

Bruxelles, 14. prosinca 2018.
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Za:	Radna skupina za temeljna prava, prava građana i slobodno kretanje osoba (FREMP)
Predmet:	Komisijin prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (prijedlog o „zviždačima”) – pravna osnova

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije koje Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

I. UVOD

1. Komisija je 23. travnja 2018. objavila navedeni zakonodavni prijedlog.² Cilj je predložene direktive utvrditi minimalne standarde u državama članicama za zaštitu „zviždača”³ koji u poslovnom okruženju prijave ili razotkriju informacije o povredama prava EU-a. Komisija tim prijedlogom odgovara na opetovane zahtjeve Europskog parlamenta⁴ za horizontalnu zakonodavnu inicijativu s ciljem zaštite zviždača u privatnom i javnom sektoru diljem EU-a.
2. Dosad se zakonodavac Unije time bavio ovisno o sektoru, uvođenjem posebnih pravila o prijavljivanju povreda u nekoliko akata Unije koji se odnose na određene sektore. Ti akti navedeni su u dijelu 2. Priloga predloženoj direktivi. Cilj je prijedloga prijelaz na horizontalniji pristup te će se njime dopuniti te pojedine odredbe koje će se i dalje primjenjivati (vidjeti članak 1. stavak 2. predložene direktive). Horizontalnim minimalnim pravilima utvrđenima predloženom direktivom stoga neće biti obuhvaćena formalna izmjena akata Unije koji već sadrže pravila o prijavljivanju povreda.
3. Prijedlog je dosad ispitan na sastancima FREMP-a održanima u rujnu, listopadu i studenome 2018. Niz delegacija zatražio je mišljenje Pravne službe o predloženim višestrukim pravnim osnovama (ukupno sedamnaest⁵). Na sastanku 5. studenoga 2018. predsjednik FREMP-a formalno je zatražio od Pravne službe mišljenje o pravnoj osnovi tog prijedloga. U ovom se mišljenju odgovara na taj zahtjev.

² Dokumenti 8713/18 i 8713/18 ADD 1.

³ U operativnom prijedlogu ne upotrebljava se pojam „zviždači”, ali se upotrebljava sljedeća opisna definicija: „Osobe koje rade u privatnom i javnom sektoru koje su došle u posjed informacija o povredama u poslovnom okruženju (...)” : Vidjeti, primjerice, članak 2. stavak 1. U ovom mišljenju upotrebljavat će se sinonim „zviždači”.

⁴ Vidjeti Obrazloženje prijedloga Komisije, str. 2.

⁵ Komisija je predložila sljedeće pravne osnove: članke 16., 33., 43., 50., 53. stavak 1., 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192., 207. i 325. stavak 4. UFEU-a te članak 31. EZAE-a („Euratom”). Pravna služba smatra da su sve te pravne osnove potrebne kako bi se obuhvatila područja politike Unije koja je odabrala Komisija: jedinstveno tržište, sigurnost proizvoda, sigurnost prometa, zaštita okoliša, nuklearna sigurnost, sigurnost hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja, javno zdravlje, zaštita potrošača, zaštita privatnosti i osobnih podataka i sigurnost mrežnih i informacijskih sustava, tržišno natjecanje te financijski interesi Unije.

II. PRISTUP KOMISIJE

4. Komisija je usvojila kumulativni sektorski pristup, odnosno pristup „omnibus”, kojim zaštitu zviždača smatra dijelom „paketa alata za provedbu” prava Unije u odabranim područjima politike Unije.⁶ Predložene višestruke pravne osnove rezultat su pregleda pravnih baza koji je Komisija provela u odnosu na sve akte EU-a i/ili područja politike navedene u prijedlogu.⁷
5. Komisija je za odabir određenih područja politike Unije upotrijebila tri kriterija:
- „i. postoji potreba za jačanjem provedbe;
ii. neprijavljivanje od strane zviždača ključni je čimbenik koji utječe na provedbu
i
iii. povrede mogu dovesti do ozbiljne štete javnom interesu.”⁸*
6. Područja politike koja su odabrana na taj način navedena su u članku 1. prijedloga pod naslovom „Glavno područje primjene”. Taj članak treba čitati dijelom u vezi s Prilogom prijedlogu te su njime obuhvaćene četiri zasebne kategorije: (a), (b), (c) i (d).

⁶ Vidjeti Obrazloženje, str. 2. i 5.; Vidjeti i: uvodnu izjavu 81., članak 1. stavak 1., članak 3. stavak 1. i članak 3. stavak 2. Prijedloga, uz usmena obrazloženja koja je Komisija podnijela u FREMP-u.

⁷ Taj se pristup posebno ogleda u uvodnoj izjavi 81. prijedloga. No, kako stoji dalje u tekstu, čini se da Komisija nije navela sve pravne osnove iz raznih relevantnih akata. Primjerice, nisu navedeni ni članci 113. i 115. UFEU-a, ni članak 106.a EZAE-a („Ugovor o Euratomu”).

⁸ Vidjeti Obrazloženje, str. 2–3., i uvodnu izjavu 5. prijedloga.

7. U pogledu prve kategorije, u članku 1. stavku 1. točki a) prijedloga Komisije navedeno je deset različitih područja politike, a da nije naveden sveobuhvatni naslov ili tema. Članak 1. stavak 1. točka (a) treba glasiti:

„o povredama koje su obuhvaćene područjem primjene akata Unije utvrđenih u Prilogu (dio I. i dio II.) u pogledu sljedećih područja:

- i. javna nabava;*
- ii. financijske usluge, sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma;*
- iii. sigurnost proizvoda;*
- iv. sigurnost prometa;*
- v. zaštita okoliša;*
- vi. nuklearna sigurnost;*
- vii. sigurnosti hrane i hrane za životinje, zdravlje i dobrobit životinja;*
- viii. javno zdravlje;*
- ix. zaštita potrošača;*
- x. zaštita privatnosti i osobnih podataka i sigurnost mrežnih i informacijskih sustava.”*

