za tu državu članicu koji se pojavio nakon usvajanja mjere za usklađivanje, ona o predviđenim odredbama i o razlozima za njihovo uvođenje obavješćuje Komisiju.*

*6. Komisija u roku od šest mjeseci od obavijesti iz stavaka 4. i 5. odobrava ili odbija nacionalne odredbe nakon što je provjerila jesu li one sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovine među državama članicama te stvaraju li prepreku funkcioniranju unutarnjeg tržišta.*

*Ako Komisija ne donese odluku u tom roku, smatra se da su nacionalne odredbe iz stavaka 4. i 5. odobrene.*

*U slučaju kada je to opravdano složenošću materije, a ne postoji opasnost za zdravlje ljudi, Komisija može obavijestiti dotičnu državu članicu da se rok iz ovog stavka može produljiti za daljnje razdoblje od najviše šest mjeseci.*

*7. U slučaju kada je državi članici na temelju stavka 6. odobreno zadržati ili uvesti nacionalne odredbe kojima se odstupa od mjere za usklađivanje, Komisija odmah razmatra je li potrebno predložiti prilagođavanje te mjere.*

*8. Ako država članica upozori na određeni problem javnog zdravlja u području koje je bilo predmetom prethodnih mjera usklađivanja, obavješćuje o tome Komisiju, koja odmah ispituje hoće li Vijeću predložiti odgovarajuće mjere.*

*9. Odstupajući od postupka utvrđenog člancima 258. i 259. Komisija ili bilo koja država članica može predmet izravno uputiti Sudu Europske unije ako smatra da druga država članica nepropisno koristi svoje ovlasti predviđene ovim člankom.*

*10. Spomenute mjere za usklađivanje u odgovarajućim slučajevima uključuju zaštitnu klauzulu kojom se državama članicama odobrava da iz jednog ili više razloga navedenih u članku 36., a koji nisu gospodarske naravi, poduzmu privremene mjere koje podliježu postupku nadzora Unije.*

U izvješću koje je 25. travnja 2017. usvojio odbor IMCO dodano je sljedeće pozivanje u čijem je nacrtu navedena namjera dodavanja članka 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: „Povelja”) kao druge pravne osnove:

*uzimajući u obzir Povelju Europske unije o temeljnim pravima, a posebno njezin članak 26.,*

Članak 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima glasi:

*Članak 26.*

*Integracija osoba s invaliditetom*

*Unija priznaje i poštuje prava osoba s invaliditetom na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice.*

### **Analiza**

#### **(a) Pravna osnova koju je predložila Komisija**

Pravnom osnovom koju je predložila Komisija, člankom 114. UFEU-a, predviđa se nadležnost za donošenje mjera koje se odnose na uspostavu i djelovanje unutarnjeg tržišta. Odbor IMCO nije osporio prikladnost navedenog članka kao pravne osnove Prijedloga. Nadalje, prikladnost članka 114. UFEU-a kao pravne osnove Direktive potvrđen je uvodnom izjavom 1., uključujući izmjenu odbora IMCO nakon koje tekst glasi:

#### *Amandman*

(1) Svrha je ove Direktive doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta usklađivanjem zakona, propisa i administrativnih odredbi država članica te uklanjanjem prepreka slobodnom kretanju određenih pristupačnih proizvoda i usluga. Time će se povećati dostupnost *te poboljšati pristupačnost i praktičnost informacija o pristupačnim proizvodima i uslugama* na unutarnjem tržištu.

#### **b) Predložena dodatna pravna osnova**

Ustaljena je sudska praksa Europskog suda da: „odabir pravne osnove za mjere Zajednice (sada Unije) mora počivati na objektivnim čimbenicima podložnima sudskoj kontroli, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere”<sup>1</sup>. Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga biti opravdanje za poništenje akta o kojemu je riječ.<sup>2</sup>

Kada je riječ o višestrukim pravnim osnovama, ako ispitivanje mjere pokaže da ona ima dvostruku svrhu ili dvostruku komponentu iz koje je vidljivo da je jedna svrha ili komponenta glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, mjera se mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, tj. onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Predmet C411/06, Komisija / Parlament i Vijeće, [2009.] E.C.R. I 7585, st. 45. i predmet C 130/10 Parlament/Vijeće [2012.] E.C.R., st. 42. te u njemu citirana sudska praksa.

<sup>2</sup> Mišljenje 2/00 o Kartagenskom protokolu [2001.] E.C.R. I-9713, st. 5.

<sup>3</sup> Predmet C-137/12 Komisija/Vijeće EU:C:2013:675, st. 53.; Predmet C-411/06, Komisija / Parlament i Vijeće, [2009.] E.C.R. I-7585, st. 46. i u njemu citirana sudska praksa; Predmet C-490/10 Parlament/Vijeće

Međutim, u ovom slučaju nije potrebno ispitati svrhu i sadržaj predložene direktive jer se članak 26. Povelje ne može upotrijebiti kao pravna osnova. U članku 51. stavku 2. Povelje izričito se navodi da se *Poveljom ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima.*

Nadalje, iz načela dodjele sadržanog u članku 5. UEU-a slijedi da Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima. U članku 289. UFEU-a objašnjeno je da postupak kojim Unija usvaja pravni akt koji pokriva određeno područje mora biti izričito naveden u odredbi Ugovora. Odredba Ugovora koja ne upućuje na postupak za usvajanje akta stoga ne može biti pravna osnova zakonodavnog akta Unije.

Parlament se također treba pridržavati pravila o izradi zakonodavnih akata koji se donose u okviru redovnog zakonodavnog postupka s obzirom na to da su u tom pogledu tri institucije postigle dogovor. U *Zajedničkom priručniku za oblikovanje i izradu akata koji se donose u okviru redovnog zakonodavnog postupka* naglašava se da se pozivanja u tim aktima trebaju odnositi na pravnu osnovu ili na postupak. Ne bi se trebala odnositi na odredbe kojima se objašnjava sadržaj:

*Upućivanja koja ne predstavljaju pozivanja*

*9.13. Prilikom izrade pozivanja potrebno je osigurati da se ona odnose na pravnu osnovu ili na postupak. Svako upućivanje na sadržaj odredaba osim na pravnu osnovu koja je potrebna radi pravilnog razumijevanja normativnog dijela ili provjere njegove zakonitosti trebalo bi se nalaziti u uvodnim izjavama.*

*Općenitija upućivanja kojima se pružaju pozadinske informacije moguće je navesti u obrazloženju.<sup>1</sup>*

Stoga je potrebno brisati pozivanje na članak 26.

### **Zaključak**

Članak 114. UFEU-a ispravna je pravna osnova Direktive. Članak 26. Povelje Europske unije o temeljnim pravima ne može se upotrijebiti kao pravna osnova. Stoga je potrebno ukloniti pozivanje na članak 26. Povelje.

S poštovanjem,

Pavel Svoboda

---

EU:C:2012:525, st. 45.; Predmet C-155/07 *Parlament/Vijeće* [2008.] ECR I-08103, st. 34.

<sup>1</sup> Zajednički vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije za osobe koje sudjeluju u sastavljanju zakonodavnih tekstova Europske unije (2014).

*(Odnosi se na sve jezične verzije.)*