

Bruselj, 23.10.2018
COM(2018) 490 final

POROČILO KOMISIJE

**LETNO POROČILO ZA LETO 2017
O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI**

LETNO POROČILO ZA LETO 2017 O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

1. UVOD

To je 25. letno poročilo o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri pripravi zakonodaje Evropske unije. Predloženo je v skladu s členom 9 Protokola št. 2 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU).

V poročilu je opisano, kako so institucije in organi Evropske unije leta 2017 izvajali ti dve načeli in kako se je praksa razvijala v primerjavi s preteklimi leti. Vsebuje tudi analizo predlogov Komisije, glede katerih je bilo med letom predloženih največ obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov. Glede na tesno povezavo med mehanizmom za preverjanje subsidiarnosti ter političnim dialogom med nacionalnimi parlamenti in Komisijo bi se moralo to poročilo razlagati kot dopolnilno k letnemu poročilu Komisije za leto 2017 o odnosih z nacionalnimi parlamenti¹.

2. UPORABA OBEH NAČEL V INSTITUCIJAH

2.1 Komisija

Junckerjeva Komisija je leta 2017 še naprej uresničevala svojo okrepljeno agendo za boljše pravno urejanje, ki z okrepljenimi smernicami in novimi priložnostmi (vključno s spletnim portalom za boljše pravno urejanje²) za zbiranje povratnih informacij državljanov in zainteresiranih strani zagotavlja, da se subsidiarnost in sorazmernost upoštevata v vseh fazah oblikovanja politik. Poleg tega je Komisija izvajala svojo prakso vrednotenja veljavnih okvirov politik, preden je predlagala revizije zakonodaje. Ta vrednotenja³ zajemajo ocene, ali so obstoječi ukrepi politik še vedno ustrezajo svojemu namenu ter v kakšnem obsegu so skladni z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Spletišče Komisije „Zmanjšajte breme – povejte svoje mnenje“⁴ in platforma programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) sta prav tako načina, kako lahko javnost in zainteresirane strani komunicirajo s Komisijo o morebitnih prevelikih bremenih ali neučinkovitosti obstoječih regulativnih ukrepov, kar lahko zajema tudi vprašanja subsidiarnosti ali sorazmernosti. Leta 2017 je platforma REFIT pripravila 46 mnenj, vključno s priporočili Komisiji, kako poenostaviti in zmanjšati regulativna bremena, ki izhajajo iz veljavne zakonodaje EU. Komisija se je na ta priporočila odzvala zlasti z izvajanjem svojega delovnega programa za leto 2018.

Komisija je julija 2017 sprejela spremenjeni sklop smernic za boljše pravno urejanje in spremljajočo zbirko orodij. Namen je bil zagotoviti posodobitev smernic in zbirke orodij ob upoštevanju praktičnih izkušenj, pridobljenih od sprejetja svežnja o boljšem pravnem urejanju maja 2015. Poleg tega je Komisija razširila portal za boljše pravno urejanje, s čimer je državljanom olajšala brskanje po njem.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sl.

³ Komisija pri vrednotenju sistematično oceni pet meril: učinkovitost, uspešnost, usklajenost, pomembnost in dodano vrednost EU.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_sl.htm.

Projektna skupina za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“

Predsednik Juncker je 13. septembra 2017 v govoru o stanju v Uniji napovedal, da bo ustanovil projektno skupino na visoki ravni za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“. Njeni cilji so opisani v delovnem programu Komisije za leto 2018: „Na podlagi dela, ki ga je ta Komisija že opravila, bi morali imeti še naprej veliko vlogo pri velikih vprašanjih. To pomeni, da ne urejamo prav vsakega vidika vsakdanjega življenja državljanov in državljanov. Resno moramo razmisliti o tem, da bi storili manj, vendar učinkoviteje, in da bi na področjih, na katerih je to smiselno, vrnilo pristojnosti državam članicam. Komisija bo na podlagi dela projektne skupine, ki jo vodi prvi podpredsednik Timmermans, [...] predstavila svoje zamisli o nadaljnji krepitvi subsidiarnosti, sorazmernosti in boljšega pravnega urejanja, da bomo zagotovo ukrepali le tam, kjer EU prinaša dodano vrednost.“ Predsednik Juncker je projektno skupino ustanovil 14. novembra 2017, delovati pa je začela 1. januarja 2018⁵. Predsedniku je poročilo predložila 10. julija 2018⁶. Predsedniki Evropskega parlamenta, Konference odborov za evropske zadeve (COSAC) in Odbora regij so bili pozvani, naj v svojih institucijah imenujejo člane projektne skupine, ki bodo v njej delovali v svojem imenu. Nacionalni parlamenti (COSAC) in Odbor regij so nato predlagali svoje člane projektne skupine, Evropski parlament pa se je odločil, da tega ne bo storil.

Analiza subsidiarnosti in sorazmernosti

V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje in spremljajočo „zbirko orodij“⁷ mora Komisija izvesti analizo subsidiarnosti, kadar proučuje novo pobudo na področjih, na katerih Unija nima izključne pristojnosti, ter kadar vrednoti pomembnost in evropsko dodano vrednost obstoječega posredovanja. Komisija subsidiarnost obravnava pri zakonodajnih in nezakonodajnih pobudah. Cilj analize je dvojen: prvič, oceniti, ali ukrep na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni zadostuje za doseg želenega cilja, in, drugič, oceniti, ali bi ukrep Unije v primerjavi z ukrepom držav članic zagotovil dodano vrednost.

V skladu z načelom sorazmernosti vsebina in oblika ukrepov Unije ne smeta presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb⁸. Spoštovanje načela sorazmernosti pomeni zagotavljanje, da pristop in raven regulativnega ukrepa politike ustrezata njegovemu cilju. Sorazmernost bi morala biti jasno navedena v ocenah učinka⁹, vrednotenju in preverjanju ustreznosti¹⁰.

Ocene učinka

Odbor za regulativni nadzor¹¹, ki ocenjuje kakovost ocen učinka¹², je leta 2017 proučil 53 takih ocen. Za 12 od teh primerov je bilo odločeno, da so potrebne izboljšave njihove analize

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

⁸ Člen 5(4) Pogodbe o Evropski uniji.

⁹ Pri ocenah učinka je sorazmernost ključno merilo, ki ga je treba upoštevati pri primerjavi različnih možnosti politike.

¹⁰ Za podrobnejše informacije o smernicah za boljše pravno urejanje za analize subsidiarnosti in sorazmernosti glej točko 2.1 letnega poročila za leto 2016 o subsidiarnosti in sorazmernosti.

