



Bruselj, 14. december 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	

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj:	pravna služba
Prejemnik:	Delovna skupina za temeljne pravice, državljanske pravice in prosto gibanje oseb (FREMP)
Zadeva:	Predlog Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (predlog o zaščiti žvižgačev) – pravna podlaga

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

I. UVOD

1. Komisija je 23. aprila 2018 objavila navedeni zakonodajni predlog². Namen predlagane direktive je v državah članicah določiti minimalne standarde za zaščito „žvižgačev“³, ki v delovnem okolju prijavijo ali razkrijejo informacije o nepravilnostih v zvezi s pravom EU. Komisija se je s tem predlogom odzvala na ponavljajoče se zahteve Evropskega parlamenta⁴ po horizontalni zakonodajni pobudi za zaščito žvižgačev v zasebnem in javnem sektorju po vsej EU.
2. Zakonodajalec Unije je doslej to vprašanje reševal za vsak sektor posebej, tako da je v več sektorskih aktov Unije vključil specifična pravila glede poročanja o kršitvah. Ti akti so navedeni v delu 2 Priloge k predlagani direktivi. Cilj predloga je oblikovati bolj horizontalen pristop, ki bo dopolnjeval zadevne specifične določbe, ki se bodo še naprej uporabljale (glej člen 1(2) predlagane direktive). Horizontalna minimalna pravila, določena v predlagani direktivi, torej ne bodo formalno spremenila aktov Unije, ki že vsebujejo pravila glede poročanja o kršitvah.
3. Predlog je doslej obravnavala Delovna skupina za temeljne pravice, državljanske pravice in prosto gibanje oseb (FREMP) na sejah septembra, oktobra in novembra 2018. Več delegacij je zaprosilo za mnenje pravne službe o predlaganih pravnih podlagah, ki jih je skupno sedemnajst⁵. Predsednik delovne skupine je na seji 5. novembra 2018 formalno zaprosil pravno službo, naj pripravi mnenje o pravni podlagi predloga. S tem mnenjem pravna služba odgovarja na navedeno prošnjo.

² Dok. 8713/18 in 8713/18 ADD 1.

³ V operativnem delu predloga ni uporabljen izraz „žvižgači“, temveč naslednja opisna opredelitev: „*prijavitelji, ki delajo v zasebnem ali javnem sektorju in ki so pridobili informacije o kršitvah v delovnem okolju (...)*”: Glej na primer člen 2(1). V tem mnenju bomo uporabljali krajši izraz „žvižgači“.

⁴ Glej obrazložitveni memorandum k predlogu Komisije, str. 2.

⁵ Komisija je predlagala naslednje pravne podlage: členi 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 in 325(4) PDEU ter člen 31 ESAE („Euratom“). Po njenem mnenju so potrebne vse navedene pravne podlage, da bi zajeli področja politik Unije, ki jih je izbrala Komisija: enotni trg, varnost izdelkov, varnost v prometu, varstvo okolja, jedrska varnost, varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali, javno zdravje, varstvo potrošnikov, varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov, konkurenca in finančni interesi Unije.

II. PRISTOP KOMISIJE

4. Komisija je zavzela skupni sektorski pristop oziroma pristop „omnibus“, v okviru katerega je zaščita žvižgačev obravnavana kot del „nabora orodij za izvrševanje“ prava Unije na izbranih področjih politike Unije⁶. Različne pravne podlage, ki so predlagane, izhajajo iz pregleda pravnih podlag, ki ga je Komisija opravila v zvezi z vsemi akti EU in/ali področji politike, navedenimi v predlogu⁷.
5. Za izbor posameznih področij politike Unije je Komisija uporabila tri merila, in sicer:
- „i) je treba izboljšati izvrševanje;
ii) je premajhno število prijav s strani žvižgačev ključni dejavnik, ki vpliva na izvrševanje;
in
iii) lahko kršitev povzroči resno škodo za javni interes.“*⁸
6. Politična področja, ki so bila izbrana na tak način, so določena v členu 1 predloga z naslovom „Vsebinsko področje uporabe“. Ta člen je treba brati deloma v povezavi s Prilogo k predlogu in zajema štiri ločene kategorije: (a), (b), (c) in (d).

⁶ Glej obrazložitveni memorandum, str. 2 in str. 5; glej tudi uvodno izjavo 81, člen 1(1) in člen 3(1) in (2) predloga ter ustna pojasnila Komisije na sejah delovne skupine FREMP.

⁷ Ta pristop se odraža zlasti v uvodni izjavi 81 predloga. Kljub temu pa – kot je navedeno v nadaljevanju – kaže, da Komisija ni navedla vseh pravnih podlag, ki so omenjene v različnih zadevnih pravnih aktih. Tako na primer nista omenjena člena 113 in 115 PDEU, kakor tudi ne člen 106a ESAE („Pogodba Euratom“).

⁸ Glej obrazložitveni memorandum str. 2 in 3 ter uvodno izjavo 5 predloga.