8. Tih deset područja politike iz članka 1. stavka 1. točke (a) treba nadalje čitati u vezi s detaljnim i iscrpnim popisom sekundarnog zakonodavstva navedenim u Prilogu. Samo povredama obuhvaćenima područjem primjene jednog od akata navedenih u Prilogu aktivirat će se pravila navedena u prijedlogu.⁹ Nadalje, akti Unije navedeni u Prilogu dijele su u dvije kategorije: u dijelu I. navedeni su akti koji trenutačno ne sadrže nikakva pravila o zaštiti zviždača, dok su u dijelu II. navedeni akti koji već sadrže pravila o zaštiti zviždača. U odnosu na akte Unije navedene u dijelu I. prijedlogom bi se posljedično uvela nova pravila kojima se dopunjuju navedeni akti, dok je u odnosu na akte Unije navedene u dijelu II. cilj prijedloga nadopuniti navedena postojeća pravila o zaštiti zviždača.¹⁰

⁹ Vidjeti i članak 3. stavke 1. i 2. predložene direktive u kojima se povrede definiraju kao:
„(...) stvarne ili moguće nezakonite aktivnosti ili zlouporaba zakona povezani s aktima Unije i područjima obuhvaćenima područjem primjene iz članka 1. i Priloga”.

¹⁰ Vidjeti i članak 1. stavak 2. prijedloga Komisije.

9. Što se tiče druge kategorije, članak 1. stavak 1. točka (b) prijedloga Komisije odnosi se na povrede odredaba primarnog prava u području politike kojim su obuhvaćeni pravo tržišnog natjecanja i državne potpore, kao i na povrede obuhvaćene područjem primjene glavne uredbe Vijeća o pravilima tržišnog natjecanja, odnosno, glavne uredbe Vijeća o državnim potporama. Članak 1. stavak 1. točka (b) treba glasiti:

„o povredama članka 101., 102., 106., 107. i 108. UFEU-a i povredama obuhvaćenima područjem primjene Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i Uredbe Vijeća (EU) br. 2015/1589.”

10. Što se tiče treće kategorije, u članku 1. stavku 1. točki (c) prijedloga Komisije upućuje se na:

„o povredama koje utječu na financijske interese Unije kako su definirani člankom 325. UFEU-a i kako je dalje navedeno, posebno, u Direktivi (EU) 2017/1371 i Uredbi (EU, Euratom) br. 883/2013.”

11. Što se tiče četvrte kategorije, članak 1. stavak 1. točka (d) prijedloga Komisije glasi kako slijedi:

„o povredama koje se odnose na unutarnje tržište, kako je navedeno u članku 26. stavku 2. UFEU-a, u pogledu radnji kojima se krše pravila o porezu na dobit ili programa čija je svrha ostvariti poreznu prednost koja je u suprotnosti sa svrhom primjenjivog prava o porezu na dobit.”

12. Za razliku od točaka (a), (b) i (c) u prijedlogu se ne navodi nikakvo sekundarno zakonodavstvo za operativni tekst područja politike opisanog u članku 1. stavku 1. točki (d). Međutim, u Obrazloženju¹¹ i upućivanjima u bilješkama uz uvodnu izjavu 17. prijedloga pojašnjava se da Komisija na umu ima dvije posebne direktive EU-a, kao i dva nacrtu direktive koja su u procesu, a koja je predložila:

- Direktiva 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja¹²;
- Direktiva (EU) 2016/1164 od 12. srpnja 2016. o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta¹³;
- Prijedlog direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit¹⁴;
- Prijedlog direktive Vijeća o zajedničkoj osnovici poreza na dobit¹⁵.

III. ANALIZA

A. Načela koja proizlaze iz ustaljene sudske prakse

13. U skladu s dobro utvrđenom sudskom praksom pravna osnova akta Unije ne ovisi o uvjerenju institucije u pogledu zadanog cilja, već se mora utvrditi temeljem objektivnih čimbenika podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere.¹⁶

¹¹ Obrazloženje, str. 3.

¹² SL L 64, 11.3.2011., str. 1–12.; posebni zakonodavni postupak koji se temelji na člancima 113. i 115. UFEU-a.

¹³ SL L 193, 19.7.2016., str. 1–144.; posebni zakonodavni postupak koji se temelji na članku 115. UFEU-a.

¹⁴ COM/2016/0683 final – 2016/0336; Dokument Vijeća 13731/2016; posebni zakonodavni postupak koji se temelji na članku 115. UFEU-a.

¹⁵ COM/2016/0685 final – 2016/0337; Dokument Vijeća 13730/2016; posebni zakonodavni postupak koji se temelji na članku 115. UFEU-a.

¹⁶ Vidjeti predmet C-300/89, Komisija protiv Vijeća (Titanov dioksid), EU:C:1991:244, točku 10.; Predmet C-147/13, Španjolska protiv Vijeća, EU:C:2015:299, točka 68. i navedena sudska praksa. Tu sudsku praksu dosljedno se ponovno ističe u mišljenjima Pravne službe. Vidjeti i: Mišljenje Pravne službe od 26. rujna 2018., dokument Vijeća 12004/18 stavke 9. i 10. i sudsku praksu iz bilješki 4. i 5. tog mišljenja i Mišljenje Pravne službe od 26. ožujka 2018., dokument Vijeća 7502/18, točku 6., kao i sudsku praksu navedenu u bilješci 11. tog mišljenja.

14. Nadalje, u skladu s istom sudskom praksom, postupci u vezi s različitim pravnim osnovama rezultat su odabira koji su izvršili autori Ugovora i ne bi trebali biti mjerodavni za odabir pravne osnove.¹⁷
15. Osim toga, s obzirom na to da je Komisija predložila 17 pravnih osnova, treba napomenuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, višestruke pravne osnove mogu biti opravdane samo u iznimnim okolnostima u kojima je potrebno dokazati da se mjerom istovremeno nastoje postići višestruki različiti pravni ciljevi jednake važnosti. Konkretno, Sud je dosljedno smatrao sljedeće:

„Ako se ispitivanjem akta Zajednice ustanovi da on slijedi dvostruki cilj ili da ima dvije sastavnice, i ako je jedan od ta dva cilja ili sastavnice moguće identificirati kao glavni ili pretežni, a drugi kao sporedni, takav akt mora biti zasnovan na jedinstvenom pravnom temelju, onome kojega zahtijeva glavni odnosno pretežni cilj odnosno sastavnica (...).

