



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.7.2019.
COM(2019) 333 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2018. O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI TE O ODNOSIMA S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2018.

O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI TE O ODNOSIMA S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

1. UVOD

U skladu s člankom 9. Protokola br. 2 uz Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije Komisija svake godine podnosi godišnje izvješće o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u izradi zakonodavstva Europske unije. Od 2005. Komisija je odlučila objavljivati i godišnje izvješće o svojim odnosima s nacionalnim parlamentima. S obzirom na važnu ulogu koju nacionalni parlamenti imaju u primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Komisija je odlučila objediniti ta dva izvješća. Tim se novim pristupom daje veća važnost stajalištima nacionalnih parlamenata te izbjegavaju preklapanja među dvama godišnjim izvješćima. Stoga su ovim 26. izvješćem o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti obuhvaćeni i odnosi Komisije s nacionalnim parlamentima.

Kad je riječ o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, najvažniji je napredak 2018. ostvaren radom Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” („Radna skupina”), koju je osnovao predsjednik Juncker i kojom predsjedava prvi potpredsjednik Timmermans. Njezini su nalazi dali novi zamah razmatranjima na međuinstitucijskoj razini i konkretnim djelovanjima kako bi se osiguralo da izrada i provedba zakonodavstva Unije budu u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Broj obrazloženih mišljenja nastavio se smanjivati kao što je bio slučaj i u prethodne dvije godine te ni za jedan prijedlog Komisije nisu bila zaprimljena obrazložena mišljenja od više od četiri nacionalna parlamenta, što je daleko ispod praga za pokretanje postupka „žutog kartona”.

Općenito, odnosi s nacionalnim parlamentima 2018. i dalje su bili intenzivni i plodonosni. Mišljenja izdana u kontekstu političkog dijaloga Komisije s nacionalnim parlamentima i u okviru sustava ranog upozoravanja za supsidijarnost obuhvaćaju širok spektar politika i pitanja. Broj mišljenja dostavljenih 2018. u okviru političkog dijaloga ostao je na istoj visokoj razini kao i 2017., iako je veliku većinu mišljenja dostavilo nekoliko vrlo aktivnih domova. S druge strane, broj nacionalnih parlamenata koji 2018. nisu izdali nijedno mišljenje povećao se na osam (deset domova). Istodobno se otprilike trećina svih mišljenja koje je zaprimila Komisija odnosila na prijedloge koji ne podliježu nadzoru supsidijarnosti¹, uključujući niz samoinicijativnih mišljenja koja nisu povezana ni s jednim konkretnim prijedlogom Komisije.

To pokazuje da velika većina nacionalnih parlamenata ima kontinuiran interes za aktivnu suradnju s Komisijom u pogledu njezinih inicijativa, među ostalim i u ranoj, ali budućnosti okrenutoj, fazi ciklusa politike, na primjer u pogledu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira ili produbljivanja ekonomske i monetarne unije. Tu intenzivnu razmjenu obilježava i velik broj posjeta povjerenika nacionalnim parlamentima i obratno.

¹ Kao što su zakonodavni prijedlozi u područjima koja su u isključivoj nadležnosti Unije ili komunikacije i bijele knjige.

2. KAKO INSTITUCIJE PRIMJENJUJU NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

2.1. Komisija

Radna skupina za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” te poduzimanje daljnjih mjera na temelju njezinih preporuka

Predsjednik Juncker u svojem je Govoru o stanju Unije 12. rujna 2017. najavio osnivanje Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”. Šesteročlana Radna skupina² kojom je predsjedao prvi potpredsjednik Timmermans sastala se sedam puta između siječnja i srpnja 2018. kako bi raspravljala o zadaćama koje je predsjednik Juncker predstavio u svojoj odluci o njezinu osnivanju:

- kako bolje primjenjivati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u radu institucija Unije, posebno u zakonodavnom radu,
- kako utvrditi područja politika u kojima bi se s vremenom donošenje odluka i/ili provedba mogli ponovno delegirati, u potpunosti ili djelomično, ili definitivno vratiti državama članicama,
- kako povećati uključenost regionalnih i lokalnih tijela u izradu i praćenje politika Unije.

Na temelju tih rasprava, javnog saslušanja i doprinosa brojnih dionika Radna skupina donijela je devet preporuka koje je predstavila u svojem izvješću dostavljenom predsjedniku Junckeru 10. srpnja 2018.³ Glavne preporuke bile su sljedeće:

- za donošenje boljih propisa potreban je novi način rada koji se temelji na zajedničkom razumijevanju supsidijarnosti i proporcionalnosti,
- potrebna je „aktivna supsidijarnost” kojom se lokalnim i regionalnim tijelima i nacionalnim parlamentima daje istaknutija uloga i kojom se promiče preuzimanje veće odgovornosti za djelovanje Unije,
- Unija bi svoje resurse trebala upotrebljavati na učinkovitiji način i odrediti prioritete svojeg djelovanja, ali nema razloga da se nadležnosti iz Ugovorâ ili cijela područja politike u cijelosti vrate državama članicama.

U svojoj Komunikaciji „Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika EU-a”⁴, donesenoj 23. listopada 2018., Komisija je općenito utvrdila mjere koje namjerava poduzeti kao odgovor na izvješće Radne skupine. Pozvala je i druge institucije, savjetodavna tijela, nacionalne parlamente i ostale dionike da razmotre kako će odgovoriti na preporuke Radne skupine.

Komisija će:

² Tri člana iz nacionalnih parlamenata, g. Lopatka (Austrija), g. Vigenin (Bugarska) i g. Vitsut (Estonija), i tri člana iz Odbora regija, g. Lambertz (Belgija), g. Schneider (Njemačka) i g. Decoster (Francuska). Europski parlament nije se odazvao pozivu Komisije na sudjelovanje u Radnoj skupini.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hr

⁴ COM(2018) 703.

- predstavljati svoje ocjene supsidijarnosti i proporcionalnosti na standardan strukturirani način koristeći se zajedničkom tablicom za ocjenjivanje koju je predložila Radna skupina. Koristi od toga u potpunosti će se ostvariti ako i Europski parlament, Vijeće i nacionalni parlamenti budu postupali na isti način,
- pri savjetovanjima i evaluacijama bolje uvažavati stajališta lokalnih i regionalnih tijela jer je njihovo izravno iskustvo u provedbi zakonodavstva Europske unije od ključne važnosti,
- detaljnije razmotriti postojeće zakonodavstvo s gledišta supsidijarnosti, proporcionalnosti te uloge lokalnih i regionalnih tijela. To uključuje delegirane i provedbene akte,
- pomoći nacionalnim parlamentima da djelotvornije izvršavaju svoju ulogu tako što će u dogovoru s Europskim parlamentom i Vijećem izuzeti božićne i novogodišnje blagdane iz osmotjednog razdoblja tijekom kojeg mogu dostaviti obrazložena mišljenja,
- pripremiti objedinjene odgovore ako četiri nacionalna parlamenta ili više njih izdaju obrazložena mišljenja o zakonodavnom prijedlogu Komisije, unatoč tomu što nije postignut propisani prag za pokretanje postupka „žutog kartona”. Time će mišljenja nacionalnih parlamenata dobiti veću vidljivost i steći će se sveobuhvatna slika o zabrinutostima koje su izrazili i o razmatranjima Komisije, koja će isto tako biti dostupna javnosti i suzakonodavcima.