7. V zvezi s prvo kategorijo je pod točko (a) člena 1(1) predloga Komisije navedenih 10 različnih področij politike, pri čemer ni naveden skupni naslov ali tema. Člen 1(1)(a) se glasi:

„kršitve, ki spadajo na področje uporabe aktov Unije iz Priloge (del I in del II), kar zadeva naslednja področja:

- (i) javno naročanje;*
- (ii) finančne storitve ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma;*
- (iii) varnost izdelkov;*
- (iv) varnost v prometu;*
- (v) varstvo okolja;*
- (vi) jedrsko varnost;*
- (vii) varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali;*
- (viii) javno zdravje;*
- (ix) varstvo potrošnikov;*
- (x) varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov“.*

8. Teh 10 področij politike iz člena 1(1)(a) je treba nadalje brati v povezavi s podrobnim in obsežnim seznamom sekundarne zakonodaje, ki je v Prilogi. Samo kršitve, ki spadajo na področje uporabe enega od aktov, navedenih v Prilogi, bodo sprožile uporabo pravil iz predloga⁹. Akti Unije, navedeni v Prilogi, poleg tega spadajo v dve kategoriji: v delu I so navedeni akti, ki trenutno ne vsebujejo pravil za zaščito žvižgačev, medtem ko so v delu II navedeni akti, ki že vsebujejo takšna pravila. V zvezi z akti Unije, navedenimi v delu I, bi se s predlogom tako uvedla nova pravila, ki bi dopolnjevala navedene akte, medtem ko bi se v zvezi z akti Unije, navedenimi v delu II, dopolnila navedena obstoječa pravila o zaščiti žvižgačev¹⁰.

⁹ Glej tudi člen 3(1) in (2) predlagane direktive, ki kršitve opredeljuje kot: „(...) dejanske ali potencialne protizakonite dejavnosti ali zlorabo prava v zvezi z akti Unije in področji, ki spadajo na področje uporabe iz člena 1 in Priloge“.

¹⁰ Glej tudi člen 1(2) predloga Komisije.

9. V zvezi z drugo kategorijo so pod točko (b) člena 1(1) predloga Komisije navedene kršitve določb primarnega prava na področju politike konkurenčnega prava in državne pomoči pa tudi kršitve, ki spadajo na področje uporabe osrednje uredbe Sveta o pravilih konkurence oziroma osrednje uredbe Sveta o državni pomoči. Člen 1(1)(b) se glasi:

„kršitve členov 101, 102, 106, 107 in 108 PDEU ter kršitve, ki spadajo na področje Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 in Uredbe Sveta (EU) 2015/1589“.

10. Kar zadeva tretjo kategorijo, se točka (c) člena 1(1) predloga Komisije nanaša na:

„kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so opredeljeni v členu 325 PDEU ter kot so podrobneje določeni zlasti v Direktivi (EU) 2017/1371 in Uredbi (EU, Euratom) št. 883/2013“.

11. V zvezi s četrto kategorijo se točka (d) člena 1(1) predloga Komisije glasi:

„kršitve, ki se nanašajo na notranji trg, kakor je opredeljen v členu 26(2) PDEU, v zvezi z dejanji, ki kršijo pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, ali ureditvami, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost, ki izničuje cilj ali namen veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb“.

12. Za razliko od točk (a), (b) in (c) za operativno besedilo področja politike iz točke 1(1)(d) v predlogu ni navedena nobena sekundarna zakonodaja. Vendar pa je v obrazložitvenem memorandumu¹¹ in sklicevanjih v opombah k uvodni izjavi 17 predloga pojasnjeno, da ima Komisija v mislih dve konkretni direktivi EU ter dva osnutka direktiv, ki ju je predlagala:

- Direktivo 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja¹²;
- Direktivo (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga¹³;
- predlog direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb¹⁴;
- predlog direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb¹⁵;

III. ANALIZA

A. Načela, ki izhajajo iz ustaljene sodne prakse

13. V skladu z ustaljeno sodno prakso pravna podlaga akta Unije ni odvisna od mnenja institucije o tem, kaj je zastavljeni cilj, temveč jo je treba določiti na podlagi objektivnih dejavnikov, ki jih je mogoče sodno preskusiti, med temi pa sta zlasti cilj in vsebina ukrepa¹⁶.

¹¹ Obrazložitveni memorandum, str. 3.

¹² UL L 64, 11.3.2011, str. 1–12; posebni zakonodajni postopek na podlagi členov 113 in 115 PDEU.

¹³ UL L 193, 19.7.2016, p. 1–14; posebni zakonodajni postopek na podlagi člena 115 PDEU.

¹⁴ COM/2016/0683 final — 2016/0336; dokument Sveta 13731/2016; posebni zakonodajni postopek na podlagi člena 115 PDEU.

¹⁵ COM/2016/0685 final — 2016/0337; dokument Sveta 13730/2016; posebni zakonodajni postopek na podlagi člena 115 PDEU.

¹⁶ Glej zadevo C-300/89, Komisija proti Svetu (titanov dioksid), EU:C:1991:244, točka 10 sodbe; zadevo C-147/13, Španija proti Svetu, EU:C:2015:299, točka 68 in navedena sodna praksa. Pravna služba se v svojih mnenjih večkrat sklicuje na to sodno prakso. Glej tudi: mnenje pravne službe z dne 26. septembra 2018, dokument Sveta 12004/18, odstavek 9 in 10 in sodna praksa, navedena v opombah 4 in 5 v zadevnem mnenju, ter mnenje pravne službe z dne 26. marca 2018, dokument Sveta 7502/18, točka 6 in sodna praksa, navedena v opombi 11 v zadevnem mnenju.

14. Poleg tega iz iste sodne prakse izhaja, da postopki, ki se uporabljajo za različne pravne podlage, izvirajo iz odločitve avtorjev Pogodb in ne bi smeli določati izbire pravne podlage¹⁷.
15. Poleg tega je glede na to, da je Komisija predlagala 17 pravnih podlag, treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso več pravnih podlag mogoče upravičiti samo v izjemnih okoliščinah, v katerih je treba dokazati, da ima akt hkrati več različnih vendar enakovrednih pravnih ciljev. Zlasti je Sodišče večkrat razsodilo, naslednje:

Če se pri pregledu akta Skupnosti izkaže, da ima ta dvojni cilj ali če ima dve sestavini, pri čemer je ena glavna ali prevladujoča, druga pa zgolj stranska, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavino.