Iznimno, ako se s druge strane ustanovi da akt istovremeno slijedi više ciljeva ili nekoliko sastavnica koje su neraskidivo povezane, a da nijedna nije sekundarna i neizravna u odnosu na drugu, takav će se akt morati temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama (...).”¹⁸

¹⁷ Vidjeti predmet C-130/10, Europski parlament protiv Vijeća Europske unije, EU:C:2012:472, točke od 80. do 82.

¹⁸ Predmeti C-300/89, Komisija protiv Vijeća (Titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke od 17. do 21.; C-36/98, Španjolska protiv Vijeća, EU:C:2001:64, točka 59.; C-211/01, Komisija protiv Vijeća, točka 39.; C- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, točka 31.; C-338/01, Komisija protiv Vijeća, EU:C:2004:253, točka 55. i sljedeće; C-411/06, Komisija protiv Parlamenta i Vijeća, EU:C:2009:518, točke 46. i 47.; C-155/07, Parlament protiv Vijeća, EU:C:2008:605, točka 36. i sljedeće.

16. Sud je također dosljedno smatrao da primjena dvojne pravne nije moguća kada su postupci utvrđeni za svaku od pravnih osnova nekompatibilni jedni s drugima¹⁹ ili kada bi primjena dviju pravnih osnova mogla ugroziti prava Parlamenta.²⁰
17. Iz toga slijedi da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, zakonodavni akt može temeljiti na dvjema pravnim osnovama ili više njih samo ako su ispunjena tri uvjeta.
- Kao prvo, aktom se nastoje ostvariti dva cilja ili više njih, a da pritom nijedan nije glavni cilj niti ima prednost u odnosu na druge.
 - Kao drugo, ciljevi navedeni u zakonodavnom aktu moraju biti neodvojivo povezani.
 - Kao treće, pravnim osnovama omogućuju se kompatibilni postupci.²¹

B. Ispitivanje cilja i sadržaja prijedloga

18. U svjetlu navedene ustaljene sudske prakse, najprije treba ispitati cilj i sadržaj prijedloga kako bi se utvrdio (glavni) cilj prijedloga.

¹⁹ Predmeti C-300/89, Komisija protiv Vijeća (Titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke od 17. do 21. Kao što će se vidjeti u nastavku, do takvih nekompatibilnosti dolazi, primjerice, između zakonodavnih postupaka i nezakonodavnih postupaka. Nekompatibilnost postoji i između redovnih zakonodavnih postupaka u kojima je glasovanje kvalificiranom glavno pravilo glasovanja u Vijeću i posebnog zakonodavnog postupka za koji je potrebna jednoglasnost u Vijeću.

²⁰ Spojeni predmeti C-164/97 i 165/97, Parlament protiv Vijeća, EU:C:1999:99, točka 14.; Predmet C-338/01, Komisija protiv Vijeća, EU:C:2004:253, točka 55. i sljedeće; Predmet C-178/03, Komisija protiv Parlamenta i Vijeća, EU:C:2006:4, točka 57.

²¹ Vidjeti i: Mišljenje Pravne službe Vijeća od 24. travnja 2018., dokument Vijeća 8268/18, točku 16. i sudsku praksu navedenu u bilješci 6. tog mišljenja.

19. Kako je već navedeno, glavni je cilj prijedloga Komisije, na temelju teksta koji je predstavljen Vijeću kako je izmijenjen nakon rasprava u okviru FREMP-a, ojačati provedbu prava Unije donošenjem pravila kojima je cilj zaštita osoba koje pomažu u otkrivanju, istrazi i kaznenom progonu povreda prava Unije u određenim područjima politike. U članku 1. stavku 1. prijedloga potvrđeno je da je to zaista glavni cilj prijedloga:

„U cilju jačanja provedbe prava i politika Unije u određenim područjima...”.

Taj glavni cilj odražen je i u uvodnim izjavama 2., 19., 25., 48. i 84., čiji relevantni dijelovi glase kako slijedi:

„Na razini Unije prijave zviždača jedna su od važnih sastavnica provedbe prava Unije: zahvaljujući njima nacionalni sustavi i sustavi Unije za provedbu dobivaju informacije koje dovode do učinkovitog otkrivanja, istrage i kaznenog progona povreda prava Unije.”

„Svaki puta kada je donesen novi akt Unije za koji je relevantna zaštita zviždača i koji može pridonijeti djelotvornijoj provedbi, trebalo bi razmotriti izmjenu Priloga ovoj Direktivi kako bi on bio obuhvaćen njezinim područjem primjene.”

„Kako bi se mogla osigurati učinkovita provedba prava Unije, zaštitu treba odobriti najširem mogućem rasponu kategorija osoba (...).”

„Kako bi se moglo omogućiti učinkovito otkrivanje i sprječavanje povreda prava Unije, treba osigurati da potencijalni zviždači mogu na jednostavan način i uz zaštitu povjerljivosti dostaviti informacije mjerodavnim nadležnim tijelima koja mogu, ako je moguće, provesti istragu ili ispraviti problem.”

„(...) cilj ove Direktive, odnosno jačanje provedbe uvođenjem djelotvorne zaštite zviždača u određenim područjima politika i aktima u kojima se kršenjem prava Unije može uzrokovati ozbiljna šteta javnom interesu (...).”