¹¹ Odbor za regulativni nadzor sestavljajo predsednik (raven generalnega direktorja v direktoratu) in šest polnopravnih članov, od katerih trije niso iz Komisije. Vsi člani Odbora so neodvisni in delujejo kot posamezniki na podlagi svojega strokovnega znanja. Odbor preverja kakovost ocen učinka, preverjanj ustreznosti in pomembnih vrednotenj. Subsidiarnost in sorazmernost sta del tega preverjanja kakovosti.

subsidiarnosti in dodane vrednosti EU. Trideset mnenj je vsebovalo pripombe o sorazmernosti in primerjavi možnosti. V nadaljevanju opisani primeri ponazarjajo, kako je Odbor leta 2017 ocenjeval subsidiarnost in sorazmernost:

- v negativnem mnenju o oceni učinka¹³ v zvezi s predlogom o sodelovanju EU pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij je poudaril, da ena od možnosti politike, tj. stalno sodelovanje na ravni EU pri celostnih ocenah zdravstvenih tehnologij, vzbuja resne pomisleke v zvezi z izvedljivostjo, subsidiarnostjo in sorazmernostjo. Poročilo je bilo pregledano, pri čemer je bila ta možnost ob upoštevanju navedene pripombe takoj opuščena;
- v pozitivnem mnenju s pridržki o oceni učinka¹⁴ za pobudo spremembe direktive o kombiniranem prevozu je navedel, da argument glede subsidiarnosti ni bil ustrezno dodelan, zlasti v zvezi z vključitvijo izključno nacionalnega prevoza. Zahteval je dodatne dokaze o tem, da nacionalne pobude ne bi zadostovale za odpravo težave in da bi bilo zaradi obsega dejavnosti potrebno posredovanje na ravni EU. Revidirano poročilo o oceni učinka je vsebovalo dodatne argumente za ponazoritev čezmejne razsežnosti težave, vključno z utemeljitvijo razširitve podpornih ukrepov na nacionalne dejavnosti;
- v negativnem mnenju o oceni učinka¹⁵ v zvezi s predlogom okvira za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji je ugotovil, da v poročilu ni utemeljeno, zakaj je potrebno ukrepanje na ravni EU, in da sorazmernost možnosti ni ustrezno ocenjena. Za revidirano poročilo je podal drugo negativno mnenje. Odbor je ugotovil, da v poročilu zlasti ni utemeljena nova pravica do prenosljivosti storitev v oblaku. Kolegij je pobudo sprejel brez določb o obvezni prenosljivosti storitev v oblaku, namesto tega pa je predvidel samoregulativne ukrepe.

Kot je razvidno iz teh primerov, je Odbor za regulativni nadzor v letu 2017 pomagal izboljšati analizo skladnosti predlogov z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ter s tem zagotovil ključne informacije za proces političnega odločanja Komisije.

Vrednotenje in preverjanje ustreznosti

Subsidiarnost in sorazmernost sta bili bistveni tudi za retrospektivna vrednotenja in preverjanja ustreznosti, s katerimi se presodi, ali evropski ukrepi prinašajo pričakovane rezultate v smislu uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti in pomembnosti ter ali evropska dodana vrednost še obstaja. Komisija je leta 2017 objavila 72 vrednotenj in preverjanj ustreznosti (vrednotenj širših področij politike). Objavljena so bila tri preverjanja ustreznosti; prvo se je nanašalo na Sistem EU za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) ter znak EU za okolje, drugo na potrošniško politiko, tretje pa na obveznosti poročanja na področju okolja¹⁶.

Odbor za regulativni nadzor je leta 2017 proučil 17 pomembnih vrednotenj in preverjanj ustreznosti. Od teh je v sedmih primerih, tudi v zvezi s programom LIFE¹⁷ (akcijski program EU za okolje in podnebje) in splošno živilsko zakonodajo¹⁸, priporočil izboljšave v kategoriji „pomembnost in dodana vrednost EU“. Tako je pomagal izboljšati analizo, kako se pri vrednotenju in preverjanju ustreznosti upoštevata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

¹² Ocene učinka so potrebne vedno, ko se pričakuje, da bo imela pobuda politike pomembne gospodarske, družbene ali okoljske učinke. Zajema oceno težave, morebitne možnosti politike ter njihove verjetne učinke ter skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_sl.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_sl.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>.

¹⁶ Platforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_sl.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_sl.

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en.

2.2 Obravnava obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov

Komisija je leta 2017 prejela 52 **obrazloženih mnenj**¹⁹ nacionalnih parlamentov o načelu subsidiarnosti²⁰. To je 20 % manj kot leta 2016, ko je prejela 65 obrazloženih mnenj, kar ustreza manjšemu skupnemu številu mnenj, prejetih leta 2017²¹. Delež obrazloženih mnenj se je v primerjavi s skupnim številom mnenj, prejetih leta 2017, prav tako zmanjšal, in sicer z 10,5 % leta 2016 na 9 % leta 2017.

Med 52 obrazloženimi mnenji, prejetimi leta 2017, se je 24 mnenj nanašalo na štiri predloge Komisije. Predlog, glede katerega je bilo prejetih največ obrazloženih mnenj, je bil predlog o notranjem trgu električne energije²², glede katerega je bilo prejetih 11 obrazloženih mnenj. Glede dveh zakonodajnih predlogov v tako imenovanem „svežnju o storitvah“²³ je bilo skupaj prejetih devet obrazloženih mnenj, glede predloga o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev pa štiri obrazložena mnenja²⁴. Glede ostalih predlogov so bila prejeta od enega do tri obrazložena mnenja. Primeri, glede katerih je Komisija prejela največje število obrazloženih mnenj, so podrobneje opisani v poglavju 3.

Zmanjšanje skupnega števila obrazloženih mnenj, izdanih leta 2017, je sovpadalo s podobnim zmanjšanjem števila izdanih obrazloženih mnenj po posameznih domovih parlamenta. Leta 2017 je obrazložena mnenja izdalo 19 od 41 domov parlamentov (v primerjavi s 26 domovi leta 2016). Obrazložena mnenja so izdali češki *Poslanecká sněmovna* (1), španski *Cortes Generales* (2), irska *Dáil* in *Seanad Éireann* (3)²⁵, nemška *Bundestag* (6) in *Bundesrat* (3), francoska *Sénat* (7) in *Assemblée nationale* (2), italijanski *Senato della Repubblica* (1), madžarski *Országgyűlés* (2), nizozemska *Eerste Kamer* (2) in *Tweede Kamer* (2), avstrijski *Bundesrat* (6), poljska *Senat* (4) in *Sejm* (2), romunska *Camera Deputaţilor* (1) in *Senatul* (2), švedski *Riksdag* (4) ter britanski *House of Commons* (2).

