



---

*Dokument s plenarne sjednice*

---

**A8-0323/2018**

15.10.2018

\*\*\*

## **PREPORUKA**

o Načrtu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 216/2013 o elektroničkom izdanju Službenog lista Europske unije  
(14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))

Odbor za pravna pitanja

Izvjestitelj: Pavel Svoboda

***Oznake postupaka***

- \* Postupak savjetovanja
- \*\*\* Postupak suglasnosti
- \*\*\*I Redovni zakonodavni postupak (prvo čitanje)
- \*\*\*II Redovni zakonodavni postupak (drugo čitanje)
- \*\*\*III Redovni zakonodavni postupak (treće čitanje)

(Navedeni se postupak temelji na pravnoj osnovi predloženoj u nacrtu akta.)

## **SADRŽAJ**

	<b>Stranica</b>
NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA .....	5
MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI.....	6
POSTUPAK U NADLEŽNOM ODBORU .....	13
KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM ODBORU .....	14



## **NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA**

**o Nacrtu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 216/2013 o električkom izdanju  
Službenog lista Europske unije  
(14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))**

**(Posebni zakonodavni postupak – suglasnost)**

*Europski parlament,*

- uzimajući u obzir Nacrt uredbe Vijeća (14463/2017),
- uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za davanje suglasnosti u skladu s člankom 352. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (C8-0412/2018),
- uzimajući u obzir mišljenje Odbora za pravna pitanja o predloženoj pravnoj osnovi,
- uzimajući u obzir članak 99. stavke 1. i 4. te članak 39. Poslovnika,
- uzimajući u obzir preporuku Odbora za pravna pitanja (A8-0323/2018),
  1. daje suglasnost za Nacrt uredbe Vijeća;
  2. nalaže svojem predsjedniku/svojoj predsjednici da stajalište Parlamenta proslijedi Vijeću, Komisiji i nacionalnim parlamentima.

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

11.9.2017

g. Pavel Svoboda  
Predsjednik  
Odbor za pravna pitanja  
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi o Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 216/2013 o elektroničkom izdanju Službenog lista Europske unije (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Poštovani g. predsjedniče

Na sastanku koji se održao 19. – 20. srpnja 2017., Odbor za pravna pitanja odlučio je na vlastitu inicijativu, u skladu s člankom 39. stavkom 3., razmotriti je li pravni temelj navedenog prijedloga Komisije valjan i primjeren.

Odbor je razmotrio gore navedeno pitanje na svojoj sjednici održanoj 7. rujna 2017.

### **I – Kontekst**

Službenim listom Europske unije (dalje u tekstu „SL“) osigurava se službena objava zakonodavstva i drugih akata Europske unije. Do 2014. samo se tiskano izdanje SL-a smatralo valjanim i pravno obvezujućim oblikom objave. Smatralo se da je elektronička verzija, koja na internetu postoji od 1998., samo sredstvo informiranja bez ikakve pravne vrijednosti.

Sud Europske unije je u predmetu Skoma-Lux<sup>1</sup> presudio da pravni akti Unije nisu obvezujući za pojedince ako nisu bili pravilno objavljeni u Službenom listu Europske unije i da, u nedostatku odgovarajućih propisa u pravu Unije, objava takvih akata u elektroničkom obliku nema istu vrijednost kao i valjana objava u Službenom listu Europske unije.

Kako bi se popravilo stanje stvari i kako bi se svi mogli osloniti na elektroničko izdanje kao službene, vjerodostojne, modernizirane i integralne verzije SL-a, Uredbom (EU) br. 216/2013<sup>2</sup> preinačena je prethodna praksa tako da je od 2014. elektronička verzija Službenog lista vjerodostojna te se njome proizvode pravni učinci, dok se tiskana verzija objavljuje i ima pravne učinke samo u slučaju da informacijski sustavi Ureda za publikacije EU-a ne rade uslijed smetnji.

U Ugovorima ne postoji izričita pravna osnova kojom se predviđa primjena određenog

---

<sup>1</sup> Presuda od 11. prosinca 2007. u predmetu C-161/06, Skoma-Lux, ECLI:EU:C:2007:773, stavak 48.