20. Sadržaj prijedloga opširno je objašnjen u poglavljima II., III. i IV. Ta poglavlja sadrže pravila koja je predložila Komisija, čiji je cilj osiguravanje minimalnih standarda za usklađivanje zaštite zviždača za „osobe koje podnose prijave” koje su, u skladu s člankom 2., obuhvaćene osobnim područjem primjene direktive i koje rade u privatnom i javnom sektoru, kako je definirano u direktivi.
21. U poglavlju II. utvrđeni su standardi za interno podnošenje prijava i poduzimanje potrebnih mjera u vezi s prijavama. U člancima od 4. do 5. tog poglavlja posebno je utvrđena obveza država članica da osiguraju da pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru uspostave odgovarajuće interne kanale za podnošenje prijava i postupke za zaprimanje prijava i poduzimanje nužnih mjera na temelju tih prijava.
22. U poglavlju III. utvrđeni su standardi za vanjsko podnošenje prijava i poduzimanje potrebnih mjera u vezi s prijavama. U skladu s člancima od 6. do 12. tog poglavlja države članice obvezane su osigurati da nadležna tijela imaju vanjske kanale za podnošenje prijava i postupke za zaprimanje prijava i poduzimanje potrebnih mjera i utvrđuju se minimalni standardi koji se primjenjuju na takve kanale i postupke.

23. U poglavlju IV. utvrđeni su minimalni standardi za zaštitu osoba koje podnose prijave i prijavljenih osoba²². Konkretno, u članku 13. opisani su uvjeti pod kojima osoba koja podnosi prijavu ima pravo na zaštitu u skladu s Direktivom. Primjerice, propisano je da osobe koje podnose prijavu moraju u trenutku podnošenja prijave imati opravdane razloge vjerovati da su prijavljene informacije točne. Nadalje, od osoba koje podnose prijave u načelu se traži da se najprije koriste internim kanalima. Članci 14. i 15. odnose se na zabranu osвете. U članku 16. jasno je navedeno da će prijavljene osobe u potpunosti uživati prava koja imaju u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima, uključujući pretpostavku nedužnosti, pravno na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje i pravo na obranu. Člankom 17. obvezuje se države članice da predvide djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće kazne.
24. Naposljetku, trebalo bi napomenuti da su pravila predložena u direktivi minimalna pravila. To jasno proizlazi iz članka 1., u kojemu je navedeno da je cilj direktive osiguravanje zajedničkih minimalnih standarda za zaštitu zviždača u određenim područjima politike Unije, i iz članka 19., kojim se državama članicama omogućuje da uvedu ili zadrže odredbe koje su povoljnije za prava osoba koje podnose prijavu.²³ Osim toga, ništa ne sprečava države članice da zadrže ili uvedu nacionalno zakonodavstvo za zaštitu zviždača za sektore politike koji nisu navedeni u prijedlogu Komisije.
25. Iz prethodno navedenog proizlazi da je glavni ili prevladavajući cilj prijedloga jačanje provedbe određenih područja prava Unije na temelju pravila za zaštitu zviždača.

²² Za definiciju „prijavljenih osoba” vidjeti: članak 3. stavak 11. prijedloga.

²³ Također vidjeti: Obrazloženje, str. 6., u kojem je prijedlog opisan kao „direktiva s minimalnim usklađivanjem”.

C. Utvrđivanje pravne osnove

26. Pravna služba napominje da ne postoji jedinstvena pravna osnova u Ugovorima kojom se Uniji dodjeljuje nadležnost za donošenje zakonodavstva konkretno o jačanju provedbe prava Unije zaštitom zviždača u više sektora prava i politike Unije.²⁴ Pristup Komisije, koji se sastoji u postupanju ovisno o sektoru, stoga je pravno ispravan pristup. Kao što je prethodno navedeno u točki 2., zakonodavac Unije već je ranije taj pristup usvojio umetanjem u sektorske zakonodavne akte posebnih odredaba o zaštiti zviždača, postupajući na temelju pravne osnove svakog od tih akata. Na temelju tog pristupa Pravna služba smatra da se direktivom istodobno nastoji ostvariti zasebne ciljeve od jednake važnosti, koji su osim toga neodvojivo povezani. Konkretno, direktivom se nastoji, kao što je navedeno u članku 1. stavku 1. prijedloga, ojačati provedbu prava i politike Unije u svakom od navedenih određenih područja politika, pri čemu je u svakom slučaju takvo jačanje samostalan cilj.
27. Međutim, kako je navedeno u nastavku, Pravna služba također smatra da je niz sektorskih pravnih osnova koje je predložila Komisija nepotreban i da postoje određene pravne osnove kojima se predviđaju nekompatibilni postupci te će se oni stoga morati donijeti u zasebnom aktu (u većini slučajeva razdvajanjem prijedloga).

²⁴ Treba napomenuti da postoje neke odredbe u Ugovorima kojima se obvezuje države članice da osiguraju pravilnu primjenu prava Unije. Člankom 4. stavkom 3. UFEU-a drugim podstavkom predviđa se da „[d]ržave članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije” (drugi podstavak). Osim toga, člankom 197. stavkom 1. UFEU-a propisuje se „učinkovita provedba prava Unije od strane država članica, koja je bitna za pravilno funkcioniranje Unije, smatra se pitanjem od zajedničkog interesa” te on sadržava pravnu osnovu kojom se zakonodavca Unije ovlašćuje da donese mjere za potporu administrativnim kapacitetima država članica. Člankom 291. stavkom 1. UFEU-a predviđa se da „države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije.”

28. Jedna od glavnih pravnih osnova koje je Komisija predložila jest članak 114. UFEU-a.²⁵ Kako je Sud dosljedno smatrao, mjera donesena na temelju članka 114. UFEU-a:

„s jedne strane, [mora] obuhvaćati mjere za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica te, s druge strane, imati za cilj uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.”²⁶

„(...) mjere iz te odredbe namijenjene su za poboljšanje uvjeta za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta i to im istinski treba biti cilj – konkretan doprinos uklanjanju prepreka slobodnom kretanju robe ili slobodi pružanja usluga, ili suzbijanju narušavanja tržišnog natjecanja.”

