



Dokument zasedanja

A8-0323/2018

15.10.2018

PRIPOROČILO

o osnutku uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije
(14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))

Odbor za pravne zadeve

Poročevalec: Pavel Svoboda

Oznake postopkov

- * Postopek posvetovanja
- *** Postopek odobritve
- ***I Redni zakonodajni postopek (prva obravnava)
- ***II Redni zakonodajni postopek (druga obravnava)
- ***III Redni zakonodajni postopek (tretja obravnava)

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki je predlagana v osnutku akta.)

VSEBINA

| | Stran |
|--|--------------|
| OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA | 5 |
| MNENJE ODBORA ZA PRAVNE ZADEVE O PRAVNI PODLAGI..... | 6 |
| POSTOPEK V PRISTOJNEM ODBORU..... | 13 |
| POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU V PRISTOJNEM ODBORU | 14 |

SL

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

**o osnutku uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji
Uradnega lista Evropske unije
(14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))**

(Posebni zakonodajni postopek – odobritev)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju osnutka uredbe Sveta (14463/2017),
 - ob upoštevanju zahteve za odobritev, ki jo je Svet podal v skladu s členom 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (C8-0412/2018),
 - ob upoštevanju mnenja Odbora za pravne zadeve o predlagani pravni podlagi,
 - ob upoštevanju členov 99(1), (4) in 39 Poslovnika,
 - ob upoštevanju priporočila Odbora za pravne zadeve (A8-0323/2018),
1. odobri osnutek uredbe Sveta;
 2. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji ter nacionalnim parlamentom.

MNENJE ODBORA ZA PRAVNE ZADEVE O PRAVNI PODLAGI

11.9.2017

G. Pavel Svoboda
Predsednik
Odbor za pravne zadeve
V BRUSLJU

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Spoštovani gospod predsednik

Odbor za pravne zadeve se je na seji dne 19. in 20. julija 2017 v skladu s členom 39(3) Poslovnika odločil na lastno pobudo preveriti točnost in primernost pravne podlage zgoraj omenjenega predloga Komisije.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 7. septembra 2017.

I – Ozadje

Uradni list Evropske unije (v nadaljnjem besedilu „Uradni list“) je namenjen uradni objavi zakonodaje in drugih aktov Evropske unije. Do leta 2014 je bila pravno veljavna in zavezujoča samo tiskana izdaja Uradnega lista. Elektronske različice, ki so na spletu na voljo od leta 1998, so bile le orodje obveščanja, brez vsakršne pravne vrednosti.

Sodišče je v zadevi Skoma-Lux¹ presodilo, da pravnih aktov Unije ni mogoče uporabiti proti posameznikom, če akti niso bili ustrezno objavljeni v Uradnem listu, in da zagotavljanje dostopa do takih aktov na spletu ne more biti enakovredno veljavni objavi v Uradnem listu brez ustrezne ureditve v zvezi s tem v pravu Unije.

Da bi to stanje popravili in zagotovili, da se lahko vsakdo zanese na elektronsko izdajo kot uradno, verodostojno, ažurno in popolno različico Uradnega lista, je bila po letu 2014 z Uredbo (EU) št. 216/2013² razveljavljena prejšnja praksa zato, da bi bila elektronska različica verodostojna in bi imela pravni učinek, medtem ko naj bi bila tiskana različica objavljena in imela pravni učinek le takrat, ko informacijski sistem Urada za publikacije EU ne deluje zaradi motenj.

V Pogodbah ni izrecne pravne podlage za zakonodajni postopek, ki bi se uporabljal za vprašanja objave aktov v Uradnem listu. Člena 287 in 297 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pa vendarle vključujeta obveznost objave aktov v Uradnem listu. Uredba (EU)

¹ Sodba z dne 11. decembra 2007 v zadevi C-161/06 Skoma-Lux ECLI:EU:C:2007:773, točka 48.

² Uredba (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije (UL L 69, 13.3.2013, str. 1).

št. 216/2013 torej temelji na členu 352 PDEU, na tako imenovani klavzuli o fleksibilnosti, ki se lahko uporabi samo, če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne določata za to potrebnih pooblastil.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 je za uporabo klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU potrebna odobritev Parlamenta. Ta je bila dana, ko je bila sprejeta Uredba (EU) št. 216/2013, saj je prehod s tiskane na elektronsko različico veljal zgolj za tehnični ukrep, ki ne vključuje političnih opcij, o katerih bi moral Parlament kot sozakonodajalec izraziti mnenje, pa tudi ker je obstajal interes, da bi uredba začela veljati čim prej¹.