<sup>2</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 216/2013. o elektroničkom izdanju Službenog lista Europske unije (SL L 69, 13.3.2013., str. 1.)

zakonodavnog postupka na pitanja u vezi s objavama akata u SL-u. Međutim, članci 287. i 297. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) sadrže obveze o objavi akata u Službenom listu. Stoga je Uredba (EU) br. 216/2013 utemeljena na članku 352. UFEU-a, na tzv. klauzuli o fleksibilnosti, koja se smije primjenjivati samo ako se pokaže da je u okviru politika utvrđenih Ugovorima potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva utvrđenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti.

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. za primjenu klauzule o fleksibilnosti u skladu s člankom 352. UFEU-a potrebna je suglasnost Parlamenta. Takva je suglasnost bila dana kad se usvajala Uredba (EU) br. 216/2013 s obzirom na to da se smatralo kako je prijelaz s tiskane na elektroničku verziju čisto tehničke prirode, da se time nisu obuhvaćale nikakve moguće političke odluke o kojima bi Parlament kao suzakonodavac trebao zauzeti određeno stajalište i s obzirom na interes da Uredba stupi na snagu što je prije moguće.<sup>1</sup>

Trenutačni Prijedlog za izmjenu Uredbe (EU) br. 216/2013 ima za cilj moderniziranje postupka za utvrđivanje vjerodostojnosti elektroničkog izdanja SL-a u kontekstu relevantnog zakonodavstva EU-a o elektroničkim potpisima koji su u međuvremenu modernizirani. To je zakonodavstvo doneseno primjenom redovnog zakonodavnog postupka na temelju članka 114. UFEU-a o mjerama za usklađivanje na unutarnjem tržištu.

Stoga se nameće pitanje bi li se ovaj Prijedlog o izmjeni Direktive trebao temeljiti na klauzuli o fleksibilnosti iz članka 352. UFEU-a ili na pravnoj osnovi o usklađivanju iz članka 114. UFEU-a ili na oboje.

## **II. – Relevantni članci Ugovora**

Sljedeći članak UFEU-a predstavljen je kao pravna osnova u Prijedlogu Komisije (naknadno istaknuto):

### **Članak 352.** (bivši članak 308. UEZ-a)

*1. Ako se u okviru politika utvrđenih Ugovorima pokaže da je potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti, Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta usvaja odgovarajuće mjere. Kada Vijeće u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom usvaja dotične posebne mjere, ono također odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.*

*2. Primjenom postupka za praćenje poštovanja načela supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji, Komisija upozorava nacionalne parlamente na prijedloge koji se temelje na ovom članku.*

*3. Mjere koje se temelje na ovom članku ne uključuju usklađivanje zakona ili*

---

<sup>1</sup> Vidi obrazloženje Nacrtu preporuke Odbora za pravna pitanja od 14. ožujka 2012. u postupku 2011/0070 (APP).

*drugih propisa država članica u slučaju kada se Ugovorima isključuje takvo usklađivanje.*

*4. Ovaj članak ne može biti temeljem za ostvarivanje ciljeva koji se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i bilo kojim aktom donesenim na temelju ovog članka moraju se poštovati ograničenja određena u drugom stavku članka 40. Ugovora o Europskoj uniji.*

Članak 114. UFEU-a glasi (naknadno istaknuto):

**Članak 114.**  
(bivši članak 95. UEZ-a)

*1. Ako drukčije nije previđeno 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 tržista.*

[...]

Članci 287. i 297. UFEU-a glase (naknadno istaknuto):

**Članak 287.**  
(bivši članak 248. UEZ-a)

*1. Revizorski sud provjerava račune svih prihoda i rashoda Unije. Također provjerava i račune svih prihoda i rashoda svih tijela, ureda ili agencija koje osniva Unija, u opsegu u kojem odgovarajući osnivački akt ne isključuje takvu provjeru.*

*Revizorski sud Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja izjavu o jamstvu u odnosu na pouzdanost računa te zakonitost i pravilnost transakcija, a ista se objavljuje u Službenom listu Europske unije. Ta se izjava može dopuniti posebnim ocjenama za svako veće područje djelovanja Unije.*

[...]