(...) iako je primjena članka 95. EZ [sada članak 114, UFEU-a] kao pravne osnove moguća ako je cilj spriječiti pojavu novih zapreka trgovini koje proizlaze iz raznolikog razvoja nacionalnih prava, pojavljivanje takvih zapreka mora biti vjerojatno, a mjera u pitanju mora biti osmišljena kako bi ih spriječila.²⁷

29. U prijedlogu Komisije postoji formulacija kojom se opravdava upotreba članka 114. UFEU-a kao glavne pravne osnove. Konkretno, uvodnom izjavom 4. prijedloga upućuje se na rascjepkanost zaštite zviždača u zakonodavstvima država članica i nejednakost u područjima politike EU-a. Osim toga, uvodnom izjavom 6. upućuje se na narušavanje tržišnog natjecanja, a uvodnom izjavom 10. na moguće učinke prelijevanja izvan nacionalnih granica u pogledu kaznenih djela protiv okoliša. U tekstu su i upućivanja na učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta i/ili upućivanja na članak 114. UFEU-a u uvodnim izjavama koje se odnose na javno zdravlje i zaštitu potrošača (uvodna izjava 13.), privatnost, osobne podatke, sigurnost mrežnih i informacijskih sustava (uvodna izjava 14.) i uvodnoj izjavi 81.

²⁵ Vidjeti uvodnu izjavu 81. prijedloga Komisije.

²⁶ Predmet C-270/12, Ujedinjena Kraljevina protiv Europskog parlamenta i Vijeća, EU:C:2014:18, točka 11.

²⁷ Predmet C-491/01, Kraljica protiv ministra zdravstva, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, točka 60. Vidjeti i predmet C-376/98, Njemačka protiv Europskog parlamenta i Vijeća, EU:C:2000:544, točku 84.

30. Međutim, zbog razloga navedenih u nastavku, članak 114. UFEU-a ne bi bio dostatna pravna osnova za cijeli prijedlog. Konkretno, članak 114. UFEU-a ne može se upotrebljavati za jačanje provedbe prava Unije koje ne može biti izravno povezano s unutarnjim tržištem niti se može upotrijebiti kada postoji specifičnija pravna osnova u Ugovorima. Osim toga, člankom 114. UFEU-a predviđa se redovni zakonodavni postupak, koji je nekompatibilan s drugim pravnim osnovama koje navodi Komisija.

Područja iz članka 1. stavka 1. točke (a)

31. Što se tiče prve kategorije područja iz članka 1. stavka 1. točke (a), Pravna služba smatra da mjere za jačanje provedbe akata Unije navedenih u Prilogu i u vezi sa sljedećim sektorskim područjima politika mogu biti obuhvaćene člankom 114. UFEU-a: javna nabava²⁸; financijske usluge, sprječavanje pranja novca i financiranje terorizma²⁹; sigurnost proizvoda³⁰; sigurnosti hrane i hrane za životinje³¹; zaštita potrošača³² kao i zaštita privatnosti i osobnih podataka te sigurnost mrežnih i informacijskih sustava.³³
32. Međutim, postoji jedan akt u Prilogu koji se odnosi na područje „sigurnosti proizvoda” koji treba ukloniti: Uredba (EU) br. 258/2012 koja se odnosi na nezakonitu proizvodnju i trgovanje vatrenim oružjem iz Priloga, dijela I., poglavlja C, stavka 2. podtočke iii., čiji je cilj provedba Protokola UN-a o vatrenom oružju. Ta uredba ne može biti uključena jer se odnosi na zakonodavni akt na temelju članka 207. stavka 2. UFEU-a koji pripada zajedničkoj trgovinskoj politici, kojom se samo omogućuje donošenje zakonodavstva uredbama, a ne direktivama. Ako zakonodavac Unije želi donijeti pravila o zaštiti zviždača u vezi s tim aktom Unije, morat će donijeti posebnu uredbu na temelju članka 207. stavka 2. UFEU-a kako bi to mogao učiniti (razdvajanjem prijedloga).

²⁸ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka i.

²⁹ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka ii.

³⁰ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka iii.

³¹ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka vii.

³² Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka ix.

³³ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka x.

33. Osim toga, postoje brojna područja navedena u prvoj kategoriji, koja ne mogu biti pokrivena na temelju članka 114. UFEU-a s obzirom na to da jačanje provedbe prava Unije za ta područja ima zasebni sektorski pravni cilj koji zahtijeva vlastitu pravnu osnovu.
34. Jedan od njih je javno zdravlje, koje se odnosi na aktualne akte Unije koji se isključivo temelje na članku 168. stavku 4. UFEU-a.³⁴ Ti su akti usmjereni isključivo na zaštitu zdravlja ljudi i nemaju dostatnu poveznicu s uspostavom ili funkcioniranjem unutarnjeg tržišta. Kako bi ti akti mogli biti obuhvaćeni, bit će potrebna zasebna pravna osnova s primjerenim opravdanjem. Cilj jačanja provedbe prava Unije u području javnog zdravlja treba smatrati zasebnim ciljem te direktive, kojim se opravdava primjena članka 168. stavka 4. UFEU-a kao zasebne pravne osnove, i koji je neodvojivo povezan s drugim ciljevima utvrđenima u ovom mišljenju.
35. Što se tiče akata koji se odnose na sektor javnog zdravlja navedenih u dijelu I., poglavlju H Priloga, samo oni koji se temelje na odredbi koja omogućuje usklađivanje mogu biti obuhvaćeni predloženom direktivom. To znači da se akti doneseni na temelju članka 168. stavka 4. UFEU-a mogu navesti, ali ne i oni doneseni na temelju članka 168. stavka 5. UFEU-a s obzirom na to da se potonjim Uniji omogućuje da usvoji poticajne mjere, ali izričito isključuje usklađivanje. Iz toga slijedi da Odluka br. 1082/2013/EU navedena u dijelu I., poglavlju H, stavku 3., koja se odnosi na ozbiljne prekogranične prijetnje zdravlju ljudi, ne može biti uključena s obzirom na to da je donesena na temelju članka 168. stavka 5. UFEU-a,³⁵

³⁴ Vidjeti osobito akte EU-a navedene u dijelu I., poglavlju H, točki 1.

³⁵ Komisija je u FREMP-u usmeno potvrdila da je to bila pogreška i složila se da bi taj akt trebalo ukloniti iz Priloga.