Če pa se nasprotno izjemoma ugotovi, da ima akt hkrati več ciljev ali sestavin, ki so neločljivo povezane in med njimi nobena ni drugotnega ali posrednega pomena glede na druge, bo moral tak akt temeljiti na ustreznih različnih pravnih podlagah.¹⁸

¹⁷ Glej zadevo C-130/10, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, EU:C:2012:472, točke 80 do 82.

¹⁸ Zadeve C-300/89, Komisija proti Svetu (titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke 17 do 21; C-36/98 Španija proti Svetu, EU:C:2001:64, točka 59; C-211/01, Komisija proti Svetu, točka 39; C- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, točka 31; C-338/01, Komisija proti Svetu, EU:C:2004:253, točka 55 in naslednje; C-411/06, Komisija proti Parlamentu in Svetu, EU:C:2009:518, točki 46 in 47; C-155/07, Parlament proti Svetu, EU:C:2008:605, točka 36 in naslednje.

16. Sodišče je poleg tega dosledno razsodilo tudi, da uporaba dvojne pravne podlage ni mogoča, če so postopki, določeni za posamezno pravno podlago, medsebojno nezdružljivi¹⁹ ali če bi se z uporabo dveh pravnih podlag kršile pravice Parlamenta²⁰.
17. Iz tega sledi, da ima lahko zakonodajni akt v skladu z ustaljeno sodno prakso dve ali več pravnih podlag le, če so izpolnjeni trije pogoji:
- Prvič, akt ima dva ali več ciljev, od katerih eden ni glavni ali prevladujoči glede na druge.
 - Drugič, cilji, navedeni v zakonodajnem aktu, morajo biti neločljivo povezani.
 - Tretjič, pravne podlage predvidevajo združljive postopke²¹.

B. Preučitev cilja in vsebine predloga

18. Glede na ustaljeno sodno prakso, navedeno zgoraj, je treba najprej preučiti cilj in vsebino predloga, da bi lahko ugotovili, kaj je (glavni) cilj predloga.

¹⁹ Zadeva C-300/89, Komisija proti Svetu (titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke 17 do 21. Kot bo navedeno v nadaljevanju, so tako nezdružljivi na primer zakonodajni in nezakonodajni postopki. Nezdružljivi so tudi redni zakonodajni postopki, kjer je glavno pravilo glasovanja glasovanje s kvalificirano večino v Svetu, ter posebni zakonodajni postopki, pri katerih je potrebno soglasje v Svetu.

²⁰ Združeni zadevi C-164/97 in 165/97, Parlament proti Svetu, EU:C:1999:99, točka 14; zadeva 338/01, Komisija proti Svetu, EU:C:2004:253, točka 55 in naslednje; zadeva 178/03, Komisija proti Parlamentu in Svetu, EU:C:2006:4, točka 57.

²¹ Glej tudi: mnenje pravne službe Sveta z dne 24. aprila 2018, dokument Sveta 8268/18, točka 16 in sodna praksa, navedena v opombi 6 v zadevnem mnenju.

19. Kot je že navedeno, je glavni cilj predloga Komisije (na podlagi besedila, predloženega Svetu, kot je bilo spremenjeno po dosedanjih razpravah v delovni skupini FREMP) izboljšati izvrševanje prava Unije z uzakonitvijo pravil, namenjenih zaščiti oseb, ki pomagajo pri odkrivanju, preiskovanju in pregonu kršitev prava Unije na posameznih področjih politike. Člen 1(1) predloga potrjuje, da je to dejanski glavni cilj predloga:

„Da bi se izboljšalo izvrševanje prava in politik Unije na posameznih področjih...“.

Ta glavni cilj se odraža tudi v uvodnih izjavah 2, 19, 25, 48 in 84, katerih zadevni deli se glasijo:

„Na ravni Unije so prijave žvižgačev prva komponenta pri izvrševanju prava Unije: njihove informacije, ki vodijo do učinkovitega odkrivanja, preiskovanja in pregona kršitev prava Unije, prispevajo v nacionalne izvršilne sisteme in izvršilne sisteme Unije.“

„Ob vsakem sprejetju novega akta Unije, za katerega je pomembna zaščita žvižgačev in ki lahko prispeva k učinkovitejšemu izvrševanju, bi bilo treba razmisliti, ali bi bilo treba spremeniti Prilogo k tej direktivi, da se vključi na njeno področje uporabe.“

„Učinkovito izvrševanje prava Unije zahteva, da se zaščita zagotovi čim večjemu številu kategorij oseb (...).“

„Za učinkovito odkrivanje in preprečevanje kršitev prava Unije je treba zagotoviti, da lahko potencialni žvižgači zlahka in v popolni zaupnosti informacije, ki jih imajo, predložijo zadevnim pristojnim organom, ki imajo možnost težavo preiskati in jo odpraviti, kadar je to mogoče.“

„Cilja te direktive, in sicer izboljšati izvrševanje na nekaterih področjih politike in aktih, na katerih lahko kršitve prava Unije z uporabo učinkovite zaščite žvižgačev povzročijo resno škodo za javni interes (...).“

20. Vsebina predloga je podrobno opredeljena v poglavjih II, III in IV. Ta poglavja vsebujejo pravila, ki jih predlaga Komisija, da bi se zagotovili minimalni standardi za uskladitev zaščite žvižgačev, tj. „prijaviteljev nepravilnosti“, ki v skladu s členom 2 spadajo na osebno področje uporabe te direktive in ki delajo v zasebnem in javnem sektorju, kot je opredeljeno v direktivi.
21. V poglavju II so določeni standardi za notranje prijave in spremljanje prijav. Zlasti v členih 4 in 5 tega poglavja je določeno, da morajo države članice zagotoviti, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju vzpostavijo ustrezne kanale za notranjo prijavo ter postopke za prejetje in spremljanje prijav.
22. V poglavju III so določeni standardi za zunanje prijave in spremljanje prijav. V skladu s členi 6 do 12 tega poglavja morajo države članice zagotoviti, da imajo pristojni organi vzpostavljene kanale za zunanjo prijavo in postopke za prejetje prijav in njihovo nadaljnje spremljanje, določeni pa so tudi minimalni standardi za take kanale in postopke.