U Komunikaciji od 15. travnja 2019. o analizi stanja agende za bolju regulativu⁵ Komisija je utvrdila mjere koje namjerava poduzeti pri izradi svojih zakonodavnih prijedloga.

Prvi potpredsjednik Timmermans predstavio je pristup Komisije na konferenciji „Supsidijarnost kao temeljno načelo Europske unije” održanoj 15. – 16. studenoga 2018. u Bregenzu u organizaciji austrijskog predsjedništva.

Komisija je 20. prosinca 2018., u okviru političkog dijaloga, od poljskog *Senata* zaprimila prvo mišljenje o svojoj Komunikaciji od 23. listopada. *Senat* je podržao namjere Komisije, ali je zatražio daljnje jačanje uloge nacionalnih parlamenata pri sljedećoj reviziji Ugovorâ⁶.

Bolja regulativa – analiza supsidijarnosti i proporcionalnosti

Komisija je 2018. nastavila primjenjivati svoju ojačanu agendu za bolju regulativu te uključivati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u svim fazama donošenja politika na temelju poboljšanih smjernica objavljenih 2017. Internetski portal „Iznesite svoje mišljenje”⁷ dodatno je poboljšao kako bi bio jedinstvena pristupna točka putem koje građani i zainteresirane strane mogu sudjelovati u Komisijinim postupcima pripreme politika. Komisija je nastavila s praksom evaluacije postojećih propisa i okvira politika prije iznošenja prijedloga za njihovu reviziju. U te evaluacije uključene su procjene o tome jesu li postojeće mjere politika i dalje „svrsishodne” te u kojoj su mjeri usklađene s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Preko Komisijinih internetskih stranica „Smanjenje opterećenja — Iznesite svoje mišljenje”⁸, kao i preko platforme Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)⁹, javnosti i

⁵ COM(2019) 178.

⁶ Daljnja mišljenja, kojima se uglavnom izražavala podrška, zaprimljena su od ostalih domova u prvom tromjesečju 2019.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_hr

dionicima osiguravaju se načini komuniciranja s Komisijom o mogućim prekomjernim opterećenjima ili neučinkovitostima postojećeg zakonodavstva Unije, što može uključivati i aspekte supsidijarnosti ili proporcionalnosti. Na platformi REFIT 2018. prikupljeno je ukupno 20 mišljenja s preporukama Komisiji kako pojednostavniti i smanjiti regulatorno opterećenje postojećeg zakonodavstva Unije¹⁰. Komisija na te preporuke posebno odgovara provedbom svojih programa rada.

U Smjernicama za bolju regulativu i popratnom „paketu instrumenata”¹¹ od Komisije se zahtijeva da provede analizu supsidijarnosti kada se razmatra nova inicijativa u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije te kada se ocjenjuje relevantnost postojeće intervencije i njezina europska dodana vrijednost. Komisija provodi analizu supsidijarnosti u pogledu zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa.

Cilj je analize ocijeniti sljedeće:

1. je li djelovanje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini dostatno za ostvarenje željenog cilja; i
2. bi li se djelovanjem Unije osigurala dodana vrijednost u odnosu na djelovanje država članica.

U skladu s načelom proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smiju prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ. Poštovanje načela proporcionalnosti odnosi se na osiguravanje usklađenosti pristupa i stupnja regulatorne intervencije s njezinim ciljem. U svim procjenama učinka, evaluacijama i provjerama primjerenosti trebalo bi jasno analizirati primjenu načela proporcionalnosti.

Procjene učinka

Odbor za nadzor regulative¹² („Odbor”) ispitao je 2018. godine 75 procjena učinka te je za svaki pojedini slučaj izdao mišljenje¹³. U 16 slučajeva bilo je potrebno poboljšati analizu supsidijarnosti i europske dodane vrijednosti, a 47 mišljenja sadržavalo je primjedbe usmjerene na poboljšanje analize proporcionalnosti i usporedbe opcija politike. Primjeri navedeni u nastavku pokazuju kako je Odbor 2018. ocijenio supsidijarnost i proporcionalnost te pomogao Komisiji da poboljša svoju analizu usklađenosti prijedloga s tim načelima.

- Nakon nadzora koji je proveo Odbor, **područje primjene** prijedloga Komisije o **nepoštenim trgovačkim praksama suženo je** tako da se odnosi na asimetrične pregovaračke odnose s malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), a ne na cijeli **lanac opskrbe hranom**¹⁴.

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_hr. Od njezina pokretanja 2015. na platformi REFIT prikupljeno je 89 preporuka.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_hr.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

¹² Odbor za nadzor regulative sastoji se od predsjednika (na razini glavnog direktora) i šest stalnih članova od kojih se tri člana imenuju izvan Komisije. Svi članovi Odbora neovisni su i obnašaju dužnost u vlastito ime na temelju svojih pojedinačnih stručnih znanja. Odbor preispituje kvalitetu procjena učinka, provjera primjerenosti i glavnih evaluacija. Supsidijarnost i proporcionalnost dio su tih provjera kvalitete. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr.

¹³ Mišljenja se objavljuju zajedno s procjenama učinka kada inicijative donosi Komisija.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

- U svojem pozitivnom mišljenju sa zadržkama o **nezakonitom sadržaju na internetu**¹⁵ Odbor je izrazio dvojbe u pogledu proporcionalnosti predviđenih opcija politike tvrdeći da nisu u skladu s opsegom intervencije. Intervencija je usmjerena na teroristički sadržaj na internetu, ali osnovni scenarij i opcije politike dovoljno ne odražavaju tu usmjerenost. U okviru procjene učinka isto je tako trebalo bolje uzeti u obzir razloge zbog kojih su dodatne mjere u pogledu terorističkog sadržaja hitnije od mjera za druge nezakonite sadržaje. Stoga je procjena učinka revidirana te su **opcije politike prilagođene kako bi se osigurala bolja usmjerenost i detaljniji sadržaj**.
- U svojem negativnom mišljenju o **zaštiti zviždača**¹⁶ Odbor je izrazio dvojbe u pogledu analize supsidijarnosti u procjeni učinka te je zatražio da se ona poboljša. Slijedom toga, u revidiranoj procjeni učinka objašnjeni su razlozi za djelovanje Unije zbog nedostatnih nacionalnih ili postojećih europskih propisa o zviždačima. **Bolje je istaknuta i ilustrirana prekogranična dimenzija**, iz čega je vidljiva potreba za djelovanjem na razini Europske unije.
- Kad je riječ o **programu Digitalna Europa**¹⁷, koji je sastavni dio višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027., Odbor je smatrao da je u okviru procjene učinka trebalo bolje uzeti u obzir obveze država članica da sudjeluju u ulaganjima i osiguraju sredstva za zajedničku infrastrukturu na europskoj razini. U procjeni učinka trebalo je i bolje razmotriti zahtjev država članica, istraživačke zajednice i privatnog sektora da se koordiniraju njihove aktivnosti u području istraživanja i osposobljavanja. Trebalo je pokazati kako će se programom potrošnje pridonijeti rješavanju tog zahtjeva. Kao odgovor na zabrinutosti koje je izrazio Odbor, u revidiranoj procjeni učinka **proširen je i reorganiziran odjeljak koji se odnosi na sudjelovanje država članica tako da bude u skladu s pet dijelova programa**.