2.3 Evropski parlament

Leta 2017 je Evropski parlament uradno prejel 421 predložitve nacionalnih parlamentov, poslanih na podlagi Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti²⁶. Od teh je bilo 49 obrazloženih mnenj, ostalih 372 pa prispevkov (tj. predložitve, ki ne zadevajo vprašanj glede skladnosti z načelom subsidiarnosti). Za primerjavo, leta 2016 je bilo Evropskemu parlamentu uradno poslanih 76 obrazloženih mnenj in 333 prispevkov. Delež obrazloženih mnenj glede na število prispevkov ostaja majhen, kar kaže, da nacionalni parlamenti menijo, da je mehanizem za preverjanje subsidiarnosti dodatno konstruktivno sredstvo za izražanje mnenj in

¹⁹ To število se nanaša na skupno število mnenj, ki so jih domovi parlamentov predložili na podlagi Protokola št. 2 k Pogodbama. Obrazložena mnenja, ki se hkrati nanašajo na več kot en dokument Komisije, se torej štejejo kot le eno obrazloženo mnenje. Več podrobnosti je na voljo v Prilogi k temu poročilu.

²⁰ Glej Prilogo k temu poročilu.

²¹ Leta 2017 je Komisija prejela 576 mnenj, leta 2016 pa 613.

²² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu električne energije (prenovitev) (COM(2016) 861 final).

²³ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami, ter spremembah Direktive 2006/123/ES in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (COM(2016) 821 final) ter predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev (COM(2016) 822 final).

²⁴ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU (COM(2017) 253 final).

²⁵ *Dáil* in *Seanad Éireann* sta predložila eno skupno obrazloženo mnenje, vsak pa je sprejel še po eno obrazloženo mnenje.

²⁶ Za informacije o postopku Evropskega parlamenta za obravnavo obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov glej točko 2.3 letnega poročila za leto 2016 o subsidiarnosti in sorazmernosti.

pomislekov. Vsi prispevki nacionalnih parlamentov se objavijo v zbirki podatkov CONNECT, ki jo upravlja Evropski parlament in vsebuje dokumente nacionalnih parlamentov²⁷.

Na podlagi Priloge V k Poslovniku Evropskega parlamenta ima Odbor za pravne zadeve horizontalno odgovornost za spoštovanje načela subsidiarnosti. Vsakih šest mesecev je član tega odbora na podlagi rotacije med političnimi skupinami imenovan za stalnega poročevalca za subsidiarnost. Mary Delvaux (skupina socialistov in demokratov/Luksemburg) je bila stalna poročevalka v prvi polovici leta 2017, v drugi polovici leta pa jo je nasledila Laura Ferrara (skupina EFDD/Italija). Poročevalec spremlja prejeta obrazložena mnenja in ima možnost predlagati vprašanja, na katera je opozorjeno v obrazloženih mnenjih, za razpravo v odboru in za morebitna priporočila odboru, pristojnemu za zadevni predlog.

Odbor za pravne zadeve tudi redno pripravlja poročila o letnih poročilih Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti. Mady Delvaux je bila imenovana za poročevalko za poročilo Evropskega parlamenta na lastno pobudo o letnih poročilih o subsidiarnosti in sorazmernosti za leti 2015 in 2016. Parlament je na plenarnem zasedanju 18. aprila 2018 sprejel resolucijo o poročilu Evropskega parlamenta na lastno pobudo o letnih poročilih o subsidiarnosti in sorazmernosti za leti 2015 in 2016²⁸. Odbor prispeva tudi k poročilom o vprašanjih v zvezi s subsidiarnostjo, ki jih dvakrat letno pripravi Konferenca odborov za evropske zadeve (COSAC).

Odbor za pravne zadeve je odgovoren za zagotavljanje spoštovanja načela sorazmernosti, ki ga upošteva pri opravljanju svoje naloge preverjanja pravne podlage predlogov in izvrševanju svoje odgovornosti za boljšo pripravo zakonodaje.

Poleg tega je Služba Evropskega parlamenta za raziskave Evropskemu parlamentu še naprej pomagala pri upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri njegovem delu:

- s sistematičnim preverjanjem vidikov subsidiarnosti in sorazmernosti v ocenah učinka, ki jih je pripravila Komisija, in usmerjanjem pozornosti na morebitne izražene pomisleke glede tega, zlasti nacionalnih parlamentov in Odbora regij;
- z zagotavljanjem, da se ti načeli v celoti upoštevata pri delu Evropskega parlamenta, na primer pri izvajanju ocen učinka njegovih lastnih vsebinskih sprememb ali analiziranju dodane vrednosti predlogov za novo zakonodajo, ki jih Parlament pripravi na podlagi člena 225 PDEU, in stroškov neukrepanja na ravni EU, ter
- s preverjanjem vidikov subsidiarnosti in sorazmernosti pri pripravi osnutkov ocen učinka, pri čemer se osredotoča na dodano vrednost EU in ne na nacionalno porabo ali ukrepe.

Evropski parlament je leta 2017 pripravil 42 izhodiščnih vrednotenj ocen učinka, ki jih je pripravila Komisija, dve oceni učinka parlamentarnih predlogov za vsebinske spremembe, 11 naknadnih evropskih ocen učinka in pet dokumentov o izvajanju v praksi v zvezi s tem. Poleg tega je pripravil tri poročila o stroških neukrepanja na ravni EU in dve oceni evropske dodane vrednosti. Služba Evropskega parlamenta za raziskave prav tako nadzoruje izvajanje in učinkovitost veljavne zakonodaje EU, kadar Komisija v svojem letnem delovnem programu napove, da bo ta zakonodaja spremenjena. Leta 2017 je bilo pripravljenih 26 takih vrednotenj izvajanja.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//SL>.

2.4 Svet Evropske unije

Svet mora v skladu s členom 4 Protokola št. 2 k Pogodbama nacionalnim parlamentom poslati vse osnutke zakonodajnih aktov, ki so jih pripravili skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka. Svet mora zaradi zgornje obveznosti zadevnim državam članicam na podlagi člena 6 Protokola št. 2 poslati vsa mnenja nacionalnih parlamentov o zakonodajnem predlogu, ki ga je pripravila skupina držav članic. Podobno Svet zadevni instituciji pošlje mnenja nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih, ki so jih pripravili Sodišče, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka.

Svet je 27. julija 2017 nacionalnim parlamentom poslal priporočilo Evropske centralne banke glede sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi člena 22 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke²⁹.