23. V poglavju IV so določeni minimalni standardi za zaščito prijaviteljev in „oseb, ki jih prijava zadeva“²². Zlasti v členu 13 so določeni pogoji, pod katerimi je prijavitelj upravičen do zaščite v skladu s to direktivo. Tako se na primer zahteva, da imajo prijavitelji utemeljene razloge za domnevo, da so bile prijavljene informacije v času prijave resnične. Poleg tega se od prijaviteljev običajno zahteva, da najprej uporabijo kanale za notranjo prijavo. Člena 14 in 15 obravnavata prepoved povračilnih ukrepov. Člen 16 jasno določa, da osebe, ki jih zadevajo prijave, v celoti uživajo svoje pravice iz Listine EU o temeljnih pravicah, vključno z domnevo nedolžnosti, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravico do obrambe. Člen 17 določa, da morajo države članice predpisati učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni.
24. Nazadnje je treba navesti, da so pravila, predlagana v tej direktivi, minimalna pravila. To je jasno razvidno iz člena 1, ki določa, da je cilj direktive zagotoviti skupne minimalne standarde za zaščito žvižgačev na posameznih področjih politike Unije, ter člena 19, ki državam članicam dopušča, da uvedejo ali ohranijo določbe, ki so za pravice prijaviteljev ugodnejše²³. Poleg tega se državam članicam ne preprečuje, da bi ohranile ali uvedle nacionalno zakonodajo za zaščito žvižgačev za področja politike, ki niso navedena v predlogu Komisije.
25. Iz navedenega izhaja, da je glavni ali prevladujoči cilj predloga s pravili o zaščiti žvižgačev izboljšati izvrševanje nekaterih področij prava Unije.

²² Za opredelitev „oseb, ki jih prijava zadeva“, glej člen 3(11) predloga.

²³ Glej tudi: obrazložitevni memorandum, str. 6, kjer je predlagana direktiva opisana kot „direktiva, ki določa minimalno uskladitev“.

C. Opredelitev pravne podlage

26. Pravna služba ugotavlja, da v Pogodbah ne obstaja enotna pravna podlaga, ki bi Uniji podeljevala pristojnost za sprejemanje zakonodaje konkretno o izboljšanju izvrševanja prava Unije z zaščito žvižgačev na več področjih prava in politike Unije²⁴. Pristop Komisije, tj. urejanje tega vprašanja po posameznih področjih, je zato pravno gledano pravilen pristop. Kot je navedeno v točki 2 zgoraj, je zakonodajalec Unije ta pristop uporabil že prej, tako da je v sektorske zakonodajne akte vključil posebne določbe o zaščiti žvižgačev, in sicer na podlagi pravne podlage vsakega od teh aktov. Na podlagi tega pristopa pravna služba meni, da ima zadevna direktiva hkrati več ločenih vendar enakovrednih ciljev, ki so poleg tega neločljivo povezani. Natančneje, namen te direktive, kot je določeno v členu 1(1) predloga, je izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na vsakem od navedenih posebnih področij politike, pri čemer je takšno izboljšanje v vsakem primeru samostojen cilj.
27. Vendar pa, kot je navedeno v nadaljevanju, pravna služba meni tudi, da je več sektorskih pravnih podlag, ki jih je predlagala Komisija, nepotrebnih, nekatere pravne podlage pa predvidevajo nezdružljive postopke in jih bo zato treba sprejeti v ločenem aktu (v večini primerov z razdelitvijo predloga).

²⁴ Opozoriti je treba, da nekatere določbe v Pogodbah države članice obvezujejo k zagotovitvi, da se pravo Unije uporablja pravilno. V členu 4(3) PEU je določeno, da „države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije“ (drugi pododstavek). Poleg tega je v členu 197(1) PDEU navedeno da se „učinkovito izvajanje prava Unije v državah članicah, kar je bistveno za pravilno delovanje Unije, (...) šteje za zadevo skupnega interesa,“ navedena pa je tudi pravna podlaga, ki zakonodajalca Unije pooblašča, da sprejme ukrepe za okrepitev upravne zmogljivosti držav članic. Člen 291(1) PDEU poleg tega določa, da „države članice sprejemajo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije“.

28. Ena od glavnih pravnih podlag, ki jih je predlagala Komisija, je člen 114 PDEU²⁵. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora zakonodajni akt, sprejet na podlagi člena 114 PDEU:

„na eni strani zajemati ukrepe o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, na drugi strani pa mora biti njegov cilj vzpostavitev in delovanje notranjega trga“²⁶.