Evaluacije i provjere primjerenosti

Supsidijarnost i proporcionalnost bile su ključni elementi retrospektivnih evaluacija i provjera primjerenosti kojima se ocjenjuje ostvaruju li se djelovanjem na europskoj razini očekivani rezultati u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti, usklađenosti, relevantnosti i europske dodane vrijednosti. Komisija je 2018. dovršila 70 evaluacija, uključujući tri provjere primjerenosti (evaluacije širih područja politike). Te tri provjere primjerenosti odnosile su se na pomorstvo, zakonite migracije i zakonodavstvo o kemikalijama (isključujući REACH).

Tijekom 2018. Odbor za nadzor regulative pomno je proučio 10 važnih evaluacija i provjera primjerenosti. U sedam slučajeva dao je preporuke za poboljšanja u kategoriji „relevantnost i dodana vrijednost EU-a/supsidijarnost”, uključujući u pogledu zakonitih migracija, ribarstva i pomorstva, ekologizacije zajedničke poljoprivredne politike te strategije EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama. To je pridonijelo poboljšanju analize načela supsidijarnosti i proporcionalnosti koju Komisija provodi u evaluacijama i provjerama primjerenosti¹⁸.

2.2. Europski parlament

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸ Više informacija o provjerama primjerenosti dostupno je na internetskim stranicama platforme 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/refit-platform-work-progress_hr.

Europski parlament 2018. službeno je zaprimio 473 podneska nacionalnih parlamenata na temelju Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti¹⁹. Od tih podnesaka njih 46 bila su obrazložena mišljenja, a preostalih 427 bili su doprinosi (tj. podnesci kojima se ne postavljaju pitanja u vezi s poštovanjem načela supsidijarnosti). Usporedbe radi, 2017. je Europskom parlamentu službeno proslijeđeno 49 obrazloženih mišljenja i 372 doprinosa. Broj obrazloženih mišljenja u odnosu na broj doprinosa i dalje je malen, što ukazuje na to da nacionalni parlamenti ne smatraju da se mehanizmom kontrole poštovanja načela supsidijarnosti usporava proces izrade zakonodavstva Europske unije, nego ga vide kao sredstvo za izražavanje svojih stajališta i zabrinutosti²⁰.

U skladu s Prilogom V. Poslovniku Europskog parlamenta, Odbor za pravna pitanja (JURI) snosi horizontalnu odgovornost za osiguravanje poštovanja načela supsidijarnosti. Svakih šest mjeseci član Odbora JURI imenuje se stalnim izvjestiteljem za supsidijarnost na temelju rotacije među klubovima zastupnika. Sajjad Karim (Europski konzervativci i reformisti) bio je stalni izvjestitelj tijekom prve polovine 2018., a u drugoj polovini godine naslijedio ga je Gilles Lebreton (Europa nacija i slobode). Zaprimljena obrazložena mišljenja koja je kao takva potvrdio Odbor uvrštavaju se za informaciju na dnevni red prvog raspoloživog sastanka Odbora JURI.

Odbor JURI redovito sastavlja i izvješće o godišnjem izvješću Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti. Njegovo zadnje takvo izvješće iznimno je obuhvaćalo Komisijina godišnja izvješća o supsidijarnosti i proporcionalnosti za 2015. i 2016. To je izvješće, koje je podnijela izvjestiteljica Mady Delvaux (Socijalisti i demokrati), doneseno na plenarnom zasjedanju 18. travnja 2018.²¹

Odbor JURI pridonosi i dvogodišnjim izvješćima koje sastavlja Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije (COSAC)²² o pitanjima koja se odnose na supsidijarnost i proporcionalnost. Konkretno, u odgovoru na COSAC-ovo 29. dvogodišnje izvješće te s obzirom na njegovu rezoluciju od 17. svibnja 2017., odbor JURI ponovno je potvrdio da bi se pri eventualnoj reviziji Ugovorâ postupak provjere supsidijarnosti mogao poboljšati kako bi bio djelotvorniji²³. Na primjer, moglo bi se razmotriti bi li obrazložena mišljenja trebala biti ograničena na preispitivanje razloga za supsidijarnost ili bi li se njima trebale obuhvatiti i procjene proporcionalnosti te koji bi trebao biti učinak u slučajevima u kojima je dosegnut prag za te postupke u skladu s člankom 7. stavkom 2. Protokola br. 2.

Odbor JURI predložio je i da bi se osmotjedno razdoblje u kojem nacionalni parlamenti mogu izdati obrazložena mišljenja moglo produljiti na temelju opravdanih objektivnih razloga (kao što su prirodne nepogode i stanke). To bi se moglo postići političkim dogovorom između institucija Europske unije i nacionalnih parlamenata. Osim toga, odbor JURI predložio je da bi Komisija, zajedno s nacionalnim parlamentima, mogla razmotriti mogućnost utvrđivanja neobvezujućih

¹⁹ Za način postupanja Europskog parlamenta s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata vidjeti točku 2.3. Godišnjeg izvješća za 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

²⁰ Svi podnesci nacionalnih parlamenata dostupni su u bazi podataka CONNECT Europskog parlamenta koja sadržava podnesene dokumente nacionalnih parlamenata: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//HR>

²² Za informacije o COSAC-u vidjeti odjeljak 5. u nastavku.

²³ Vidjeti odgovor Europskog parlamenta u Prilogu 29. dvogodišnjem izvješću na engleskom jeziku (str. 346.), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4>

smjernica kako bi se nacionalnim parlamentima pomoglo u ocjenjivanju usklađenosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, a bez ograničavanja njihovih diskrecijskih prava.

Osim toga, Služba Europskog parlamenta za istraživanja nastavila je pomagati Europskom parlamentu u tome da vodi računa o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u svojem radu:

- sustavnim nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti u Komisijinim procjenama učinka i skretanjem pozornosti na sve iskazane zabrinutosti u tom pogledu, posebno nacionalnih parlamenata i Odbora regija²⁴,
- osiguravanjem potpunog poštovanja tih načela u radu Europskog parlamenta, na primjer pri provedbi procjena učinka njegovih znatnih izmjena ili pri analizi dodane vrijednosti prijedloga Parlamenta koji se odnose na novo zakonodavstvo, u skladu s člankom 225. UFEU-a, i cijene nedjelovanja na europskoj razini, i
- nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti pri izradi nacрта procjena učinka, s naglaskom na dodanu vrijednost Europske unije umjesto na nacionalnu potrošnju ili nacionalno djelovanje.