*4. Revizorski sud izrađuje godišnje izvješće nakon zaključenja svake finansijske godine. Izvješće se proslijeđuje ostalim institucijama Unije i, zajedno s očitovanjima tih institucija na primjedbe Revizorskog suda, objavljuje u Službenom listu Europske unije.*

[...]

**Članak 297.**

*1. Zakonodavne akte donesene u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom potpisuju predsjednik Europskog parlamenta i predsjednik Vijeća.*

*Zakonodavne akte donesene u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom potpisuje predsjednik institucije koja ih je donijela.*

*Zakonodavni akti se objavljuju u Službenom listu Europske unije. Stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od njihove objave.*

*2. Nezakonodavni akti usvojeni u obliku uredaba, direktiva ili odluka, kada u potonjima nije određeno kome su upućene, potpisuje predsjednik institucije koja ih je donijela.*

*Uredbe i direktive upućene svim državama članicama kao i odluke u kojima nije određeno kome su upućene, objavljuju se u Službenom listu Europske unije. Stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od njihove objave.*

*Ostale directive te odluke u kojima je određeno kome su upućene priopćuju se onima kojima su upućene, a proizvode učinke od tog priopćenja.*

### **III. – Sudska praksa o pravnoj osnovi**

Ustaljena je sudska praksa Suda da „odabir pravne osnove za određenu mjeru EU-a mora počivati na objektivnim čimbenicima podložnima sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj dotične mjere”<sup>1</sup>. Stoga odabir neodgovarajuće pravne osnove može poslužiti kao opravdanje za poništenje predmetnog akta.

U tom kontekstu želja neke institucije da aktivnije sudjeluje u donošenju određene mjeru, okolnosti u kojima je mjera donesena i rezultati koji su postignuti u drugim aspektima u okviru djelovanja obuhvaćenog određenom mjerom nisu relevantni za utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove.<sup>2</sup>

Kada je riječ o dvojnoj osnovi, potrebno je ustanoviti ima li prijedlog:

1. dvostruku svrhu ili dvostruku komponentu, pri čemu je jednu od njih moguće odrediti kao glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu, dok je druga samo sporedna; ili
2. istodobno nekoliko svrha ili komponenti koje su nerazdvojivo povezane, a da ni jedna od njih nije sekundarna, odnosno neizravna u odnosu na drugu.

Prema sudskoj praksi Suda, u prvom se slučaju akt mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi,

---

<sup>1</sup> Predmet C-45/86, Komisija protiv Vijeća (opće carinske povlastice) [1987.] Zbornik sudske prakse 1439, st. 5; Predmet C-440/05, Komisija protiv Vijeća [2007.] Zbornik sudske prakse I-9097.; Predmet C-411/06 Komisija protiv Parlamenta i Vijeća [2009.] Zbornik sudske prakse I-7585.

<sup>2</sup> Predmet C-269/97, Komisija protiv Vijeća [2000.], Zbornik sudske prakse I-2257., t. 44.

odnosno onoj koju zahtijeva glavna ili prevladavajuća svrha ili komponenta, a u drugom će se slučaju akt morati temeljiti na raznim odgovarajućim pravnim osnovama.<sup>1</sup>

#### **IV. Cilj i sadržaj predložene uredbe**

Cilj je Prijedloga modernizirati postupak za utvrđivanje vjerodostojnosti elektroničkog izdanja SL-a s pomoću elektroničkog potpisa. Direktivom 1999/93/EZ o okviru Zajednice za elektroničke potpise<sup>2</sup> predviđena je uporaba kvalificiranih certifikata za takve potpise. U međuvremenu je ta Direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu<sup>3</sup> kojom je uvedena mogućnost autentikacije dokumenta s pomoću naprednih elektroničkih pečata.