„(...) Ukrepi, ki jih predvideva navedena določba, (so) namenjeni izboljšanju pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga ter da morajo dejansko imeti ta cilj, s tem ko prispevajo k odpravljanju ovir za prosti pretok blaga ali prosto opravljanje storitev oziroma k odpravi izkrivljanja konkurence.“

„(...) Če je mogoče uporabiti člen 95 ES [zdaj člen 114 PDEU] kot pravno podlago, da bi preprečili prihodnje ovire pri trgovanju, ki bi nastale zaradi različnega razvoja nacionalnih zakonodaj, mora biti pojav teh ovir verjeten, namen zadevnih ukrepov pa mora biti njihovo preprečevanje.“²⁷

29. Predlog Komisije upravičuje uporabo člena 114 PDEU kot glavne pravne podlage. Zlasti uvodna izjava 4 predloga se nanaša na razdrobljenost zaščite žvižgačev v zakonodaji držav članic in neenakosti na različnih področjih politike EU. Uvodna izjava 6 se poleg tega nanaša na izkrivljanje konkurence, uvodna izjava 10 pa na morebitne učinke prelivanja prek nacionalnih meja, kar zadeva kazniva dejanja zoper okolje. Sklici na učinkovito delovanje notranjega trga in/ali člen 114 PDEU so vključeni tudi v uvodne izjave, ki se nanašajo na javno zdravje in varstvo potrošnikov (uvodna izjava 13), zasebnost, osebne podatke, varnost omrežij in informacijskih sistemov (uvodna izjava 14) in uvodno izjavo 81.

²⁵ Glej uvodno izjavo 81 predloga Komisije.

²⁶ Zadeva C-270/12, Združeno kraljestvo proti Evropskemu parlamentu in Svetu, EU:C:2014:18, točka 100.

²⁷ Zadeva C-491/01, The Queen proti Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, točka 60. Glej tudi zadevo C-376/98, Nemčija proti Evropskemu parlamentu in Svetu, EU:C:2000:544, točka 84.

30. Kljub temu iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, člen 114 PDEU ne bi bil zadostna pravna podlaga za celotni predlog. Natančneje, člena 114 PDEU ni mogoče uporabiti za izboljšanje izvrševanja prava Unije, ki ga ni mogoče neposredno povezati z notranjim trgov, niti ga ni mogoče uporabiti, kadar v Pogodbah obstaja bolj specifična pravna podlaga. Poleg tega člen 114 PDEU določa redni zakonodajni postopek, kar pa pomeni nezdružljivost z drugimi pravnimi podlagami, ki jih je navedla Komisija.

Vsebinska področja iz člena 1(1)(a)

31. Kar zadeva prvo kategorijo vsebinskih področij iz člena 1(1)(a), pravna služba meni, da bi člen 114 PDEU lahko zajemal ukrepe za izboljšanje izvrševanja aktov Unije iz Priloge, ki se nanašajo na naslednja sektorska področja politike: javno naročanje²⁸; finančne storitve ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma²⁹; varnost izdelkov³⁰; varnost hrane in krme³¹; varstvo potrošnikov³², varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov³³.
32. Vendar pa je v Prilogo vključen akt, ki se nanaša na „varnost izdelkov“ in ga je treba črtati: tj. Uredba (EU) št. 258/2012 o nedovoljeni proizvodnji strelnega orožja in trgovini z njim, navedena v delu I C 2(iii) Priloge, ki je namenjena izvajanju Protokola ZN o strelnem orožju. Ta uredba ne more biti vključena, saj se nanaša na zakonodajni akt na podlagi člena 207(2) PDEU, ki se nanaša na skupno trgovinsko politiko, v zvezi s katero se lahko zakonodaja sprejema le z uredbami, ne pa direktivami. Če želi zakonodajalec Unije sprejeti pravila za zaščito žvižgačev, ki se nanašajo na ta akt Unije, bo moral v ta namen sprejeti ločeno uredbo na podlagi člena 207(2) PDEU (z razdelitvijo predloga.)

²⁸ Člen 1(1)(a)(i).

²⁹ Člen 1(1)(a)(ii).

³⁰ Člen 1(1)(a)(iii).

³¹ Člen 1(1)(a)(vii).

³² Člen 1(1)(a)(ix).

³³ Člen 1(1)(a)(x).

33. Poleg tega obstajajo številna področja v okviru prve kategorije, ki ne morejo biti zajeta s členom 114 PDEU, ker izboljšanje izvrševanja prava Unije za ta področja razkrije ločen sektorski pravni cilj, ki zahteva svojo pravno podlago.
34. Ena od teh je postavka javno zdravje, ki se nanaša na veljavne akte Unije, ki temeljijo izključno na členu 168(4) PDEU³⁴. Ti akti so namenjeni izključno varstvu zdravja ljudi in nimajo zadostne povezave z vzpostavitvijo ali delovanjem notranjega trga. Da bi bili ti akti lahko zajeti, bo potrebna ločena pravna podlaga z ustrezno utemeljitvijo. Cilj izboljšati izvrševanje prava Unije na področju javnega zdravja je treba šteti za ločen cilj te direktive, kar upravičuje uporabo člena 168(4) PDEU kot ločene pravne podlage, neločljivo povezane z drugimi cilji, ki so opredeljeni v tem mnenju.
35. V zvezi z akti, ki se nanašajo na sektor javnega zdravja, navedenimi v delu I H Priloge, lahko predlagana direktiva zajema le tiste, ki temeljijo na določbi, ki omogoča harmonizacijo. To pomeni, da so akti, sprejeti na podlagi člena 168(4) PDEU, lahko navedeni na seznamu, ne pa tudi akti, ki temeljijo na členu 168(5) PDEU, saj slednji Uniji omogoča, da sprejme spodbujevalne ukrepe, vendar izrecno izključuje harmonizacijo. Iz tega sledi, da Sklep 1082/2013/EU, naveden v delu I H(3), ki se nanaša na resne čezmejne nevarnosti za zdravje ljudi, ne more biti vključen, saj je bil sprejet na podlagi člena 168(5) PDEU³⁵.

³⁴ Glej zlasti akte EU, navedene v delu I H(1).

³⁵ Komisija je na seji delovne skupine FREMP ustno potrdila, da gre za napako, in se strinjala, da bi bilo treba ta akt črtati iz Priloge.