Svet poleg izpolnjevanja zahtev iz Pogodb obvešča države članice o mnenjih nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih Komisije. Leta 2017 je sekretariat Sveta delegacijam razdelil 38 obrazloženih mnenj, ki jih je prejel v okviru Protokola št. 2, in 220 mnenj, izdanih v okviru političnega dialoga³⁰.

2.5 Odbor regij³¹

Leto 2017 je zaznamovala razširjena razprava o prihodnosti Evrope, v kateri je Odbor regij poudaril pomen učinkovite uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Odbor je v okviru petega delovnega programa za subsidiarnost posebej pozorno spremljal tri pobude, izbrane iz delovnega programa Komisije za leto 2017. Poleg tega je odbor ocenil skladnost vseh zakonodajnih predlogov, o katerih je izdal mnenje, z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Odbor regij je leta 2017 izdal 15 mnenj o zakonodajnih predlogih. Glede večine predlogov je ugotovil, da so skladni z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. V dveh mnenjih je izrazil pomisleke, pomembne z vidika nadzora subsidiarnosti in sorazmernosti.

Odbor je v mnenju o „svežnju o storitvah“ opozoril na „morebitna poseganja v nacionalne zakonodajne postopke“ ter poudaril, da bodo „predlogi za storitveno e-izkaznico, postopek o uradnem obveščanju in preskus sorazmernosti pomenili dodatno upravno breme“. V mnenju o evropskem stebru socialnih pravic in Razmisleku o socialni razsežnosti Evrope je poudaril, da bi bilo treba ustrezno upoštevati lokalno in regionalno razsežnost socialnih politik.

Glede treh pobud je bilo v okviru delovnega programa za subsidiarnost opravljeno posvetovanje s strokovno skupino za subsidiarnost. Kar zadeva predlog uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Evropske unije, so strokovnjaki menili, da novi predlogi o finančnih instrumentih in pogojih močno vplivajo na upravičence ter vsebino in postopek izvajanja politike na terenu. Organi upravljanja na nacionalni in regionalni ravni so bili prav tako zelo zaskrbljeni zaradi predlogov. V mnenju je bilo poudarjeno, da „ocena učinka ni bila opravljena in da predstavljeni podatki ne potrjujejo utemeljitve v zvezi s sorazmernostjo“. Poleg tega Odbor v mnenju „dvomi o oceni Evropske komisije, namreč da je ta zakonodajni predlog izključna pristojnost Unije, saj je predlog o sektorskih zakonodajnih aktih več kot le usklajevanje besedil z novimi finančnimi pravili, ki se uporabljajo za Unijo“.

²⁹ 2017/0810(COD) – CM 3730/17.

³⁰ Število prejetih obrazloženih mnenj, ki so jih evidentirali Evropski parlament, Svet in Komisija, se razlikuje, saj vse institucije niso prejele vseh obrazloženih mnenj ali pa institucije različno štejejo število prejetih obrazloženih mnenj. Prav tako sekretariat Sveta ne prejema sistematično vseh mnenj nacionalnih parlamentov.

³¹ Natančnejši opis dejavnosti, povezanih s subsidiarnostjo, je na voljo v letnem poročilu za leto 2017 o subsidiarnosti, ki ga je izdal Odbor regij in je po sprejetju s strani predsedstva Odbora regij na voljo na spletnem naslovu: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

Drugo posvetovanje se je nanašalo na sveženj „Čista energija za vse Evropejce“. Udeleženci posvetovanja so v zvezi z upravljanjem energetske unije poudarili, da so predlagani časovni okviri zlasti za zvezne države, v katerih pri izvajanju sodeluje veliko zainteresiranih strani, preozki in da niso združljivi s postopkom usklajevanja, ki se uporablja v zveznih državah. V mnenju Odbora regij niso bili izraženi pomisleki glede spoštovanja načela subsidiarnosti, temveč pomisleki glede spoštovanja načela sorazmernosti, „saj je predlagani sistem upravljanja prezapleten in prepodroben ter določa prekratke intervale za poročanje. [Odbor regij] bi bolj pozdravil sistem upravljanja, ki bi bil uveden z direktivo, ne z uredbo, in bi omogočal ustrezno vključevanje regionalnih oblasti v zveznih državah.“

Kar zadeva predloga o energetske učinkovitosti in energetske učinkovitosti stavb, je Odbor v svojem mnenju navedel pripombe udeležencev posvetovanja in poudaril, da zadevna pravna podlaga, tj. člen 194 PDEU, ne zajema ukrepov za boj proti energetske revščini, ki „bi morali temeljiti na členu 151 PDEU.“ Odbor „nasprotuje uvedbi pametnega indikatorja z delegiranim aktom“. V mnenju je potrjena skladnost obeh predlogov z načelom sorazmernosti. Odbor je v mnenju o energiji iz obnovljivih virov in notranjem trgu električne energije potrdil skladnost z načelom subsidiarnosti in poudaril potrebo po „temeljitejšem preverjanju“ za oceno skladnosti z načelom sorazmernosti.

Nazadnje, s strokovno skupino za subsidiarnost je bilo opravljeno posvetovanje o predlogu o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev. Nekaj stališč je bilo prejetih tudi prek platforme REGPEX, ki je del mreže za nadzor subsidiarnosti ter dostopna parlamentom in vladam regij z zakonodajnimi pooblastili, pri čemer je bilo poudarjeno, da predlagani ukrepi niso potrebni ter da so obstoječi nacionalni ukrepi in ureditve zadostni. V mnenju o tem predlogu je bila potrjena skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Vendar je bilo v njem poudarjeno, da „bi moralo ukrepanje Unije dopuščati čim več prostora za odločitve posameznikov in odločanje na nacionalni ravni, saj to področje tradicionalno urejajo socialni partnerji tako na evropski kot nacionalni ravni.“

Leta 2017 se je povečala uporaba platforme REGPEX, ki je sistem zgodnjega opozarjanja za regionalne organe z zakonodajnimi pooblastili ter vir informacij in izmenjave med regionalnimi parlamenti in vladami pri pripravi analiz subsidiarnosti. Partnerji mreže REGPEX so na platformo naložili skupno 66 prispevkov. Med najdejavnejšimi partnerji so bili avstrijski zvezni svet, vlada zvezne dežele Spodnja Avstrija, regionalna zakonodajna skupščina regije Emilija-Romanja in parlament zvezne dežele Turingije.

Regionalni parlamenti v skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbama prispevajo k nadzoru subsidiarnosti, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti. Vsak nacionalni parlament se pred izdajo obrazloženega mnenja o osnutku zakonodajnega akta po potrebi posvetuje z regionalnimi parlamenti z zakonodajnimi pooblastili³².