36. Drugo područje politike u okviru prve kategorije odnosi se na akte u vezi sa zajedničkom prometnom politikom EU-a, koja u skladu s UFEU-om i sudskom praksom Suda ima posebne značajke te je za nju potrebna zasebna pravna osnova iz područja prometa.³⁶ Slijedom toga, povrede akata Unije navedenih u Prilogu koji se odnose na politiku u području sigurnosti prometa³⁷ ne mogu biti obuhvaćene člankom 114. UFEU-a. Uključivanje povreda akata u to područje politike zahtijeva odgovarajuću zasebnu pravnu osnovu (članci 91. i 100. UFEU-a) koja se razlikuje od pravne osnove koja se odnosi na unutarnje tržište.
37. Nadalje, članak 114. UFEU-a ne može se upotrijebiti u vezi s aktima Unije navedenima u Prilogu koji imaju za cilj zaštitu dobrobiti životinja.³⁸ Mnogi akti o kojima je riječ trenutno se temelje samo na članku 43. stavku 2. UFEU-a (poljoprivreda i ribarstvo) te se čini da ne postoji izravna poveznica s unutarnjim tržištem. Cilj jačanja provedbe prava i politika Unije u području dobrobiti životinja treba smatrati zasebnim ciljem te direktive, kojim se opravdava primjena članka 43. stavka 2. UFEU-a, i koji je neodvojivo povezan s drugim ciljevima utvrđenima u ovom mišljenju.

³⁶ Vidjeti članak 58. stavak 1., 91. i 207. stavak 5. UFEU-a; predmet C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, točku 4.; spojene predmete C-248/95 i C-249/95, SAM Schiffahrt i Stapf, EU:C:1997:377, točku 23.; predmet C-176/09, Luksemburg protiv Parlamenta i Vijeća, EU:C:2011:290, točku 34.; predmet C-344/04, IATA i ELFAA, EU:C:2006:10, točku 80.; spojene predmete C-184/02 i C-223/02, Španjolska i Finska protiv Parlamenta i Vijeća, EU:C:2004:497, točku 29.; spojene predmete C-27/00 i C-122/00, Omega Air i dr., EU:C:2002:161, točku 63.; predmet C-440/05, Komisija protiv Vijeća, EU:C:2007:625, točku 58.; predmet C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, točku 30.; spojene predmete C-184/02 i C-223/02, Španjolska i Finska protiv Europskog parlamenta i Vijeća, EU:C:2004:497, točku 29. i dalje;

³⁷ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka iv. i akti navedeni u dijelu I., poglavlju D i dijelu II. poglavlju B Priloga.

³⁸ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka vii. i dio I., poglavlje G, stavak 4. Priloga.

38. Slično tome, Pravna služba smatra da ni jačanje provedbe prava Unije o zaštiti okoliša nema očitu pravnu poveznicu s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta.³⁹ U svakom slučaju, poveznica s unutarnjim tržištem ne postoji za mjere navedene u Prilogu, koje su u znatnom dijelu usmjerene na provedbu međunarodne politike zaštite okoliša EU-a.⁴⁰ Za taj sektor bit će potrebno dodati članak 192. stavak 1. UFEU-a kao zasebnu pravnu osnovu sa zasebnim pravnim obrazloženjem. Cilj jačanja provedbe prava i politika Unije u području zaštite okoliša treba smatrati zasebnim ciljem direktive, kojim se opravdava primjena članka 192. stavka 1. UFEU-a kao zasebne pravne osnove, i koji je neodvojivo povezan s drugim ciljevima utvrđenima u ovom mišljenju.
39. Sve dosad navedene pravne osnove (članci 43. stavak 2., članak 91., 100., 114., 168. stavak 4. i 192. stavak 1. UFEU-a) pravno su kompatibilne s obzirom na to da sve predviđaju redovni zakonodavni postupak.

³⁹ Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka v. i dio I., poglavlje E i dio II., poglavlje C Priloga.

⁴⁰ Vidjeti primjerice Uredbu (EU) br. 649/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o izvozu i uvozu opasnih kemikalija (SL L 201, 27.7.2012., str. 60.), spomenutu u dijelu I., poglavlju E, podtočki vii. Ta uredba trenutačno se temelji na članku 192. stavku 1. i članku 207. UFEU-a. Također, Direktiva 2013/30/EU, spomenuta u dijelu II., poglavlju C, podtočki i. za cilj ima samo zaštitu okoliša.

40. Navedeno se opažanje ne primjenjuje na akte Euratoma⁴¹ u pogledu politike nuklearne sigurnosti iz članka 1. stavka 1. točke (a) i odgovarajućeg dijela Priloga koji sadrži pet akata⁴². Ti su akti doneseni na temelju članka 31. Ugovora o Euratomu kojim se utvrđuje poseban postupak koji se nalazi izvan okvira UFEU-a te je nezakonodavan.⁴³ Osim toga, postupkom u okviru Euratoma zahtijeva se da se Komisija savjetuje sa stručnjacima za javno zdravlje koje je imenovao Znanstveni i tehnički odbor u skladu s Ugovorom o Euratomu, kao i s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, te da njihova mišljenja proslijedi Vijeću.⁴⁴ Vijeće taj nedostatak ne može ispraviti jer je Znanstveni i tehnički odbor iz članka 31. Ugovora o Euratomu osnovan pri Komisiji.

⁴¹ Pročišćena verzija Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, SL C 327, 26.10.2012., str. 1–107.

⁴² Vidjeti članak 1. stavak 1. točku (a) podtočku vi. i dio I., poglavlje F Priloga.

⁴³ Članak 31. Ugovora o Euratomu trenutačno glasi: „Komisija izrađuje osnovne standarde nakon pribavljanja mišljenja skupine osoba koje iz redova znanstvenih stručnjaka u državama članicama, posebice stručnjaka za javno zdravlje, imenuje Znanstveni i tehnički odbor. Komisija o tim osnovnim standardima pribavlja mišljenje Gospodarskog i socijalnog odbora. Vijeće uspostavlja osnovne standarde nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i na prijedlog Komisije koja mu prosljeđuje mišljenja dobivena od navedenih Odbora; Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom. ”

⁴⁴ Članak 134. Ugovora o Euratomu trenutačno glasi: „1. Pri Komisiji osniva se Znanstveni i tehnički odbor koji ima savjetodavni status. S Odborom se mora savjetovati u slučajevima predviđenima ovim Ugovorom. S Odborom se može savjetovati u svim slučajevima u kojima Komisija to smatra prikladnim. 2. Odbor se sastoji od četrdeset dva člana koje imenuje Vijeće nakon savjetovanja s Komisijom. Članovi Vijeća imenuju se u njihovu osobnom svojstvu na pet godina. Njihov se mandat može obnoviti. Oni nisu vezani nikakvim obvezujućim naputcima. Znanstveni i tehnički odbor svake godine iz redova svojih članova bira predsjednika i predsjedništvo” (naglasak dodan).