36. Drugo področje politike iz prve kategorije se nanaša na akte v zvezi s skupno prometno politiko EU, ki ima v skladu s PDEU in sodno prakso Sodišča posebne značilnosti in zahteva ločeno pravno podlago za promet³⁶. Posledično kršitve aktov Unije, navedenih v Prilogi, ki se nanašajo na politiko s področja prometne varnosti³⁷, ne morejo biti zajete s členom 114 PDEU. Vključitev kršitve aktov na tem področju politike zahteva ločeno ustrezno pravno podlago (člena 91 in 100 PDEU), ki se razlikuje od pravne podlage v zvezi z notranjim trgov.
37. Poleg tega člena 114 PDEU ni mogoče uporabiti v zvezi z akti Unije, določenimi v Prilogi, ki so namenjeni zaščititi dobrobiti živali³⁸. Več zadevnih aktov trenutno temelji samo na členu 43(2) PDEU (kmetijstvo in ribištvo) in zdi se, da ni nobene neposredne povezave z notranjim trgov. Cilj izboljšati izvrševanje prava Unije na področju dobrobiti živali je treba šteti za samostojen cilj te direktive, kar upravičuje uporabo člena 43(2) PDEU, kar je neločljivo povezano z drugimi cilji, opredeljenimi v tem mnenju.

³⁶ Glej člene 58(1), 91 in 207(5) PDEU; zadevo C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, točka 4; združeni zadevi C-248/95 in C-249/95, SAM Schiffahrt and Stapf, EU:C:1997:377, točka 23; zadevo C-176/09, Luksemburg proti Parlamentu in Svetu, EU:C:2011:290, točka 34; zadevo C-344/04, IATA in ELFAA, EU:C:2006:10, točka 80; združeni zadevi C-184/02 in C-223/02, Španija in Finska proti Parlamentu in Svetu, EU:C:2004:497, točka 29; združeni zadevi C-27/00 in C-122/00, Omega Air and Others, EU:C:2002:161, točka 63; zadevo C-440/05, Komisija proti Svetu, EU:C:2007:625, točka 58; zadevo C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, točka 30; združeni zadevi C-184/02 in C-223/02, Kraljevina Španija in Republika Finska proti Evropskemu parlamentu in Svetu, EU:C:2004:497, točka 29 in naslednje.

³⁷ Člen 1(1)(a)(iv) in akti, navedeni v delu I D in delu II B Priloge.

³⁸ Člen 1(1)(a)(vii) in del I G(4) Priloge.

38. Podobno pravna služba meni, da izboljšanje izvrševanja prava Unije na področju varstva okolja prav tako ne predstavlja očitne pravne povezave z delovanjem notranjega trga³⁹. V vsakem primeru pa povezava z notranjim trgom ne obstaja za akte, naštet v Prilogi, ki so v bistvu namenjeni izvajanju mednarodne okoljske politike EU⁴⁰. Za ta sektor bo treba dodati člen 192(1) PDEU kot ločeno pravno podlago z ločeno pravno utemeljitvijo. Cilj izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na področju varstva okolja je treba obravnavati kot samostojen cilj te direktive, kar upravičuje uporabo člena 192(1) PDEU kot ločeno pravno podlago, neločljivo povezano z drugimi cilji, ki so opredeljeni v tem mnenju.
39. Vse doslej navedene pravne podlage (členi 43(2), 91, 100, 114, 168(4) in 192(1) PDEU) so pravno združljive, saj vse predvidevajo redni zakonodajni postopek.

³⁹ Člen 1(1)(a)(v) ter del I E in del II C Priloge.

⁴⁰ Glej na primer Uredbo (EU) št. 649/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvozu in uvozu nevarnih kemikalij (UL L 201, 27.7.2012, str. 60), omenjeno v delu I E(vii). Ta uredba trenutno temelji na členu 192(1) in členu 207 PDEU. Poleg tega ima Direktiva 2013/30/EU, navedena v delu II C(I), le okoljski cilj.

40. Ta ugotovitev pa ne velja za akte Euratom⁴¹ na področju jedrske varnosti iz člena 1(1)(a) in ustrezen del Priloge, v katerem je navedenih pet aktov⁴². Ti akti so bili sprejeti v skladu s členom 31 Pogodbe Euratom, ki določa poseben postopek, ki ne spada na področje uporabe PDEU in je nezakonodajen⁴³. Poleg tega ta postopek v okviru Euratom zahteva, da se Komisija posvetuje s strokovnjaki s področja javnega zdravja, ki jih imenuje Znanstveno-tehnični odbor v okviru Pogodbe Euratom, ter z Ekonomsko-socialnim odborom, ter da njihovo mnenje posreduje Svetu⁴⁴. Te napake Svet ne more odpraviti, saj je Znanstveno-tehnični odbor iz člena 31 Pogodbe Euratom ustanovljen v okviru Komisije.

⁴¹ Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, UL C 327, 26.10.2012, str. 1–107.

⁴² Glej člen 1(1)(a)(vi)) in del I(F) Priloge.