2.3. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije

Europsko vijeće je u zaključcima donesenima na sastanku održanom 14. prosinca 2018. u kontekstu daljnjeg rada na programu jedinstvenog tržišta Europske unije²⁵ „[pozvalo] na provedbu i izvršenje, na svim razinama vlasti, donesenih odluka i usvojenih pravila, kao i na održavanje standardâ i osiguravanje pametne primjene načelâ bolje regulative, *uključujući supsidijarnost i proporcionalnost*”. U tim je zaključcima Europsko vijeće isto tako pozdravilo izradu zajedničkog izvješća o savjetovanjima s građanima u svrhu pripreme sljedećeg strateškog programa čelnika. U tom zajedničkom izvješću, podnesenom u ime austrijskog predsjedništva i predstojećeg rumunjskog predsjedništva Vijeća Europske unije (dalje u tekstu „Vijeće”), istaknuta je važnost načela supsidijarnosti²⁶.

U svojim zaključcima od 30. studenoga 2018. o tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 16/2018 „*Ex post* preispitivanje zakonodavstva EU-a: sustav je dobro uspostavljen, ali nedovršen”²⁷, Vijeće „*je istaknulo važnost* Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (...), njegovih relevantnih ciljeva kao što su usmjerenost zakonodavstva na područja s najvećom dodanom vrijednošću za europske građane, pojednostavnjenje zakonodavstva Unije i izbjegavanje prekomjernih propisa, kao i važnost *načelâ kao što su supsidijarnost, proporcionalnost, pravna sigurnost i transparentnost*”.

²⁴ Tijekom 2018. Europski parlament izradio je 64 početna vrednovanja Komisijinih procjena učinka, jedno detaljno vrednovanje Komisijine procjene učinka te jednu cjelovitu procjenu učinka, 17 *ex post* europskih procjena učinka, šest drugih *ex post* evaluacija te četiri povezana dokumenta o provedbi. Osim toga, dovršio je tri izvješća o cijeni nedjelovanja na europskoj razini, šest procjena europske dodane vrijednosti i jednu analizu troškova i koristi.

²⁵ Dokument EUCO 17/18., točka II. podtočka 2. i točka IV. podtočka 15., dostupan na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/hr/pdf>.

²⁶ Dokument Vijeća 14535/18, str. 7., dostupan na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/hr/pdf>

²⁷ Dokument Vijeća 14137/18, str. 3., dostupan na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>.

U skladu s člankom 4. Protokola br. 2 uz Ugovore, Vijeće mora nacionalnim parlamentima proslijediti sve nacрте zakonodavnih akata (kao i izmijenjene nacрте) koje su izradili skupina država članica, Sud Europske unije, Europska središnja banka ili Europska investicijska banka. Osim toga, ako je nacрт zakonodavnog akta predložila skupina država članica, predsjednik Vijeća mora, u skladu s člankom 6. Protokola br. 2, proslijediti vladama država članica koje su ga predložile sva mišljenja koja su o tom nacrtu akta izdali nacionalni parlamenti. Isto tako, ako su nacрт zakonodavnog akta predložili Sud, Europska središnja banka ili Europska investicijska banka, predsjednik Vijeća prosljeđuje predmetnoj instituciji ili predmetnom tijelu sva mišljenja koja su o tom nacrtu akta izdali nacionalni parlamenti.

Vijeće je u travnju 2018. nacionalnim parlamentima proslijedilo zahtjev Suda za donošenje uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije u skladu s člankom 281. UFEU-a²⁸. Vijeće je u listopadu 2018. nacionalnim parlamentima proslijedilo zahtjev koji mu je uputila Europska investicijska banka radi izmjene njezina Statuta na temelju posebnog zakonodavnog postupka utvrđenog u članku 308. UFEU-a²⁹.

Osim obveza koje mora ispuniti na temelju Ugovora, Vijeće obavješćuje države članice i o mišljenjima nacionalnih parlamenata o zakonodavnim prijedlozima Komisije. Tijekom 2018. Glavno tajništvo Vijeća poslalo je delegacijama 36 obrazloženih mišljenja zaprimljenih na temelju protokola br. 2 i 200 mišljenja izdanih u okviru političkog dijaloga³⁰.

2.4. Odbor regija³¹

Godinu 2018. obilježio je rad Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”³², u okviru kojeg je delegacija Europskog odbora regija („Odbor”) naglasila važnost lokalnih i regionalnih tijela u praćenju supsidijarnosti i proporcionalnosti te u procesu odlučivanja u Europi kao cjelini.

Odbor smatra da je rad Radne skupine doveo do znatne promjene u načinu na koji se o supsidijarnosti i proporcionalnosti razmišlja u Europskoj uniji te ukazao na potrebu za novim pristupom donošenju politika Europske unije. Po isteku mandata Radne skupine Odbor je u više navrata izrazio svoju predanost tom novom pristupu, nazvanom „Aktivna supsidijarnost – novi način rada”, posebno u deklaraciji svojeg predsjedništva³³ od 14. rujna 2018. Odbor je poduzeo i konkretne korake i mjere kako bi u svojem savjetodavnom i političkom radu provodio taj pristup „aktivne supsidijarnosti”.

²⁸ Vijeće 2018/0900 (COD) – dokument 7586/18, dostupan na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/hr/pdf>

²⁹ Vijeće 2018/0811 (CNS) – dokument 13166/18, dostupan na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/hr/pdf>

³⁰ Postoji nepodudaranje u broju obrazloženih mišljenja koja su registrirali Europski parlament, Vijeće i Komisija jer sve institucije nisu zaprimile sva obrazložena mišljenja ili institucije različito broje zaprimljena obrazložena mišljenja. Vidjeti i bilješku 45.

³¹ Detaljniji opis aktivnosti povezanih sa supsidijarnošću nalazi se u Godišnjem izvješću o supsidijarnosti za 2018. koje je objavio Odbor regija, a koje će nakon što ga donese predsjedništvo Odbora regija biti dostupno na <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² Za rad Radne skupine vidjeti i odjeljak 2.1.

³³ Deklaracija predsjedništva o provedbi načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

Važan je primjer tih nastojanja pilot-projekt za uspostavu mreže regionalnih centara za procjenu provedbe zakonodavstva Europske unije³⁴. Projekt je jedna od preporuka navedenih u završnom izvješću Radne skupine i odobrilo ga je predsjedništvo Odbora 8. listopada 2018. Glavni mu je cilj usmjeravanje iskustava stečenih na lokalnoj i regionalnoj razini u provedbi politike EU-a radi povećanja dodane vrijednosti propisa Unije. Pilot-faza, za koju je planirano da traje dvije godine uz sudjelovanje 20 regija, pokrenuta je na političkoj razini na osmom europskom sastanku na vrhu regija i gradova održanom u Bukureštu 14. i 15. ožujka 2019.