Pomemben dogodek na področju subsidiarnosti je bil osma medinstitucionalna konferenca o subsidiarnosti, ki sta jo skupaj organizirala Odbor regij in avstrijski zvezni svet ter je potekala 4. decembra 2017 na Dunaju, udeležilo pa se je več kot 200 udeležencev iz različnih nacionalnih institucij in institucij EU, ki so zastopali vse ravni upravljanja³³. V glavnih sklepih je bilo poudarjeno, da državljani niso vedno jasno obveščeni o pomenu načela subsidiarnosti ter da širšega sprejemanja politik ni mogoče doseči brez pravilne uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

³² Več informacij o vlogi regionalnih parlamentov pri preverjanju subsidiarnosti in njihovem prispevku k pripravi zakonodaje Unije je na voljo v oddelku 3 letnega poročila o odnosih z nacionalnimi parlamenti.

³³ Več informacij o rezultatih konference je na voljo na spletnem naslovu: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

2.6 Sodišče Evropske unije

Sodišče je leta 2017 izdalo pomembne sodbe o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti, v katerih sta Splošno sodišče in Sodišče menili, da zakonodaja Unije spoštuje navedeni načeli.

V sodbi v zadevi *Nemčija proti Komisiji* z dne 3. aprila 2017³⁴ o zakonitosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/2098 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja iz financiranja Evropske unije³⁵ je Splošno sodišče menilo, da ni bilo dokazano, da je Komisija posegla na področje v pristojnosti Nemčije, kakor izhaja iz izvajanja načela subsidiarnosti. Splošno sodišče je poudarilo, da je „[p]osledica delitve vlog med Komisijo in nemškimi organi [...], da je slednjim zaupana izdelava upoštevnih nacionalnih pravil, ki urejajo upravičenost izdatkov[,] [...] vendar mora Komisija vseeno preveriti, ali nemški organi dejansko izpolnjujejo svoje obveznosti na tem področju, ne da bi Komisija zaradi tega imela kakršno koli pristojnost, ki bi ji omogočala, da naloži posebna pravila glede nacionalne zakonodaje v zvezi s postopkom komasacij, amelioracij in obnov vasi“³⁶.

Zadeva *Sotiropoulou in drugi proti Svetu* z dne 3. maja 2017³⁷ se je nanašala na odškodninski zahtevek na podlagi člena 268 PDEU v zvezi z izgubo in škodo, ki so ju tožeče stranke utrpeli zaradi občutnega znižanja osnovnih pokojnin v Grčiji. Izpodbijani sklepi³⁸ se med drugim nanašajo na določitev podrobnih ukrepov, politik in posegov na področju socialne varnosti in pokojninskega sistema. Splošno sodišče je menilo, da sklepi, ki so naslovljeni na državo članico in katerih namen je odpraviti čezmerni primanjkljaj, ne kršijo niti načela subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji niti načela prenosa pristojnosti. Ti sklepi so bili sprejeti za okrepitev proračunskega nadzora, države članice pa so pozvali, naj sprejmejo „ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja“³⁹.

Zadeva *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank proti Evropski centralni banki* z dne 16. maja 2017⁴⁰ se je nanašala na predlog nemške investicijske in razvojne banke na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti odločitve Evropske centralne banke, v kateri je nemška banka razvrščena kot „pomemben subjekt“. Zaradi te razvrstitve je bila tožeča stranka predmet neposrednega nadzora Evropske centralne banke v okviru enotnega mehanizma nadzora. Tožeča stranka je trdila, da bi jo lahko glede na njen nizek profil tveganja ustrezno nadzorovali pristojni nacionalni organi.

Splošno sodišče je spomnilo, da se načelo subsidiarnosti uporablja le na področjih, ki ne spadajo v izključno pristojnost EU⁴¹. V zvezi s tem je ugotovilo, da ima Evropska centralna banka v skladu z Uredbo (EU) št. 1024/2013 (osnovna uredba) izključno pristojnost⁴², zato je sklenilo, da je načelo subsidiarnosti neupoštevno⁴³.

³⁴ Sodba v zadevi T-28/16 z dne 3. aprila 2017, *Nemčija proti Komisiji*, EU:T:2017:242.

³⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2015/2098 z dne 13. novembra 2015 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije.

³⁶ Glej opombo 34, točka 110.

³⁷ Sodba v zadevi T-531/14 z dne 3. maja 2017, *Leïmonia Sotiropoulou in drugi proti Svetu Evropske unije*, EU:T:2017:297.

³⁸ Sklepi 2010/320/EU z dne 8. junija 2010, 2010/486/EU z dne 7. septembra 2010, 2011/57/EU z dne 20. decembra 2010, 2011/257/EU z dne 7. marca 2011, 2011/734/EU z dne 12. julija 2011, 2011/791/EU z dne 8. novembra 2011, 2012/211/EU z dne 13. marca 2012 in 2013/6/EU z dne 4. decembra 2012.

³⁹ Sodba v zadevi T-531/14 z dne 3. maja 2017, *Leïmonia Sotiropoulou in drugi proti Svetu Evropske unije*, EU:T:2017:297, točka 73.

⁴⁰ Sodba Splošnega sodišča z dne 16. maja 2017 v zadevi T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank proti Evropski centralni banki*, EU:T:2017:337.

⁴¹ Prav tam, točka 65.

⁴² Sodba z dne 16. maja 2017 v zadevi T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank proti Evropski centralni banki*, EU:T:2017:337, točka 54.

⁴³ Prav tam, točka 65.

V isti sodbi je Splošno sodišče ugotovilo tudi, da načelo sorazmernosti ni bilo kršeno, saj so bili akti, ki jih je sprejela Evropska centralna banka, ustrezni za uresničitev legitimnih ciljev zakonodaje. Evropska centralna banka se je za izvajanje neposrednega nadzora odločila v skladu s pravili iz Uredbe (EU) št. 1024/2013, v kateri se ne zahteva, da se za vsak primer posebej dokaže, da bi bilo mogoče njene cilje doseči tudi z neposrednim nadzorom s strani nacionalnih organov.

Zadeva *Slovaška republika in Madžarska proti Svetu Evropske unije* z dne 6. septembra 2017⁴⁴ se nanaša na sorazmernost sklepa Sveta o vzpostavitvi mehanizma premestitev v zvezi z državljanji tretjih držav, ki so julija in avgusta 2015 nedovoljeno vstopili v Grčijo in Italijo.