Prema mišljenju Komisije korištenjem takvog naprednog elektroničkog pečata omogućila bi se automatizacija elektroničkog potpisa te ubrzao postupak objavljivanja Službenog lista u bazi podataka EUR-Lex s obzirom na to da bi upotrebo elektroničkog pečata, a ne potpisa postojala razlika u pravnom smislu jer metoda autentikacije potpisa uključuje određenu fizičku osobu, dok pečat, kada se koristi, kreira pravna osoba, a da se pritom ne navodi tko je u okviru te pravne osobe odgovoran za autentikaciju dokumenta.

Prijedlog se sastoji od samo dva članka; prvim se izmjenjuje članak 2. stavak 1. Uredbe (EU) br. 216/2013 u svjetlu gore navedenog, a drugi je standardni članak o datumu stupanja na snagu.

#### **V. – Utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove**

Prije svega, potrebno je napomenuti da ovaj Prijedlog ne povlači za sobom nikakve potencijalne političke odluke jer mu je svrha modernizirati Uredbu (EU) br. 2016/2013 radi uključivanja tehnološkog i zakonodavnog napretka do kojeg je došlo otkad je Uredba 2014. stupila na snagu, a kako bi objavljanje SL-a bilo učinkovitije. Stoga je Prijedlog isključivo tehničke prirode.

U pogledu navedene sudske prakse Suda i uzimajući u obzir da je Parlament dao suglasnost za to da se Uredba (EU) br. 216/2013 donese primjenom klauzule o fleksibilnosti iz članka 352. UFEU-a, činjenicom da je na ovaj Prijedlog o izmjeni utjecala pojava tehnoloških promjena u vezi s elektroničkim potpisima utvrđenima Uredbom br. 910/2014, a koja je donesena na temelju članka 114. UFEU-a, ne mijenja se pravna osnova Uredbe (EU) br. 216/2013.

Također treba napomenuti da je Parlament pri davanju suglasnosti za donošenje Uredbe (EU) br. 216/2013 odbacio ideju da se Uredba mogla donijeti primjenom redovnog zakonodavnog postupka na temelju takozvane teorije „implicitne nadležnosti” i obrazložio to mnogobrojnim revizijama Ugovora i izmjenama u postupcima donošenja odluka do kojih je došlo tijekom

---

<sup>1</sup> Vidi spomenuti predmet C-411/06, stavke 46. i 47.

<sup>2</sup> SL L 13, 19.1.2000., str. 12.

<sup>3</sup> SL L 257, 28.8.2014., str. 73.

gotovo 60 godina koliko je prošlo otkad je Vijeće 1958. na temelju te teorije donijelo odluku o osnivanju SL-a, a koje su tu teoriju učinile zastarjelom.<sup>1</sup>

Nadalje, klauzula o fleksibilnosti smije se primijeniti samo ako se pokaže da je u okviru politika utvrđenih Ugovorima potrebno djelovanje Unije za postizanje jednog od ciljeva određenih Ugovorima, a Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti. Iako obveza objavljivanja akata u Službenom listu jasno proizlazi iz članaka 287. i 297. UFEU-a, za ovu je svrhu nebitna činjenica da se člankom 114. UFEU-a predviđa redovni zakonodavni postupak jer se on ne odnosi na to objavljivanje, nego na usklađivanje na unutarnjem tržištu, a što je relevantno za Uredbu br. 910/2014 o elektroničkim potpisima, no ne i za Uredbu (EU) br. 216/2013 o izdanju Službenog lista Europske unije.

Stoga se Prijedlog ne može donijeti samo na temelju članka 114. UFEU-a, već se mora donijeti na temelju klauzule o fleksibilnosti iz članka 352. UFEU-a.

Potom se postavlja pitanje bi li se umjesto toga u pravnu osnovu Prijedloga zajedno s člankom 352. UFEU-a trebao uključiti i članak 114. UFEU-a. U skladu s ustaljenom sudskom praksom primjenjuje se jedna pravna osnova u slučaju da prijedlog ima dvostruku svrhu ili dvostruku komponentu od kojih je jednu od njih moguće odrediti kao glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu, dok je druga samo sporedna. U ovom je slučaju jasno da je glavna svrha Prijedloga objavljivanje u SL-u i da su odredbe o elektroničkom potpisu kako proizlazi iz Uredbe br. 910/2014 u svakom slučaju samo sporedne.