Odbor je i 2018. provodio program rada u području supsidijarnosti kao svoj glavni instrument za praćenje supsidijarnosti. Iz Programa rada Komisije za 2018. izvorno je bilo odabrano pet prioritetnih inicijativa i pet dodatnih inicijativa. Međutim, s obzirom na to da je delegacija Odbora sudjelovala u radu Radne skupine, Odbor je obustavio provedbu redovitih aktivnosti praćenja supsidijarnosti u prvoj polovini 2018. U okviru revidiranog programa rada u području supsidijarnosti za drugu polovinu 2018.³⁵, od pet izvorno odabranih prioritetnih inicijativa praćene su dvije.

Nadalje, djelujući na temelju vlastitog Poslovnika, Odbor je ocijenio usklađenost zakonodavnih prijedloga s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te je o tome izdao mišljenja³⁶. Tijekom 2018. donio je 78 mišljenja, od kojih se 40 odnosilo na zakonodavne prijedloge, 35 ih je uključivalo ocjenu usklađenosti s načelom supsidijarnosti, a 33 je uključivalo ocjenu usklađenosti s načelom proporcionalnosti.

Radi pružanja potpore radu izvjestitelja, Stručna skupina za supsidijarnost provela je dva savjetovanja o prioritetnim inicijativama iz programa rada u području supsidijarnosti u drugoj polovini 2018.

Paket mjera za socijalnu pravednost³⁷ bio je prva prioritetna inicijativa uključena u program rada u području supsidijarnosti za drugu polovinu 2018. Upravljačka skupina za supsidijarnost istaknula je da bi naglasak trebalo staviti na zakonodavne inicijative koje se odnose na osnivanje Europskog nadzornog tijela za rad objavljene 13. ožujka 2018.³⁸ Stoga je sa Stručnom skupinom za supsidijarnost provedeno savjetovanje o zakonodavnom prijedlogu o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad te je većina stručnjaka izrazila zabrinutost u pogledu primjene supsidijarnosti, ali nisu smatrali da se tim prijedlogom jasno krši načelo.

Glavno pitanje istaknuto u doprinosima odnosilo se na to je li novo Europsko nadzorno tijelo za rad uistinu bolja alternativa, u smislu opsega i učinka, ojačanom mehanizmu suradnje među nacionalnim tijelima. U mišljenju je zaključeno da je „načelo supsidijarnosti potrebno u potpunosti poštovati u svim fazama razvoja Europskog nadzornog tijela za rad te da je potrebno poštovati nacionalne nadležnosti u pogledu rada i socijalnih pitanja” te je naglašeno da Europsko nadzorno tijelo za rad treba uzeti u obzir moguće različite modele tržišta rada i prioritete država članica.

³⁴ Daljnje mjere radne skupine za supsidijarnost: pilot-projekt za uspostavu mreže regionalnih centara za procjenu provedbe zakonodavstva EU-a, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Pravilo 55. stavak 2. Poslovnika, SL L 65, 5.3.2014., str. 41.

³⁷ COM(2018) 131 i COM(2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

Višegodišnji financijski okvir bio je druga prioriteta inicijativa uključena u program rada u području supsidijarnosti za drugu polovinu 2018. Od cijelog paketa zakonodavnih prijedloga, jedini prijedlog u pogledu kojeg je izražena zabrinutost bio je Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama³⁹ te je naglašeno da ne postoji procjena učinka i da bi zbog njezine važnosti i potpuno novog sadržaja to trebalo smatrati temeljnom proceduralnom pogreškom. Iako se „pozdravlja namjera Komisije da uvede tri nova izvora vlastitih sredstava”, u mišljenju se navodi da Odbor regija „sa žaljenjem ističe da EK u svojem prijedlogu za uvođenje novih izvora vlastitih sredstava nije provela u dovoljnoj mjeri testiranje načela supsidijarnosti kao i da potencijalni učinak prijedloga na financijski položaj lokalnih i regionalnih jedinica nije procijenjen”. Komisija je odgovorila da bi se uvođenjem novih izvora sredstava smanjio doprinos država članica na temelju bruto nacionalnog dohotka te da je načelo dijeljenja zajedničke porezne osnove između Europske unije i država članica, na primjer poreza na dodanu vrijednost, ustaljena praksa.

Osim što je pridonijela odabiru i analizi prioriteta inicijativa iz programa rada u području supsidijarnosti za drugu polovinu 2018., sa Stručnom skupinom za supsidijarnost provedeno je savjetovanje i kako bi se olakšao rad Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”. Od stručnjaka je zatraženo mišljenje o zadaći (a) mandata Radne skupine, a posebno o tablici za ocjenjivanje supsidijarnosti, te su rezultati uključeni u doprinos članova Odbora trećem sastanku Radne skupine održanom 15. ožujka 2018.

Stručna skupina za supsidijarnost, koja pruža potporu radu delegacije Odbora u Radnoj skupini, sastala se pet puta tijekom 2018., što je više nego prethodnih godina. Odbor je 28. svibnja 2018. organizirao saslušanje s Radnom skupinom radi pružanja potpore njezinu radu. To je saslušanje bilo prilika da zainteresirane strane Radnoj skupini izravno iznesu svoje zabrinutosti i prijedloge te je poslužilo i kao izvor informacija za završno izvješće Radne skupine.

Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti⁴⁰ i dalje je bila važan instrument za aktivnosti praćenja primjene načela supsidijarnosti koje je provodio Odbor. Mreža se neznatno promijenila u odnosu na 2017., pri čemu se do kraja 2018. broj partnera povećao sa 155 na 156. Jedini novi partner 2018. bila je općina Maia iz Portugala.

Razina aktivnosti platforme REGPEX⁴¹, podmreže mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti, nastavila se povećavati i 2018. Podmreža mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti kojoj mogu pristupiti parlamenti i vlade regija sa zakonodavnim ovlastima sve se više upotrebljava te je putem nje 2018. dostavljeno 95 doprinosa. Riječ je o znatnom povećanju u odnosu na prethodne godine (66 doprinosa 2017., 28 doprinosa 2016.), što bi moglo biti odraz sve veće političke važnosti supsidijarnosti i proporcionalnosti u Europskoj uniji. Prijedlozi za koje su partneri REGPEX-a uputili najveći broj primjedbi bili su Prijedlog direktive o kvaliteti

³⁹ COM(2018) 324.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>, Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti pokrenuta je u travnju 2007. i uspostavljena je kako bi se olakšala razmjena informacija između lokalnih i regionalnih tijela i razine Unije u pogledu različitih dokumenata te zakonodavnih i političkih prijedloga Komisije. Služi kao pristupna točka koja svim svojim partnerima omogućuje ne samo dobivanje informacija, nego i izražavanje stajališta.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, podmreža mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti za regionalne skupštine sa zakonodavnim ovlastima služi kao potpora sudjelovanju njezinih partnera u ranoj fazi zakonodavnog postupka Europske unije (razdoblje u okviru sustava ranog upozoravanja).

vode namijenjene za ljudsku potrošnju⁴² i Prijedlog odluke o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu⁴³, od kojih je za svaki dostavljeno po šest doprinosa.