Sodišče je poudarilo, da izpodbijani ukrepi, sprejeti na področju skupne politike Evropske unije o azilu, zajemajo odločitve, ki so v bistvu politične, in kompleksne presoje, ki jih je poleg tega treba opraviti v kratkem času, da se zagotovi hiter in konkreten odziv na „izredne razmere“ v smislu zadevne določbe. Ob upoštevanju tega je potrdilo, da je bil izpodbijani sklep primeren in nujen za uresničitev cilja, ki naj bi se z njim dosegel. „Svet je [...] lahko v okviru širokega polja proste presoje, ki mu ga je treba priznati v zvezi s tem, pravilno menil, da je zavezujoča narava porazdelitve premeščenih oseb ob upoštevanju posebnih izrednih razmer, v katerih je bilo treba izpodbijani sklep sprejeti, nujna“⁴⁵. Poleg tega obstoj različnih prilagoditvenih mehanizmov iz izpodbijanega sklepa dokazuje, da mehanizem premestitev, ki ga določa izpodbijani sklep, državam članicam na splošno omogoča, da sorazmerno upoštevajo poseben položaj vsake države članice.

3. POMEMBNI PRIMERI, V ZVEZI S KATERIMI SO BILI IZRAŽENI POMISLEKI GLEDE SPOŠTOVANJA NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

3.1 Predlogi, glede katerih je bilo leta 2017 izdanih največ obrazloženih mnenj

V tem poglavju so predstavljeni štirje posamezni zakonodajni predlogi, glede katerih so bila leta 2017 prejeta več kot štiri obrazložena mnenja. Predlogi, ki so del večjih svežnjev, so podrobneje opisani v letnem poročilu o odnosih z nacionalnimi parlamenti.

- *Predlog o notranjem trgu električne energije*

Komisija je 30. novembra 2016 predstavila sveženj „Čista energija za vse Evropejce“, katerega cilj je z zagotovitvijo neizkrivljenih tržnih signalov poskrbeti, da je trg električne energije primeren za prilagodljivost, razogljičenje in inovacije, ter ki vsebuje osem zakonodajnih predlogov, od katerih se štirje nanašajo na oskrbo z električno energijo. Komisija je glede predloga uredbe o notranjem trgu električne energije⁴⁶ prejela 11 obrazloženih mnenj⁴⁷ z različnimi trditvami⁴⁸. Nekateri domovi parlamentov so trdili, da bi predlog negativno vplival na možnost držav članic, da zagotovijo zanesljivost oskrbe z električno energijo. Drugi so bili zaskrbljeni glede dodatnih pristojnosti, prenesenih na Agencijo za sodelovanje energetske regulatorje, medtem ko je nekatere skrbelo, da bi predlog vplival na pravico držav članic do odločanja o lastni mešanici virov energije. Nazadnje, nekateri parlamenti so bili kritični do

⁴⁴ Sodba z dne 6. septembra 2017 v združenih zadevah C-643/15 in C-647/15, *Slovaška republika in Madžarska proti Svetu Evropske unije*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Točka 246.

⁴⁶ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu električne energije (prenovitev) (COM(2016) 861 final).

⁴⁷ Mnenja so predložili avstrijski *Bundesrat*, češki *Poslanecká sněmovna*, nemška *Bundesrat* in *Bundestag*, španski *Congreso de los Diputados*, francoski *Sénat*, madžarski *Országgyűlés*, poljska *Sejm* in *Senat* ter romunska *Camera Deputaţilor* in *Senat*.

⁴⁸ Komisija je prejela tudi tri mnenja v okviru političnega dialoga, in sicer od češkega doma *Senat*, danskega parlamenta *Folketing* in portugalskega parlamenta *Assembleia da República*.

določb predloga o konfiguraciji trgovalnih območij, predlagane vzpostavitev regionalnih operativnih centrov, ki naj bi delovali v interesu regij, ali do dejstva, da je Komisija s predlogom pooblaščen za sprejemanje delegiranih aktov.

Komisija je v odgovorih na pomisleke nacionalnih parlamentov o subsidiarnosti poudarila, da predlogi v energetskega svežnju v celoti spoštujejo pravice in pristojnosti držav članic iz Pogodb glede odločanja o lastni mešanici virov energije. Trdila je, da so predlagane spremembe potrebne za uresničitev povezanega trga električne energije v EU ter da tega cilja s pravnega in praktičnega vidika na nacionalni ravni ne bi bilo mogoče doseči enako učinkovito. Navedla je tudi, da je iz dokazov razvidno, da so ločeni nacionalni pristopi povzročili zamude pri uresničevanju notranjega trga energije, kar je povzročilo neoptimalne in nezdružljive regulativne ukrepe, nepotrebno podvajanje intervencijskih ukrepov in zamude pri odpravljanju tržnih neučinkovitosti. Kar zadeva konfiguracije trgovalnih območij, je Komisija poudarila, da veljavna zakonodaja EU določa vsebinske zahteve glede trgovalnih območij. V zvezi z regionalnimi operativnimi centri je poudarila, da je treba ustanoviti regionalne subjekte, ki bodo neodvisno delovali v interesu celotne regije, da bi se preprečile neučinkovite rešitve zaradi nesoglasij med operaterji prenosnih sistemov.

- *Predloga iz svežnja o storitvah*

Komisija je v okviru tako imenovanega „svežnja o storitvah“, ki vsebuje sporočilo in štiri zakonodajne predloge, predstavljene 10. januarja 2017, ter katerega cilj je bila sprostitve celotnega potenciala enotnega trga, sprejela (i) predlog direktive o določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami⁴⁹, ter (ii) predlog direktive o boljšem uradnem obveščanju o osnutkih nacionalnih zakonov o storitvah⁵⁰, v zvezi s temi predlogi pa je skupno prejela devet obrazloženih mnenj⁵¹. Namen predloga o postopku uradnega obveščanja je evropskim organom in državam članicam omogočiti, da v zgodnji fazi priprave nacionalne zakonodaje izrazijo morebitne pomisleke o pravnih neskladnostih med zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo. Cilj predloga o oceni sorazmernosti nacionalnih pravil o poklicnih storitvah je zagotoviti, da države članice pred določitvijo nacionalnih pravil o poklicnih storitvah opravijo celovit in pregleden preskus sorazmernosti.