⁴³ Člen 31 Pogodbe Euratom se glasi: „Komisija izdelava temeljne standarde potem, ko pridobi mnenje skupine oseb, ki jih imenuje Znanstveno-tehnični odbor izmed znanstvenih izvedencev iz držav članic, zlasti izvedencev za javno zdravje. Komisija o tako izdelanih temeljnih standardih zahteva mnenje Ekonomsko-socialnega odbora. Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom na predlog Komisije, ki mu posreduje mnenja odborov, s kvalificirano večino določi temeljne standarde.“

⁴⁴ Člen 134 Pogodbe Euratom se glasi: „1. Pri Komisiji se ustanovi Znanstveno-tehnični odbor, ki ima svetovalni status. Z odborom se je treba posvetovati v primerih, določenih s to pogodbo. Poleg tega se je z njim mogoče posvetovati vedno, kadar Komisija meni, da je to primerno. 2. Odbor ima 42 članov, ki jih Svet imenuje po posvetovanju s Komisijo. Člani odbora so imenovani osebno za pet let. Lahko so ponovno imenovani. Niso vezani na nikakršna obvezna navodila. Znanstveno-tehnični odbor vsako leto izvoli predsednika in predsedstvo med svojimi člani.“ (poudarki dodani).

41. Poleg tega je treba opozoriti, da je člen 31 Pogodbe Euratom nezakonodajni postopek. Pravna služba je že imela priložnost pojasniti, zakaj zakonodajne in nezakonodajne pravne podlage ne bi smeli združiti v enem in istem aktu Unije. Razlogi so povezani z različnimi pravili o obveščanju javnosti in o obveznem posredovanju osnutkov zakonodajnih aktov nacionalnim parlamentom; uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter vlogo nacionalnih parlamentov; različnimi pravili, ki se nanašajo na preglednost sej Sveta in merila *locus standi* za pregled zakonitosti aktov Unije, ki se razlikujejo glede na zakonodajno ali nezakonodajno naravo akta⁴⁵.
42. To pomeni, da bo za sprejetje pravil o zaščiti žvižgačev, ki se nanašajo na te akte Euratom s področja „jedrske varnosti“, potreben ločen akt Unije v skladu s členom 31 Pogodbe Euratom, ki bo Komisiji naložil, da Svetu posreduje potrebni mnenji Znanstvenega in tehničnega odbora ter Ekonomsko-socialnega odbora.

⁴⁵ Za več podrobnosti glej: dokument Sveta 9303/13, mnenje pravne službe z dne 6. maja 2013, točke 28–39; glej tudi dokument Sveta 6138/11, mnenje pravne službe z dne 9. februarja 2011, točki 20 in 23, v katerih je navedeno, da hibridni akti, ki združujejo zakonodajni ukrep (člen 352 PDEU) in izvedbeni ukrep (člen 291 PDEU), niso združljivi s Pogodbama.

Vsebinska področja iz člena 1(1)(b)

43. Člen 1(1)(b) predloga se nanaša na izboljšanje izvrševanja prava Unije na področjih politike, ki zadevajo konkurenčno pravo in državno pomoč. Ta sektorski cilj ne more temeljiti niti na členu 114 PDEU niti na kateri koli drugi sektorski pravni podlagi, ki je bila navedena doslej. Razlog za to je, da je pravna podlaga za sprejemanje ukrepov na teh področjih politike, to sta člena 103 in 109 PDEU, tudi če sta povezana z notranjim trgov, nezakonodajni postopek. Pravna služba je kot omenjeno že pojasnila, zakaj bi se bilo treba od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe izogibati skupni uporabi zakonodajnih in nezakonodajnih aktov⁴⁶.

Vsebinska področja iz člena 1(1)(c)

44. Predlagana določba se glasi:

„kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot so opredeljeni v členu 325 PDEU ter kot so podrobneje določeni zlasti v Direktivi (EU) 2017/1371 in Uredbi (EU, Euratom) št. 883/2013.“

45. Člen 114 PDEU ne more zajemati kršitev ukrepov, namenjenih zaščiti finančnih interesov Unije. Te kršitve prav tako ne morejo biti zajete s katero koli drugo sektorsko pravno podlago, navedeno doslej. Za ta ukrep bo zato potrebna samostojna pravna podlaga (člen 325(4) PDEU). Cilj izboljšati izvrševanje prava in politik Unije za zaščito finančnih interesov Unije, kot je opredeljeno v členu 325 PDEU, je treba obravnavati kot ločen cilj te direktive, neločljivo povezan z drugimi prej navedenimi cilji. Ker je ta pravna podlaga združljiva z drugimi prej navedenimi pravnimi podlagami, ki prav tako navajajo redni zakonodajni postopek, se lahko člen 325 PDEU doda k tem drugim pravnim podlagam.

⁴⁶ Zadevne tri institucije bodo morale izmenjati mnenja o spremembi pravne podlage. Glej točko 25 Medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo z dne 13. aprila 2016 o boljši pripravi zakonodaje (UL, 12.5.2016, L 123/1): „Če bi bilo treba zaradi predvidene spremembe pravne podlage uporabiti namesto rednega posebni zakonodajni postopek ali nezakonodajni postopek, si bodo tri institucije o tem izmenjale mnenja.“

46. Vendar pa je treba črtati sklicevanje na Direktivo (EU) 2017/1371. Ta direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 83(2) PDEU, uvedenega z Lizbonsko pogodbo, da bi se Uniji omogočilo približevanje kazenskih zakonodaj in drugih predpisov z vzpostavitvijo *“minimalnih pravil glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij”* na zadevnem področju politike Unije, če se izkaže, da je takšno približevanje *„nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katero veljajo usklajevalni ukrepi”*.⁴⁷ Posledično je namen pravne podlage člena 83(2) PDEU s kazenskopravnimi določbami podpreti druge politike Unije. Natančneje, Direktiva (EU) 2017/1371 podpira Uredbo (EU, Euratom) št. 833/2013, vendar obravnava ožjo vsebino. V členu 1(1)(c) se ni treba sklicevati na Direktivo (EU) 2017/1371⁴⁸.
47. Nazadnje, za razliko od aktov Euratom v zvezi z jedrsko varnostjo ni nobene težave glede nezdružljivosti z Uredbo (EU, Euratom) št. 833/2013. Na podlagi člena 106a Pogodbe Euratom⁴⁹ se člen 325 PDEU namreč uporablja za Pogodbo Euratom. Kljub temu bi bilo treba dodati pravno podlago člena 106a Pogodbe Euratom.