Sedanji predlog za spremembo Uredbe (EU) št. 216/2013 je namenjen posodobitvi postopka avtentikacije elektronske izdaje Uradnega lista Evropske unije, ker je bila ustrezna zakonodaja EU o elektronskih podpisih medtem posodobljena. Ta zakonodaja je bila sprejeta z uporabo rednega zakonodajnega postopka na podlagi člena 114 PDEU o usklajevalnih ukrepih na notranjem trgu.

Gre torej za vprašanje, ali naj predlog spremembe temelji na klavzuli o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU, na pravni podlagi za usklajevanje iz člena 114 PDEU ali na obeh.

II – Upoštevni členi Pogodbe

Kot pravna podlaga je bil v predlogu Komisije predložen naslednji člen PDEU (poudarek dodan):

Člen 352 (prejšnji člen 308 PES)

- 1. Če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Kadar Svet te ukrepe sprejema po posebnem zakonodajnem postopku, jih prav tako sprejme soglasno na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta.*
- 2. Komisija v okviru postopka nadzora spoštovanja načela subsidiarnosti iz člena 5(3) Pogodbe o Evropski uniji nacionalne parlamente opozori na predloge, ki temeljijo na tem členu.*
- 3. Ukrepi, ki temeljijo na tem členu, ne smejo vključevati harmonizacije zakonov in drugih predpisov držav članic v primerih, v katerih Pogodbi takšno harmonizacijo izključujeta.*
- 4. Ta člen ne more biti podlaga za doseganje ciljev na področju skupne zunanje in varnostne politike in za vsak akt sprejet na podlagi tega člena*

¹ Glej obrazložitev k osnutku priporočila Odbora za pravne zadeve z dne 14. marca 2012 v postopku 2011/0070 (APP).

veljajo omejitve, določene v drugem odstavku člena 40 Pogodbe o Evropski uniji.

Člen 114 PDEU se glasi (poudarek dodan):

Člen 114
(prejšnji člen 95 PES)

1. Kadar Pogodbi ne določata drugače, se za doseganje ciljev iz člena 26 uporabljajo v nadaljevanju navedene določbe. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

[...]

Člena 287 in 297 PDEU se glasita (poudarek dodan):

Člen 287
(prejšnji člen 248 PES)

1. Računsko sodišče izvaja revizije vseh prihodkov in odhodkov Unije. Prav tako izvaja revizije prihodkov in odhodkov vseh organov, uradov ali agencij, ki jih je ustanovila Unija, če ustrezní ustanovni akt takšne revizije ne izključuje.

Računsko sodišče predloži Evropskemu parlamentu in Svetu izjavo o zanesljivosti poslovnih knjig ter zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov, ki se objavi v Uradnem listu Evropske unije. Ta izjava je lahko dopolnjena s posebnimi ocenami za vsako večje področje dejavnosti Unije.

[...]

4. Računsko sodišče pripravi letno poročilo po koncu vsakega proračunskega leta. To poročilo se predloži drugim institucijam Unije in se skupaj z odgovori teh institucij na ugotovitve Računskega sodišča objavi v Uradnem listu Evropske unije.

[...]

Člen 297
(prejšnji člen 254 PES)

1. Zakonodajne akte, sprejete po rednem zakonodajnem postopku, podpišeta predsednik Evropskega parlamenta in predsednik Sveta.

Zakonodajne akte, sprejete po posebnem zakonodajnem postopku, podpiše predsednik institucije, ki jih sprejme.

Zakonodajni akti se objavijo v Uradnem listu Evropske unije. Veljati začnejo z dnem, ki je v njih naveden, sicer pa dvajseti dan po objavi.

2. Nezakonodajne akte, sprejete v obliki uredb, direktiv in sklepov, v katerih ni določeno, na koga so naslovljeni, podpiše predsednik institucije, ki jih sprejme.

Uredbe, direktive, ki so naslovljene na vse države članice, pa tudi tisti sklepi, v katerih ni določeno, na koga so naslovljeni, se objavijo v Uradnem listu Evropske unije. Veljati začnejo z dnem, ki je v njih naveden, sicer pa dvajseti dan po objavi.

O drugih direktivah in sklepih, v katerih je določeno, na koga so naslovljene, se uradno obvestijo naslovljenci, učinkovati pa začnejo s takšnim obvestilom.

III – Sodna praksa o pravni podlagi

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbira pravne podlage ukrepa Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, kar zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“¹. Izbira nepravilne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev akta.

V tem okviru so želja institucije, da bi aktivneje sodelovala pri sprejemanju danega ukrepa, okoliščine, v katerih je bil ukrep sprejet, pa tudi delo, ki je bilo opravljeno glede drugih vidikov področja delovanja, ki ga zajema ta ukrep, za določitev pravilne pravne podlage nepomembni².