Kar zadeva predlog o določitvi postopka uradnega obveščanja, so nacionalni parlamenti izrazili pomisleke, da bi Komisiji in drugim državam članicam dal pravico do poseganja v nacionalne zakonodajne postopke, pri čemer bi obdobja mirovanja lahko povzročila velike zamude, zato bi pomenil bistveno poseganje v nacionalno suverenost. V zvezi s predlogom o preskusu sorazmernosti so parlamenti trdili, da pobuda pomeni dodatno in nepotrebno oviro za nacionalno zakonodajo, da bi morali ukrepi EU na področju javnega zdravja in turizma le dopolnjevati ukrepe na nacionalni ravni ter da bi predlog zagotovil raven usklajenosti, ki je v nasprotju z določbami Pogodbe o zdravju, prometu in turizmu.

Komisija je v odgovorih nacionalnim parlamentom zagovarjala svoj predlog o določitvi postopka uradnega obveščanja in trdila, da je uravnotežen in sorazmeren, saj po eni strani upošteva posebnost storitvenega sektorja in potrebo po vzpostavitvi učinkovitega orodja za zagotavljanje

⁴⁹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami, ter spremembah Direktive 2006/123/ES in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (COM(2016) 821 final).

⁵⁰ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev (COM(2016) 822 final).

⁵¹ Od skupno 14 obrazloženih mnenj, predloženih v zvezi z vsemi predlogi iz svežnja. Prejeta so bila štiri mnenja o predlogu COM(2016) 821, in sicer od francoske *Assemblée nationale* in *Sénat* ter nemških *Bundestag* in *Bundesrat*, ter pet mnenj o predlogu COM(2016) 822, in sicer od francoskih *Assemblée nationale* in *Sénat*, nemških *Bundestag* in *Bundesrat* ter avstrijskega *Bundesrat*.

skladnosti s pravili EU, po drugi strani pa zahtevo po spoštovanju postopka odločanja na nacionalni ravni. Opozorila je na pomembne pomanjkljivosti obstoječega postopka, ki jih je poudarila v svoji oceni učinka, in na dejstvo, da je 80 % udeležencev javnega posvetovanja, vključno s skoraj tremi četrtinami vseh javnih organov, ki so sodelovali v posvetovanju, menilo, da sedanji postopek uradnega obveščanja ni zadovoljiv. Komisija je v zvezi s predlogom o preskusu sorazmernosti opozorila, da zgolj usklajuje način, kako bi morale države članice ocenjevati skladnost zahtev, ki naj bi se sprejele, z načelom sorazmernosti, in da nikakor ne vpliva na rezultat nacionalnega zakonodajnega postopka. Poleg tega daje predlog državam članicam široko diskrecijsko pravico za vključitev preskusa sorazmernosti v njihove obstoječe strukture.

- *Predlog o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev*

Ta predlog, ki je bil sprejet 26. aprila 2017⁵², je del širšega svežnja ukrepov, namenjenih zagotovitvi izvajanja načela enakosti spolov glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu. Predlog določa nove ali višje minimalne standarde za okrepitev zbliževanja med državami članicami, saj so z njim ohranjene ali razširjene obstoječe pravice. Med glavnimi elementi predloga je izboljšanje obstoječega sistema starševskega dopusta, tako da se staršu z višjim dohodkom olajša koriščenje dopusta, in sicer s spremembami v zvezi s plačilom, prožnostjo in neprenosljivostjo. Poleg tega naj bi predlog uvedel oskrbovalski dopust, očetovski dopust ter pravico vseh zaposlenih staršev otrok, starih do 12 let, in oskrbovalcev z oskrbovanimi sorodniki, da zahtevajo prožne ureditve dela.

Komisija je v odgovor na predlog prejela štiri obrazložena mnenja⁵³ z različnimi trditvami⁵⁴. Nekateri pomisleki so se nanašali na domnevno poseganje predloga v zadeve v nacionalni pristojnosti, zatrjevano pa je bilo tudi, da predlog uvaja številna podrobna pravila, ne da bi upošteval obstoj nacionalnih sistemskih rešitev, namenjenih doseganju istega namena, zato so nekateri parlamenti trdili, da dodana vrednost EU ni bila jasno dokazana.

Komisija je v odgovorih nacionalnim parlamentom pojasnila, da veljavna evropska zakonodaja že vsebuje določbe v zvezi z usklajevanjem poklicnega in zasebnega življenja na področju enakosti spolov na trgu dela, kar kaže na skupni dogovor, da je ukrepanje na ravni Evropske unije na tem področju potrebno in skladno z načelom subsidiarnosti. Odgovorila je tudi, da predlagana direktiva spoštuje obstoječe nacionalne ureditve na področju dopustov iz družinskih razlogov in prožnih ureditev dela, saj določa le minimalne standarde, zato državam članicam omogoča, da ohranijo ali uvedejo ugodnejše določbe. Zato je po mnenju Komisije ukrepanje na ravni Evropske unije nujno za zagotovitev, da se lahko v vseh državah članicah doseže zadosten napredek.

3.2 Postopki „rumenega kartona“ in rezultati politik – zadeva v zvezi z Evropskim javnim tožilstvom

Zakonodajalec Unije je leta 2017 prvič sprejel zakonodajni predlog, glede katerega je bil v skladu s členom 7(2) Protokola št. 2 k Pogodbama sprožen tako imenovani postopek „rumenega kartona“.

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Mnenja so predložili nizozemska *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer* ter poljska *Sejm* in *Senat*.

⁵⁴ Komisija je prejela tudi šest mnenj v okviru političnega dialoga, in sicer od češkega *Senat*, danskega *Folketing*, italijanskega *Senato della Repubblica*, portugalske *Assembleia da República*, romunske *Camera Deputaților* in španskega *Cortes Generales*.

To je bil predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (EJT)⁵⁵, ki ga je Komisija sprejela 17. julija 2013. Cilj predloga je bil ustanoviti Evropsko javno tožilstvo ter ga pooblastiti za preiskovanje in pregon storilcev kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU. Evropsko javno tožilstvo bi bilo organ EU, sestavljen iz osrednjega urada in decentralizirane strukture. Komisija je leta 2013 prejela 13 obrazloženih mnenj⁵⁶ nacionalnih parlamentov o predlogu, ki so predstavljala 18 od 56 možnih glasov, tj. četrtino glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom⁵⁷. Domovi so v pomislekih, izraženih v obrazloženih mnenjih, med drugim navajali, da Komisija ni ustrezno pojasnila, kako predlog upošteva načelo subsidiarnosti, da obstoječi mehanizmi v državah članicah zadostujejo in da ni bilo mogoče dokazati dodane vrednosti ukrepov. Parlamenti so izrazili tudi pomisleke glede strukture in obsega pristojnosti tožilstva.