41. Osim toga, treba istaknuti da je članak 31. Ugovora o Euratomu nezakonodavni postupak. Pravna služba već je imala priliku objasniti zašto zakonodavne i nezakonodavne pravne osnove ne bi trebalo kombinirati u jednom te istom aktu Unije. Razlozi se odnose na različita pravila o objavljivanju i obveznom prosljeđivanju nacрта zakonodavnih akata nacionalnim parlamentima; primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te na ulogu nacionalnih parlamenata; različita pravila koja se odnose na transparentnost sastanaka Vijeća i kriterije za procesnu legitimaciju za pregled zakonitosti svih akata Unije, koja se razlikuju ovisno o zakonodavnoj ili nezakonodavnoj prirodi akta.⁴⁵
42. To znači da će za donošenje pravila o zaštiti zviždača u vezi s aktima Euratoma koji spadaju pod politiku nuklearne sigurnosti biti potreban zasebni akt Unije u skladu s člankom 31. Ugovora o Euratomu, što će zahtijevati od Komisije da Vijeću proslijedi potrebna mišljenja dobivena od Znanstvenog i tehničkog odbora i Gospodarskog i socijalnog odbora.

⁴⁵ Za više detalja vidjeti: Dokument Vijeća 9303/13, Mišljenje Pravne službe od 6. svibnja 2013., točke od 28. do 39.; Vidjeti također dokument Vijeća 6138/11, Mišljenje Pravne službe od 9. veljače 2011., točke 20. i 23., u kojima je utvrđeno da hibridni akti kojima se kombinira zakonodavna mjera (članak 352. UFEU-a) i provedbena mjera (članak 291. UFEU-a) nisu u skladu s Ugovorima.

Područja iz članka 1. stavka 1. točke (b)

43. Članak 1. stavak 1. točka (b) prijedloga odnosi se na jačanje provedbe prava Unije u pogledu politike u području tržišnog natjecanja i državnih potpora. Taj sektorski cilj ne može se temeljiti niti na članku 114. UFEU-a niti na bilo kojoj drugoj sektorskoj pravnoj osnovi koja je dosad navedena. Razlog tome je to što su pravne osnove za donošenje mjera u tim područjima politika, odnosno članci 103. i 109. UFEU-a, čak i ako su povezane s unutarnjim tržištem, nezakonodavni postupci. Kako je prethodno navedeno, Pravna služba već je objasnila zašto bi, od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, trebalo izbjegavati istodobnu primjenu zakonodavnih i nezakonodavnih akata.⁴⁶

Područja iz članka 1. stavka 1. točke (c)

44. Predložena odredba glasi kako slijedi:

„povrede koje utječu na financijske interese Unije kako su definirani člankom 325. UFEU-a i kako je dalje navedeno, posebno, u Direktivi (EU) 2017/1371 i Uredbi (EU, Euratom) br. 883/2013.“

45. Članak 114. UFEU-a ne može se upotrijebiti za obuhvaćanje povreda mjera čiji je cilj zaštita financijskih interesa Unije. To ne može biti obuhvaćeno niti drugim sektorskim pravnim osnovama koje su dosad navedene. Ta će mjera stoga trebati vlastitu pravnu osnovu (članak 325. stavak 4. UFEU-a). Cilj jačanja provedbe prava i politike Unije u području zaštite financijskih interesa Unije, kako je definiran člankom 325. UFEU-a, treba smatrati zasebnim ciljem te direktive, koji je neodvojivo povezan s drugim, prethodno spomenutim, ciljevima. S obzirom na to da je ta pravna osnova u skladu s ostalim navedenim pravnim osnovama, koje također upućuju na redovni zakonodavni postupak, članak 325. UFEU-a može se dodati tim ostalim pravnim osnovama.

⁴⁶ Tri institucije morat će razmijeniti mišljenja o promjeni pravne osnove. Vidjeti točku 25. Međuinstitucijskog sporazuma od 13. travnja 2016. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.): „Ako je predviđena izmjena pravne osnove koja uključuje promjenu iz redovnog zakonodavnog postupka u posebni zakonodavni postupak ili nezakonodavni postupak, tri institucije razmijenit će mišljenja o tome.“

46. Međutim, upućivanje na Direktivu (EU) 2017/1371 potrebno je ukloniti. Ta je direktiva donesena na temelju članka 83. stavka 2. UFEU-a, koji je uveden Ugovorom iz Lisabona, kako bi se Uniji omogućilo da uskladi kaznene zakone i propise država članica putem *minimalnih pravila u vezi s definiranjem kaznenih djela i sankcija* u određenom području politike Unije kada se takvo usklađivanje *pokaže ključnim za osiguravanje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja*.⁴⁷ U skladu s tim, svrha je pravne osnove članka 83. stavka 2. UFEU-a poduprijeti druge politike Unije odredbama kaznenog prava. Konkretnije, Direktivom (EU) 2017/1371 podupire se Uredbu (EU, Euratom) br. 833/2013, ali je njome obuhvaćeno uže područje. Nije potrebno upućivanje na Direktivu (EU) 2017/1371 u članku 1. stavku 1. točki (c).⁴⁸
47. Naposljetku, za razliku od akata Euratoma koji se odnose na nuklearnu sigurnost, ne postoji problem neusklađenosti u vezi s Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013. Naime, zbog članka 106.a Ugovora o Euratomu⁴⁹ članak 325. UFEU-a primjenjiv je na Ugovor o Euratomu. Pravna osnova članka 106.a Ugovora o Euratomu ipak bi se trebala dodati.