Glede dvojne podlage je treba ugotoviti, ali ima predlog:

1. dvojni cilj ali dva dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski; ali
2. hkrati več ciljev oziroma delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri od njih drugotnega in posrednega pomena glede na druge.

V skladu s sodno prakso Sodišča mora akt v prvem primeru temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del, v drugem primeru pa mora temeljiti na več ustreznih pravnih podlagah.³

IV. Cilj in vsebina predlagane uredbe

Cilj predloga je posodobiti postopek avtentikacije elektronske izdaje Uradnega lista Evropske

¹ Zadeva C-45/86, *Komisija proti Svetu* (Splošni tarifni preferenciali) [1987], ZOdl., str. 1439, točka 5; Zadeva C-440/05, *Komisija proti Svetu* [2007], ZOdl., str. I-9097; Zadeva C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu* [2009], ZOdl., str. I-7585.

² Zadeva C-269/97, *Komisija proti Svetu* [2000], ZOdl., str. I-2257, točka 44.

³ Glej navedeno zadevo C-411/06, točki 46 in 47.

unije z elektronskim podpisom. Direktiva 1999/93/ES o okviru Skupnosti za elektronski podpis¹ določa uporabo kvalificirano potrdilo za takšne podpise. Direktiva je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 910/2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu², s katero je uvedena možnost avtentikacije dokumenta z naprednim elektronskim žigom.

Komisija meni, da bi uporaba takšnega naprednega elektronskega žiga omogočila avtomatizacijo elektronskega podpisa in pospešila postopek izdaje Uradnega lista Evropske unije na spletišču zbirke podatkov EUR-Lex, saj bi s pravnega vidika uporaba elektronskega žiga namesto podpisa pomenila razliko, ker je pri metodi avtentikacije podpisa vključena določena fizična oseba, medtem ko pri uporabi pečata tega ustvari pravna oseba, pri čemer pa ni nikjer navedeno, kdo znotraj te pravne osebe je odgovoren za avtentikacijo dokumenta.

Predlog vsebuje le dva člena; prvi spreminja člen 2(1) Uredbe (EU) št. 216/2013 v luči zgoraj navedenega, drugi pa je standardni člen o datumu začetka veljavnosti.

V - Opredelitev ustrezne pravne podlage

Najprej je treba navesti, da dosje glede na to, da je namen predloga posodobiti Uredbo (EU) št. 216/2013 zaradi tehnoloških in zakonodajnih sprememb, ki so se zgodile od začetka njene veljavnosti leta 2014, in s tem učinkovitejše objave Uradnega lista, ne zajema morebitnih političnih odločitev. Predlog je torej povsem tehnične narave.

Glede na zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča Evropske unije in ob upoštevanju, da je Evropski parlament s sprejetjem Uredbe (EU) št. 216/2013 odobril uporabo klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU, se zaradi dejstva, da so temu spremenjenemu predlogu botrovale tehnološke spremembe v zvezi z elektronskimi podpisi, ki jih je prinesla Uredba št. 910/2014, ki je bila sprejeta na podlagi člena 114 PDEU, ne spreminja pravna podlaga Uredbe (EU) št. 216/2013.

Omeniti je treba tudi, da je Parlament, ko je dal svoje soglasje k sprejetju Uredbe (EU) št. 216/2013, zavrnil možnost, da bi lahko bila sprejeta po rednem zakonodajnem postopku na podlagi tako imenovane teorije o implicitni pristojnosti, in sicer z utemeljitvijo, da je ta zastarela zaradi številnih revizij pogodb in sprememb v postopkih odločanja, do katerih je prišlo v skoraj 60 letih od takrat, ko je Sveta leta 1958 na njeni podlagi sprejel sklep o ustanovitvi Uradnega lista.³

Poleg tega se klavzula o fleksibilnosti uporablja le, če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil. Medtem ko je obveznost objave v Uradnem listu jasna iz členov 287 in 297 PDEU, pa je dejstvo, da člen 114 PDEU določa uporabo rednega zakonodajnega postopka, nepomembno za ta namen, saj se ne nanaša na takšne objave, temveč na usklajevanje na notranjem trgu, kar je pomembno za njegovo

¹ UL L 13, 1.6.2000, str. 12.

² UL L 257, 28.8.2014, str. 73.

³ Glej obrazložitev k osnutku priporočila Odbora za pravne zadeve z dne 14. marca 2012 v postopku 2011/0070 (APP).

uporabo za Uredbo št. 910/2014 o elektronskih podpisih, ne pa za Uredbo (EU) št. 216/2013 o objavi v Uradnem listu.

Predloga zato ni mogoče sprejeti le na podlagi člena 114 PDEU, temveč mora biti sprejet na podlagi klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU.