2.5. Sud Europske unije

Sud je 2018. donio jednu presudu o tome kako zakonodavac Unije poštuje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Potvrdio je da se ta načela poštuju. Riječ je o presudi u predmetu *Swedish Match AB* od 22. studenoga 2018.⁴⁴ (predmet C-151/17), u kojoj je, s obzirom na ta načela, Sud potvrdio valjanost Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda.

Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, u prethodnoj odluci potvrđeno je da je zakonodavac Unije, na osnovi znanstvenih studija i u skladu sa širokom diskrecijskom ovlašću kojom u tom pogledu raspolaže kao i načelom opreznosti, mogao zaključiti da bi stavljanje na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu moglo dovesti do rizika za javno zdravlje. Što se tiče prikladnosti mjere zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu za postizanje cilja osiguranja visoke razine zaštite javnog zdravlja, Sud je smatrao da Direktiva očito ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja osiguranja visoke razine zaštite javnog zdravlja.

Razmatrajući načelo supsidijarnosti Sud je napomenuo da se Direktivom 2014/40 nastoji ostvariti dvostruki cilj, a to je olakšati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhana te istodobno osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi.

S obzirom na međuovisnost tih dvaju ciljeva, zakonodavac Unije mogao je valjano smatrati da mora uspostaviti skup pravila za stavljanje na tržište Europske unije duhanskih proizvoda za oralnu uporabu te da se taj dvostruki cilj može najbolje ostvariti na europskoj razini. Sud je posebno smatrao da čak i pod pretpostavkom da se drugi dio tog cilja može bolje ostvariti na razini država članica, to ipak ne utječe na činjenicu da ostvarivanje tog cilja na toj razini može učvrstiti situacije u kojima određene države članice dopuštaju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu, dok druge zabranjuju. Time bi se postupalo upravo suprotno prvom cilju Direktive 2014/40/EU, a to je poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda.

⁴² COM(2017) 753.

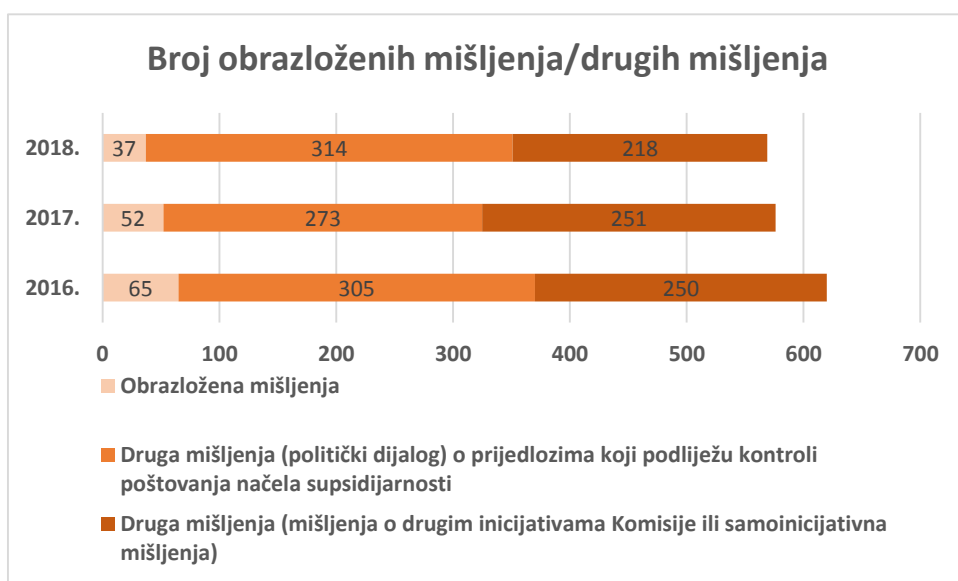
⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Presuda od 22. studenoga 2018. u predmetu C-151/17 (povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) – United Kingdom) – (Visoki sud (Engleska i Wales), Odjel Queen's Bench (upravno vijeće) – Ujedinjena Kraljevina) u postupku *Swedish Match AB* protiv Secretary of State for Health, EU:C:2018:938.

3. KAKO NACIONALNI PARLAMENTI PRIMJENJUJU MEHANIZAM KONTROLE POŠTOVANJA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI

3.1. Pregled

Komisija je 2018. zaprimila 37 **obrazloženih mišljenja** nacionalnih parlamenta⁴⁵, što je znatno manje nego 2016. (65) i 2017. (52). Ukupan broj mišljenja zaprimljenih 2018. bio je gotovo jednak onomu iz prethodnih godina (576 u 2017., 569 u 2018.), što znači da se udio obrazloženih mišljenja u ukupnom broju zaprimljenih mišljenja nastavio smanjivati te se smanjio s 10,5 % u 2016. i 9 % u 2017. na 6,5 % u 2018. Udio obrazloženih mišljenja u ukupnom broj mišljenja koji se odnose na prijedloge Komisije koji podliježu mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti isto se tako naglo smanjio, sa 17,6 % (65/370) u 2016. i 16 % (52/325) u 2017. na 10,5 % (37/351) u 2018.



Navedenih 37 obrazloženih mišljenja zaprimljenih 2018. odnosilo se na 22 različita prijedloga ili paketa (vidjeti Prilog 1.). Ni za jedan od tih prijedloga ili paketa nije zaprimljeno više od četiri obrazložena mišljenja (s od pet do sedam glasova). To je suprotno situaciji iz 2016. kada je za prijedlog za reviziju Direktive o upućivanju radnika bilo zaprimljeno 14 obrazloženih mišljenja te je bio pokrenut postupak „žutog kartona” i situaciji iz 2017. kada je za prijedlog o unutarnjem tržištu električne energije bilo dostavljeno 11 obrazloženih mišljenja, ali bez dovoljnog broja glasova za pokretanje postupka „žutog kartona”. Najviše obrazloženih mišljenja odnosilo se na prijedlog o reviziji Direktive o vodi za piće, prijedlog o oporezivanju digitalnih aktivnosti u Uniji i prijedlog o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže.

⁴⁵ Taj se broj odnosi na ukupan broj mišljenja domova parlamenta zaprimljenih na temelju Protokola br. 2 uz Ugovore. Obrazloženo mišljenje koje se odnosi na više prijedloga Komisije računa se samo kao jedno obrazloženo mišljenje za statističke svrhe, a za određivanje je li za određeni prijedlog Komisije dosegnut prag za pokretanje postupka žutog/narančastog kartona računa se kao jedno obrazloženo mišljenje za svaki od prijedloga na koje se mišljenje odnosi. Nasuprot tomu, Europski parlament računa onoliko obrazloženih mišljenja koliko je predmetnih prijedloga.

Za svaki od tih prijedloga zaprimljena su po četiri obrazložena mišljenja. Detaljnije su opisane u odjeljku 3.2.

Iako se u obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata uglavnom dovodi u pitanje dodana vrijednost predloženog djelovanja na europskoj razini u odnosu na djelovanje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, vrijedi napomenuti i da se, nasuprot tomu, u obrazloženom mišljenju koje je izdao francuski *Assemblée nationale* o strateškim planovima u okviru zajedničke poljoprivredne politike⁴⁶ izražava protivljenje prekomjernom delegiranju ovlasti državama članicama te tvrdi da bi se ta politika učinkovitije provela na razini Unije.