Prijedlog bi se stoga trebao temeljiti na članku 352. UFEU-a.

Valja, međutim napomenuti da je primjena klauzule o fleksibilnosti složena i potencijalno dugotrajna – uzimajući u obzir činjenicu da je namijenjena rijetkoj primjeni i samo u iznimnim slučajevima, da Parlament može samo prihvati ili odbiti tekst, a da ne sudjeluje izravno u sastavljanju njegove konačne verzije i da neke države članice zahtijevaju kontrolu nacionalnih parlamenta za korištenje klauzule – te da bi budući tehnološki napreci u području robotike i automatizacije za posljedicu mogli imati usvajanje odredbi o objavljivanju u SL-u i o aktivnostima Ureda za publikacije koje povlače za sobom ključne političke odluke. Stoga bi trebalo razmotriti mogućnost da bi buduće revizije Ugovora mogle uključivati dodavanje izričite pravne osnove za donošenje mera koje se odnose na to objavljivanje i aktivnosti primjenom redovnog zakonodavnog postupka.

## **VI. Zaključak**

U svjetlu gore iznesene analize, članak 352. UFEU-a predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje Prijedloga.

## **VII. Preporuka**

Na svom je sastanku od 7. rujna 2017. Odbor za pravna pitanja prema tome jednoglasno

---

<sup>1</sup> Vidi obrazloženje Nacrta preporuke Odbora za pravna pitanja od 14. ožujka 2012. u postupku 2011/0070 (APP).

odlučio<sup>1</sup> da se Predsjedniku pošalje pismo s preporukom kojom se Vijeće i Komisiju obavještuje o mogućim problemima koji bi mogli nastati u slučaju da se u svjetlu budućeg tehnološkog napretka predlože opsežnije izmjene Uredbe (EU) br. 216/2013 i o tome bi li tako nešto, u kontekstu nadolazećih međuvladinih konferencijskih izmjena Ugovora, moglo opravdati donošenje nove, izričite pravne osnove koja bi upućivala na redovni zakonodavni postupak za pitanja koja se odnose na objavljivanje u Službenom listu i na aktivnosti Ureda za publikacije Europske unije.

S poštovanjem,

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Jean-Marie Cavada (vršitelj dužnosti predsjednika i izvjestitelj), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (potpredsjednica), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, 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, Andrey Novakov (u ime Rose Estaràs Ferragut i Emila Radova u skladu s člankom 200. stavkom 2.).

## POSTUPAK U NADLEŽNOM ODBORU

<b>Naslov</b>	Elektroničko izdanje Službenog lista Europske unije	
<b>Referentni dokumenti</b>	14463/2017 – C8-0412/2018 – COM(2017)0087 – 2017/0039(APP)	
<b>Datum savjetovanja / zahtjeva za odobrenje</b>	18.9.2018	
<b>Nadležni odbor</b> Datum objave na plenarnoj sjednici	JURI 1.10.2018	
<b>Izvjestitelji</b> Datum imenovanja	Pavel Svoboda 28.2.2017	
<b>Osporavanje pravne osnove</b> Datum mišljenja odbora JURI	JURI 7.9.2017	
<b>Razmatranje u odboru</b>	19.6.2017	10.10.2018
<b>Datum usvajanja</b>	10.10.2018	
<b>Rezultat konačnog glasovanja</b>	+: 21 -: 0 0: 0	
<b>Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonus, 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	
<b>Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju</b>	Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Virginie Rozière, Tiemo Wölken	
<b>Datum podnošenja</b>	15.10.2018	

## **KONAČNO GLASOVANJE POIMENIČNIM GLASOVANJEM U NADLEŽNOM ODBORU**

<b>21</b>	<b>+</b>
ALDE	Jean-Marie Cavada, António Marinho e Pinto
ECR	Angel Dzhambazki
EFDD	Joëlle Bergeron
ENF	Gilles Lebreton
GUE/NGL	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

<b>0</b>	-

<b>0</b>	<b>0</b>

Korišteni znakovi:

- + : za
- : protiv
- 0 : suzdržani