Vprašanje je, ali naj se člen 114 PDEU namesto skupaj s členom 352 PDEU vključi v pravno podlago predloga. V skladu s sodno prakso Sodišča naj bi predlog, ki ima dvojni cilj ali dva dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski, temeljil samo na eni pravni podlagi. V tem primeru je jasno, da je glavni namen predloga objava v Uradnem listu, in da so določbe o elektronskem podpisu, ki izhajajo iz Uredbe št. 910/2014, v vsakem primeru le postranske.

Predlog bi zato moral temeljiti na členu 352 PDEU.

Vendar je treba opozoriti, da je uporaba klavzule o fleksibilnosti zapletena in potencialno dolgotrajna – tudi ker naj bi se uporabljala le redko in izjemoma, saj ji lahko Parlament zgolj pritrdi ali jo zavrne, brez kakršne koli neposredne udeležbe pri pripravi končnega besedila, in ker nekatere države članice zahtevajo nadzor nacionalnih parlamentov za njeno uporabo – in da bo prihodnji tehnološki razvoj na področju robotike in avtomatizacije morda zahteval sprejetje določb o objavi v Uradnem listu in o dejavnostih Urada za publikacije, ki bi zahtevale temeljne politične odločitve. Zato bi bilo treba razmisliti o možnosti, da bi prihodnje spremembe Pogodb vključevale dodatno izrecno pravno podlago za sprejetje ukrepov v zvezi s takšno objavo in dejavnostmi na podlagi rednega zakonodajnega postopka.

VI – Sklepne ugotovitve

Glede na zgornjo analizo je samo člen 352 PDEU prava pravna podlaga za predlog.

VIII – Priporočilo

Odbor za pravne zadeve je na svoji seji dne 7. septembra 2017 torej soglasno sklenil¹, da priporoči, da bi bilo treba predsedniku poslati pismo s priporočilom, naj obvesti Svet in Komisijo o morebitnih težav, ki bi lahko nastale zaradi morebitnih obsežnejših sprememb Uredbe (EU) št. 216/2013, da bi se upošteval tehnološki napredek v prihodnosti, in ali je potem upravičeno, da se v okviru prihodnjih vladnih konferenc za spremembo Pogodb, ustvari nova, izrecna pravna podlage, ki bi določala redni zakonodajni postopek v zadevah, povezanih z objavo v Uradnem listu in z dejavnostmi Urada za publikacije.

¹ Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Jean-Marie Cavada (namestnik predsednika in poročevalec), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (podpredsednica), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Hrisogonos (Kostas Chrysogonos), Sergio Gaetano Cofferati, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrej Novakov (Andrej Novakov) (za Roso Estaràs Ferragut, Emil Radev v skladu s členom 200(2) Poslovnika).

Lep pozdrav,

Pavel Svoboda

POSTOPEK V PRISTOJNEM ODBORU

| | | |
|--|--|--------------|
| Naslov | Elektronska izdaja Uradnega lista Evropske unije | |
| Referenčni dokumenti | 14463/2017 – C8-0412/2018 – COM(2017)0087 – 2017/0039(APP) | |
| Datum posvetovanja / Zahteva za odobritev | 18.9.2018 | |
| Pristojni odbor Datum razglasitve na zasedanju | JURI 1.10.2018 | |
| Poročevalec/-ka Datum imenovanja | Pavel Svoboda 28.2.2017 | |
| Oporekanje pravni podlagi Datum mnenja JURI | JURI 7.9.2017 | |
| Obravnavanje v odboru | 19.6.2017 | 10.10.2018 |
| Datum sprejetja | 10.10.2018 | |
| Izid končnega glasovanja | +: –: 0: | 21 0 0 |
| Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju | Max Andersson, Joëlle Bergeron, Jean-Marie Cavada, Kostas Hrisogonos (Kostas Chrysogonos), Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka | |
| Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju | Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Džambazki (Angel Dzhambazki), Angelika Niebler, Virginie Rozière, Tiemo Wölken | |
| Datum predložitve | 15.10.2018 | |

**POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU
V PRISTOJNEM ODBORU**

| 21 | + |
|-----------|---|
| ALDE | Jean-Marie Cavada, António Marinho e Pinto |
| ECR | Angel Džambazki (Angel Dzhambazki) |
| EFDD | Joëlle Bergeron |
| ENF | Gilles Lebreton |
| GUE/NGL | Kostas Hrisogonos (Kostas Chrysogonos) |
| PPE | Geoffroy Didier, Angelika Niebler, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka |
| S&D | Mady Delvaux, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Tiemo Wölken |
| VERTS/ALE | Max Andersson, Pascal Durand, Heidi Hautala |

| 0 | - |
|----------|----------|
| | |

| 0 | 0 |
|----------|----------|
| | |

Uporabljeni znaki:

+ : za

- : proti

0 : vzdržani