Smanjenje ukupnog broja obrazloženih mišljenja izdanih 2018. odraz je sličnog smanjenja broja obrazloženih mišljenja izdanih po domovima. Tijekom 2018. obrazložena mišljenja izdalo je 14 domova od njih 41 (u usporedbi s 26 domova 2016. i 19 domova 2017.). Dom koji je izdao daleko najveći broj obrazloženih mišljenja bio je švedski *Riksdag*. Izdao je 12 obrazloženih mišljenja, što je više od trećine ukupnog broja. Ostali domovi koji su izdali obrazložena mišljenja 2018. bili su sljedeći, po abecednom redu imena država članica: češki *Poslanecká sněmovna* (4), češki *Senát* (1), danski *Folketing* (2) irski *Dáil i Seanad Éireann* (4)⁴⁷, njemački *Bundestag* (2), francuski *Sénat* (2), francuski *Assemblée nationale* (1), talijanski *Senato della Repubblica* (1), malteški *Kamra tad-Deputati* (1), nizozemski *Tweede Kamer* (1), austrijski *Bundesrat* (3) i britanski *House of Commons* (2) i *House of Lords* (1).

3.2. Glavni primjeri

U ovom odjeljku predstavljena su tri pojedinačna prijedloga/paketa za koje je 2018. zaprimljen najveći broj obrazloženih mišljenja (po četiri za svaki).

- *Prijedlog za reviziju Direktive o vodi za piće*

Komisija je 1. veljače 2018. predložila preinaku Direktive o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju⁴⁸. Za taj su prijedlog zaprimljena četiri obrazložena mišljenja⁴⁹.

Austrijski *Bundesrat* izrazio je dvojbe u pogledu koristi predloženih odredaba o procjeni opasnosti i obavješćivanju javnosti te u pogledu usklađenosti odredaba o pristupu pravosuđu s austrijskim pravnim sustavom. Irski *Dáil i Seanad Éireann* smatrali su da se prijedlogom nepotrebno ograničavaju mogućnosti za nacionalno odlučivanje te da se ne uzimaju u obzir postojeća rješenja na nacionalnoj razini te lokalne i regionalne okolnosti. Britanski *House of Commons* tvrdio je da se prijedlogom nije objasnila veća korist djelovanja na europskoj razini te da je državama članicama ostavljeno premalo diskrecijske ovlasti za provedbu novih odredaba, posebno kad je riječ o zahtjevu za osiguravanje pristupa vodi za piće u javnim prostorima. Češki *Poslanecká sněmovna* smatrao je da bi ciljeve u pogledu kvalitete vode i pitanja povezanih sa

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ *Dáil i Seanad Éireann* podnijeli su četiri zajednička obrazložena mišljenja.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Dostavili su ih austrijski *Bundesrat*, češki *Poslanecká sněmovna*, irski *Dáil i Seanad Éireann* i britanski *House of Commons*. Komisija je zaprimila i četiri mišljenja u kontekstu političkog dijaloga, koja su dostavili češki *Senát*, njemački *Bundesrat*, portugalski *Assembleia da República* i rumunjski *Senat*. U svima su podržane mjere na razini Unije, ali u trima od njih (osim u mišljenju koje je dostavio portugalski *Assembleia da República*) izražena je i određena zabrinutost u pogledu proporcionalnosti. U doprinosima koje su dostavili regionalni parlamenti (vidjeti odjeljak 2.4.) prijedlog se uglavnom kritizira.

slobodnim pristupom vodi u javnim prostorima mogle dostatno ostvariti države članice na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

U svojim odgovorima na zabrinutost koju su nacionalni parlamenti izrazili u pogledu supsidijarnosti, Komisija je naglasila da je njezin prijedlog revizije Direktive o vodi za piće odgovor na prvu uspješnu europsku građansku inicijativu „Right2Water” (Pravo na vodu) te na rezoluciju Europskog parlamenta u kojoj se Komisiju poziva da u skladu s osnovnim ciljem europske građanske inicijative iznese zakonodavne prijedloge⁵⁰. Postupila je i u skladu s Programom Ujedinjenih naroda za održivi razvoj do 2030. Osim toga, evaluacijom Direktive o vodi za piće⁵¹ potvrđena je vrijednost zakonodavstva o vodi za piće na europskoj razini. Komisija je stoga zadržala stajalište da bi se cilj prijedloga, a to je zaštita zdravlja ljudi osiguravanjem kvalitetne vode za piće za građane diljem Europe, mogao bolje ostvariti na europskoj razini. Komisija je podsjetila i na to da se prijedlogom državama članicama daje široka diskrecijska ovlast pri prenošenju Direktive u nacionalno pravo i njezinoj provedbi.

- *Prijedlozi direktiva o oporezivanju digitalnih aktivnosti u Uniji*

Komisija je 21. ožujka 2018. donijela Prijedlog direktive o utvrđivanju pravila o oporezivanju dobiti trgovačkih društava od znatne digitalne prisutnosti⁵² i Prijedlog direktive o zajedničkom sustavu poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi od pružanja određenih digitalnih usluga⁵³. Te su direktive dio paketa o oporezivanju digitalnog gospodarstva i njima se nastoje riješiti problemi koji nastaju zbog trenutnog okvira za oporezivanje dobiti trgovačkih društava koji ne ide ukorak s razvojem novih značajki digitalnog sektora. Za ta su dva prijedloga zaprimljena četiri obrazložena mišljenja⁵⁴. Četiri doma koja su izdala obrazložena mišljenja tvrdila su da je oporezivanje u prvom redu stvar država članica te da se cilj prijedlogâ može bolje ostvariti nacionalnim rješenjima usklađenima na međunarodnoj razini, posebno u okviru Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj.

Komisija je u svojem odgovoru naglasila da oporezivanje digitalnih aktivnosti ima međunarodnu dimenziju jer je utemeljeno na međunarodnom poreznom okviru i odnosi se na slučajeve u kojima se digitalne aktivnosti odvijaju prekogranično. Neusklađene nacionalne mjere u tom području dovele bi do složenih situacija, narušavanja jedinstvenog tržišta i većeg rizika od dvostrukog oporezivanja. Suprotno tomu, rješenjem na europskoj razini, u odnosu na različite nacionalne politike, stvorila bi se dodana vrijednost jer bi se smanjilo opterećenje povezano s usklađivanjem za poduzeća koja podliježu novim pravilima te bi se međunarodnoj zajednici poslao jasan signal da je Europska unija odlučna osigurati pošteno oporezivanje digitalnog gospodarstva. Komisija blisko surađuje s Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj kako bi podržala razvoj međunarodnog rješenja, međutim za taj će razvoj trebati puno vremena pa bi

⁵⁰ Rezolucija Europskog parlamenta od 8. rujna 2015. o praćenju europske građanske inicijative Right2Water (Pravo na vodu), 2014/2239(INI); SL C 316, 22.9.2017., str. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Dostavili su ih danski *Folketing*, irski *Dáil i Seanad Éireann*, malteški *Kamra tad-Deputati* i nizozemski *Tweede Kamer*. Komisija je zaprimila i pet mišljenja u kontekstu političkog dijaloga, koje su dostavili belgijski *Chambre des représentants*, češki *Senát*, španjolski *Cortes Generales* (dva mišljenja) i portugalski *Assembleia da República*. Iako se u tim mišljenjima inicijativa uglavnom podržava, naglašena je potreba za dobrom povezanošću između djelovanja na razini Unije i međunarodnih pregovora.

se prijedlogom o oporezivanju dobiti trgovačkih društava od znatne digitalne prisutnosti potaknule međunarodne rasprave.