⁴⁷ Glej dokument Sveta 15309/12, mnenje pravne službe z dne 22. oktobra 2012, točki 6 in 7.

⁴⁸ Opozoriti je treba tudi, da člen 83(2) PDEU spada pod naslov V tretjega dela PDEU in sproži uporabo protokolov št. 21 in 22 o stališču Združenega kraljestva, Irske in Danske. Poleg tega člen 83(3) PDEU daje članu Sveta, ki meni, da bi osnutek direktive vplival na temeljne vidike kazenskopravnega sistema njegove države, pravico zahtevati, da se osnutek direktive predloži Evropskemu svetu, pri čemer se redni zakonodajni postopek začasno prekine. Po drugi strani pa lahko v primeru nesoglasja in če želi najmanj devet držav članic med seboj vzpostaviti okrepljeno sodelovanje na podlagi zadevnega osnutka direktive, to na tej podlagi tudi storijo.

⁴⁹ Člen 106a Pogodbe Euratom se glasi: „1. V členu 7 se členi 13 do 19, člen 48(2) do (5) in členi 49 do 50 Pogodbe o Evropski uniji, člen 15, členi 223 do 236, členi 237 do 244, člen 245, členi 246 do 270, členi 272, 273 in 274, členi 277 do 281, členi 285 do 304, členi 310 do 320, členi 322 do 325 in členi 336, 342 in 344 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ter Protokol o prehodni ureditvi, uporabljajo za to pogodbo.“

Vsebinska področja iz člena 1(1)(d)

48. Pravna služba ugotavlja, da se člen 114 PDEU ne more uporabiti z namenom izboljšanja izvrševanja prava Unije na področju krepitve boja proti izogibanju davkom od dohodkov pravnih oseb/davčnim utajam, ki mora temeljiti na členu 115 PDEU⁵⁰. Pravna podlaga za zakonodajo Unije ali predlagano zakonodajo, implicitno navedeno v točki 1(1)(d) in izrecno navedeno v opombah k uvodni izjavi 17 predloga Komisije, so postopki, ki jih določata člen 113 in/ali člen 115 PDEU. Oba člena določata posebni zakonodajni postopek, ki zahteva soglasje v Svetu in posvetovanje z Evropskim parlamentom. To področje politike (iz člena 1(1)(d)) bo zato treba z razdelitvijo predloga izključiti iz osnutka predloga in obravnavati vzporedno, saj v enem samem aktu Unije ni mogoče združiti rednega zakonodajnega postopka in posebnega zakonodajnega postopka, ki zahteva soglasje⁵¹.

⁵⁰ Glej tudi mnenje pravne službe z dne 11. novembra 2016, dokument Sveta št. 14384/16.

⁵¹ Glej zadevo C-300/89, Komisija proti Svetu (titanov dioksid), EU:C:1991:244, točke 17 do 21. Sodišče je ugotovilo, da „postopek soodločanja“ (in prejšnji „postopek sodelovanja“) na podlagi prejšnjega člena 251 ES ni združljiv s pravno podlago, ki zahteva soglasje v Svetu. Glej tudi: informativni dopis pravne službe Coreperju o sodbi Sodišča v zadevi C-130/10, Parlament proti Svetu: dokument Sveta 15826/12, točka 9.

IV. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

49. Pravna služba Sveta glede na navedeno meni naslednje:

- 1) za predlagano direktivo so potrebne naslednje pravne podlage: členi 43(2), 91, 100, 114, 168(4), 192 (1) in 325 PDEU, v povezavi s členom 106a Pogodbe Euratom; te pravne podlage lahko zajemajo vsa področja prava Unije iz člena 1(1)(a) in 1 (1)(c) predloga Komisije, z izjemo jedrske varnosti;
- 2) ločeni akti, vsak s svojo pravno podlago, bodo potrebni zaradi razdelitve predlaganega akta za naslednje sektorje in akte Unije, ki pa se lahko obravnavajo vzporedno s predlagano direktivo in kot sveženj:
 - (a) za akte Unije v zvezi z jedrsko varnostjo iz člena 1(1)(a)(vi) predloga Komisije bo moral ločen akt temeljiti na posebnem nezakonodajnem postopku iz člena 31 Pogodbe Euratom;
 - (b) za akte Unije v zvezi s konkurenčnim pravom in državno pomočjo iz člena 1(1)(b) predloga Komisije bo moral ločen akt temeljiti na nezakonodajnem postopku iz členov 103 PDEU in 109 PDEU;
 - (c) za pravila o davku od dohodkov pravnih oseb ali za izboljšanje izvrševanja ukrepov zoper ureditev, katerih namen je pridobitev davčne ugodnosti, kot je navedeno v členu 1(1)(c), bo ločen akt moral temeljiti na posebnem zakonodajnem postopku iz člena 115 PDEU;
 - (d) za Uredbo (EU) št. 258/2012 (strelno orožje), navedeno v delu I C(2)(iii) Priloge k predlogu Komisije, bo moral biti ločen akt sprejet v obliki uredbe na podlagi člena 207(2) PDEU;

- 3) črtati bo treba sklicevanje na naslednja akta Unije:
- (a) sklicevanje na Direktivo (EU) 2017/1371 v členu 1(1)(c) predloga Komisije;
 - (b) sklicevanje na Sklep št. 1082/2013/EU, naveden pod točko I H(3) Priloge, povezan z resnimi čezmejnimi nevarnostmi za zdravje ljudi.
-