⁴⁷ Vidjeti dokument Vijeća 15309/12, Mišljenje Pravne službe od 22. listopada 2012., točke 6. i 7.

⁴⁸ Također valja podsjetiti da članak 83. stavak 2. UFEU-a potpada pod dio treći glavu V. UFEU-a i da se njime pokreće primjena protokola br. 21 i 22 koji se odnose na stajalište Ujedinjene Kraljevine, Irske i Danske. Osim toga, člankom 83. stavkom 3. UFEU-a daje se pravo članu Vijeća, koji smatra da bi se nacrtom direktive moglo utjecati na temeljne aspekte sustava kaznenog pravosuđa njegove države, da zatraži da se nacrt te direktive uputi Europskom vijeću, pri čemu se obustavlja redovni zakonodavni postupak. S druge strane, u slučaju neslaganja i ako najmanje devet država članica želi uspostaviti pojačanu suradnju na temelju nacrta dotične direktive, one mogu na toj osnovi nastaviti s radom.

⁴⁹ Članak 106.a Ugovora o Euratomu trenutačno glasi: „1. Članak 7., članci od 13. do 19., članak 48. stavci od 2. do 5. i članci 49. i 50. Ugovora o Europskoj uniji, članak 15., članci od 223. do 236., članci od 237. do 244., članak 245., članci od 246. do 270., članci 272., 273. i 274., članci od 277. do 281., članci od 285. do 304., članci od 310. do 320., članci od 322. do 325. i članci 336., 342. i 344. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Protokol o prijelaznim odredbama primjenjuju se na ovaj Ugovor.”

Područja iz članka 1. stavka 1. točke (d)

48. Pravna služba ističe da se članak 114. UFEU-a ne može upotrebljavati za jačanje provedbe prava Unije čiji je cilj ojačati borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza koje se treba temeljiti na članku 115. UFEU-a⁵⁰. Pravna osnova za zakonodavstvo Unije ili predloženo zakonodavstvo na koje se implicitno upućuje u članku 1. stavku 1. točki (d) i izričito u bilješkama uz uvodnu izjavu 17. prijedloga Komisije postupci su iz članka 113. i/ili članka 115. UFEU -a. Oboma člancima omogućuje se poseban zakonodavni postupak koji zahtijeva jednoglasnost u Vijeću i savjetovanje s Europskim parlamentom. To područje politike (iz članka 1. stavka 1. točke (d)) stoga će se morati ukloniti iz nacrt prijedloga, primjenom razdvajanja i usporednog postupanja, jer nije moguće spojiti u jedan akt Unije redovni zakonodavni postupak i posebni zakonodavni postupak za koji je potrebna jednoglasnost⁵¹.

⁵⁰ Također vidjeti Mišljenje Pravne službe od 11. studenoga 2016., dokument Vijeća 14384/16.

⁵¹ Vidjeti predmet C-300/89, Komisija protiv Vijeća (Titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke od 17. do 21. Sud je utvrdio da „postupak suodlučivanja” (i prethodni „postupak suradnje”) na temelju prijašnjeg članka 251. Ugovora o EZ-u nije u skladu s pravnom osnovom koja zahtijeva jednoglasnost u Vijeću. Također vidjeti: Informativnu napomenu Pravne službe za Coreper o presudi Suda u predmetu C-130/10, Parlament protiv Vijeća: dokument Vijeća 15826/12, točku 9.

IV. ZAKLJUČCI

49. Zbog gore navedenih razloga Pravna služba Vijeća smatra sljedeće:

1. za predloženu direktivu potrebne su sljedeće pravne osnove: članak 43. stavak 2., članci 91., 100. i 114., članak 168. stavak 4., članak 192. stavak 1. i članak 325. UFEU-a, u vezi s člankom 106.a. Ugovora o Euratomu; tim pravnim osnovama može se obuhvatiti sve sektore prava Unije iz članka 1. stavka 1. točke (a) i članka 1. stavka 1. točke (c) prijedloga Komisije, uz iznimku nuklearne sigurnosti;
2. bit će potrebni zasebni akti, nastali podjelom predloženog akta, svaki sa svojom zasebnom pravnom osnovom, za sljedeće sektore i akte Unije, koji se mogu ispitivati usporedno s predloženom direktivom i tretirati kao paket:
 - a) za akte Unije koji se odnose na nuklearnu sigurnost, na koje se upućuje u članku 1. stavku 1. točki (a) podtočki viii. prijedloga Komisije, zaseban akt morat će se temeljiti na posebnom nezakonodavnom postupku kako je utvrđeno u članku 31. Ugovora o Euratomu;
 - b) za akte Unije koji se odnose na pravo tržišnog natjecanja i državne potpore, na koje se upućuje u članku 1. stavku 1. točki (b) prijedloga Komisije, zaseban akt morat će se temeljiti na nezakonodavnom postupku utvrđenom u člancima 103. UFEU-a i 109. UFEU-a;
 - c) za pravila o porezu na dobit ili za jačanje mjera protiv aranžmana čija je svrha svrha ostvarivanje porezne pogodnosti, na koje se upućuje u članku 1. stavku 1. točki (c), zaseban akt morat će se temeljiti na posebnom zakonodavnom postupku utvrđenom u članku 115. UFEU-a;
 - d) za Uredbu (EU) br. 258/2012 (vatreno oružje), na koju se upućuje u dijelu I. poglavlju C stavku 2. podtočki iii. Priloga prijedlogu Komisije, trebat će donijeti zaseban akt u obliku uredbe na temelju članka 207. stavka 2. UFEU-a;

3. Upućivanja na sljedeće akte Unije morat će se ukloniti:

- a) upućivanje na Direktivu (EU) 2017/1371 u članku 1. stavku 1. točki (c) prijedloga Komisije;
 - b) upućivanje na Odluku 1082/2013/EU navedenu u dijelu I., poglavlju H, stavku 3. Priloga, koja se odnosi na ozbiljne prekogranične prijetnje zdravlju ljudi.
-