Po potrditvi, da je bil začet postopek „rumenega kartona“ iz Protokola št. 2, je Komisija pregledala predlog, nato pa 27. novembra 2013 izdala sporočilo⁵⁸, v katerem je skrbno analizirala prejeta obrazložena mnenja z vidika načela subsidiarnosti. Menila je zlasti, da je v obrazložitenem memorandumu in oceni učinka ustrezno pojasnjeno, zakaj z ukrepanjem na nacionalni ravni ne bi bilo mogoče doseči cilja politike in zakaj bi ga bilo, ravno nasprotno, mogoče doseči z ukrepanjem na ravni Unije. Komisija se je na tej podlagi odločila ohraniti predlog.

Svet je 12. oktobra 2017 sprejel uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva⁵⁹. Uredbo je v okviru postopka okrepljenega sodelovanja⁶⁰ sprejelo 16⁶¹ od 28 držav članic. Do datuma začetka veljavnosti uredbe se je okrepljenemu sodelovanju pridružilo še šest držav članic. Štiri od enajstih držav članic, katerih domovi parlamentov so predložili obrazložena mnenja, se do zdaj še niso odločile za pridružitve okrepljenemu sodelovanju (Madžarska, Irska, Švedska in Združeno kraljestvo). Sedem držav članic, katerih domovi parlamentov so predložili obrazložena mnenja (Ciper, Češka, Francija, Malta, Nizozemska, Romunija in Slovenija), se je pridružilo okrepljenemu sodelovanju. Uredba, ki jo je sprejel Svet, se v več bistvenih točkah razlikuje od prvotnega predloga Komisije, da bi delno upoštevala glavne pomisleke, ki so jih izrazili nacionalni parlamenti, s čimer bi se ti pomisleki upoštevali v zakonodajnem postopku: uredba zdaj določa, da bo na centralni ravni poleg evropskega glavnega tožilca prisoten tudi po en evropski tožilec iz vsake sodelujoče države članice, ki bodo skupaj sestavljali kolegij Evropskega javnega tožilstva. Podobno nima tožilstvo več izključne, temveč deljene pristojnosti za kazniva dejanja, opredeljena v direktivi o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava⁶². Komisija bo natančno spremljala razvoj

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Mnenja so predložili ciprski *Vouli ton Antiprosopon* (dva glasova), češki *Senát* (en glas), francoski *Sénat* (en glas), madžarski *Országgyűlés* (dva glasova), irska *Houses of the Oireachtas* (oba domova – dva glasova), malteški *Kamra tad-Deputati* (dva glasova), romunski *Camera Deputaţilor* (en glas), slovenski *Državni zbor* (en glas), švedski *Riksdag* (dva glasova), nizozemska *Eerste Kamer* (en glas) in *Tweede Kamer* (en glas) ter britanska *House of Commons* (en glas) in *House of Lords* (en glas).

⁵⁷ Vsak nacionalni parlament ima dva glasova; v primeru dvodomnih nacionalnih parlamentov ima vsak dom parlamenta po en glas. Vsak dom parlamenta ima pravico, da neodvisno izda obrazloženo mnenje. V skladu s členom 7(2) Protokola št. 2 je bilo za začetek postopka „rumenega kartona“ potrebnih samo 14 glasov, saj je bil zadevni predlog sprejet na področju svobode, varnosti in pravice.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1). Evropski parlament je 5. oktobra 2017 odobril okrepljeno sodelovanje, glej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fSL&language=SL>.

⁶⁰ Glej člen 20 Pogodbe o Evropski uniji in člene od 326 do 334 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁶¹ Belgija, Bolgarija, Češka, Ciper, Nemčija, Španija, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Avstrija, Portugalska, Romunija, Slovaška in Slovenija.

⁶² Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29).

novoustanovljenega Evropskega javnega tožilstva, da bi zlasti ocenila, ali bo v celoti učinkovito zaščitilo finančne interese Unije pred goljufijami.

4. SKLEP

Kot v prejšnjih letih sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti leta 2017 ostali v središču zakonodajnih razprav. Vse institucije, ki sodelujejo pri odločanju na evropski ravni, so bile dejavne pri zagotavljanju uporabe in spremljanja teh načel. Nacionalni parlamenti so še naprej intenzivno uporabljali mehanizem za preverjanje subsidiarnosti, pri čemer so predložili veliko obrazloženih mnenj, regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili pa so prav tako še naprej sodelovali v navedenem mehanizmu v zvezi z zadevami, ki so pomembne zanje. Komisija je bila osredotočena na nadaljnje izvajanje okrepljene agende za boljše pravno urejanje in prakse vrednotenja veljavnih političnih okvirov pred predložitvijo popravkov zakonodaje. Preverjanje subsidiarnosti in vprašanja spremljanja so bila prav tako visoko na dnevnem redu Evropskega parlamenta in Odbora regij.

Leto 2017 je bilo tudi leto, ko je zakonodajalec Unije prvič sprejel zakonodajni predlog, glede katerega je bil sprožen tako imenovani postopek „rumenega kartona“, in sicer je bil to predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva. Uredba je bila po večletnih pogajanjih na koncu sprejeta v okviru postopka okrepljenega sodelovanja, pri čemer se je z več vidikov razlikovala od prvotnega predloga Komisije, vendar je bilo v skladu z njo kljub temu ustanovljeno novo tožilstvo.

Institucije na vseh ravneh so sodelovale tudi pri razmisleku o tem, kako zagotoviti in izboljšati uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Evropski parlament je v okviru rednih poročil, pripravljenih na lastno pobudo, razpravljal o vprašanjih subsidiarnosti in sorazmernosti. Komisija z ustanovitvijo projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“, ki ji predseduje prvi podpredsednik in ki je predsedniku Junckerju 10. julija 2018 predložila prvo poročilo, začela razprave na medinstitucionalni ravni. Projektna skupina je v končnem poročilu⁶³, ki ga je 10. julija 2018 predložila predsedniku Junckerju, predlagala izboljšave obstoječih ureditev za vključevanje nacionalnih in regionalnih parlamentov ter regionalnih in lokalnih organov v pripravo in izvajanje zakonodaje Unije ter opozorila na izboljšave, za katere bi bilo treba spremeniti Pogodbi. V sporočilu, sprejetem v povezavi s trenutnim poročilom⁶⁴, Komisija določa, kako namerava spremljati priporočila projektne skupine v okviru Komisijine agende o svojem boljšem pravnem urejanju in njene zaveze, da na evropski ravni ukrepa le, če je očitno, da dodana vrednost ukrepa presega ukrepe, sprejete na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

Rezultati dela projektne skupine bodo prispevali k prizadevanjem, da se subsidiarnost in sorazmernost še bolj vključita v delovne postopke glavnih zainteresiranih strani.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703 final.