- *Prijedlog uredbe o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže*

Komisija je 27. svibnja 2018. donijela Prijedlog uredbe o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže⁵⁵. Cilj je tog prijedloga podržati učinkovit i pravodoban dovršetak osnovne transeuropske prometne mreže te se njime od svake države članice zahtijeva da imenuje jedinstveno tijelo nadležno za izdavanje dozvola. Za taj su prijedlog zaprimljena četiri obrazložena mišljenja⁵⁶.

Švedski *Riksdag* podržao je ciljeve prijedloga, ali je kritizirao predloženo područje primjene nacrtu uredbe, koje bi uključivalo sve infrastrukturne komponente osnovne transeuropske prometne mreže sastavljene od nacionalnih prometnih mreža koje podliježu nacionalnim postupcima planiranja i izdavanja dozvola. *Riksdag* je smatrao da nije potrebno detaljno kontrolirati nacionalne postupke planiranja i izdavanja dozvola niti funkcioniranje nacionalnih institucija, uključujući lokalnu i regionalnu samoupravu. Ciljeve prijedloga podržao je i njemački *Bundestag*, koji je međutim smatrao da bi ih države članice mogle jednako učinkovito ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a da pritom svaka od njih ne mora imenovati jedinstveno nadležno tijelo. Kritizirali su i izbor uredbe smatrajući da bi direktiva omogućila da se specifične nacionalne situacije uzmu u obzir u većoj mjeri. Češki *Senát* smatrao je da se predloženim jedinstvenim integriranim postupkom ne uzima u obzir složenost situacija koje se pojavljuju te da bi se trenutačno stanje moglo poboljšati razmjenom dobre prakse među državama članicama. Irski *Oireachtas* smatrao je da se prijedlogom nepotrebno ograničavaju mogućnosti za nacionalno odlučivanje te da se u obzir ne uzimaju lokalne i regionalne okolnosti.

Komisija je u odgovorima objasnila da je prijedlog usmjeren na osnovnu transeuropsku prometnu mrežu, čija je prekogranična važnost, kao i važnost za cijelu Europu jasna, te da će jedino izgradnjom čitave osnovne mreže Europska unija moći iskoristiti sve prednosti mreže. Iako se složila s time da bi jedinstveno nadležno tijelo trebalo imenovati u skladu s nacionalnim pravnim okvirima i administrativnim ustrojem, Komisija je naglasila da bi postojanje jedinstvenog nadležnog tijela trebalo osigurati da postupci budu jednostavniji, djelotvorniji i transparentniji. Komisija je naglasila i da su u nekim državama članicama postupci izdavanja dozvola već integrirani i centralizirani te da ih provodi jedno nadležno tijelo koje djeluje kao voditelj cijelog postupka. Stoga je odabrana uredba, a ne direktiva, kako se ne bi zahtijevale nacionalne mjere za prenošenje direktive u nacionalno pravo u slučajevima kada je nacionalni ustroj već usklađen.

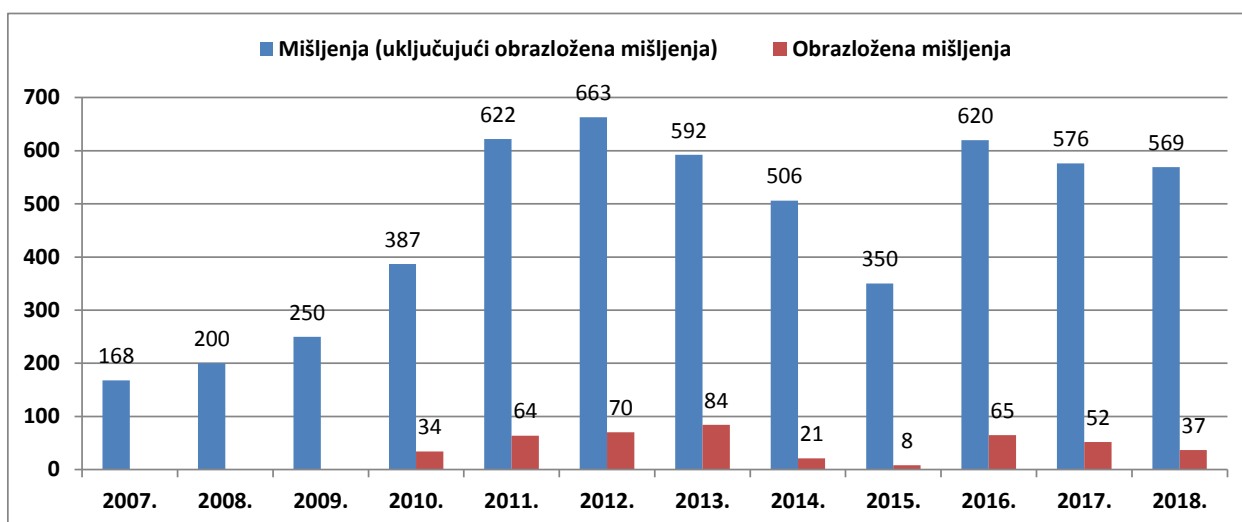
4. POLITIČKI DIJALOG S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Opće napomene o pisanim mišljenjima

⁵⁵ COM(2018) 277.

⁵⁶ Dostavili su ih češki *Senát*, njemački *Bundestag*, irski *Dáil* i *Seanad Éireann* i švedski *Riksdag*. Komisija je zaprimila i tri mišljenja u kontekstu političkog dijaloga, koja su dostavili njemački *Bundesrat*, francuski *Assemblée nationale* i portugalski *Assembleia da República*, a u kojima je izražena i određena zabrinutost u pogledu proporcionalnosti predloženih mjera.

Tijekom 2018. nacionalni parlamenti uputili su Komisiji 569 mišljenja (uključujući 37 prethodno navedenih obrazloženih mišljenja). To je otprilike slično stanju 2017. kada su nacionalni parlamenti izdali 576 mišljenja. Od tih 569 mišljenja, 351 (62 %) odnosilo se na prijedloge Komisije koji podliježu mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti. Preostalih 218 mišljenja (38 %) odnosilo se na nezakonodavne inicijative kao što su komunikacije ili su bila samoinicijativna mišljenja. Taj relativno visok postotak pokazatelj je da su nacionalni parlamenti zainteresirani za to da Komisiji pruže vrijedan politički doprinos u što ranijoj fazi postupka odlučivanja.

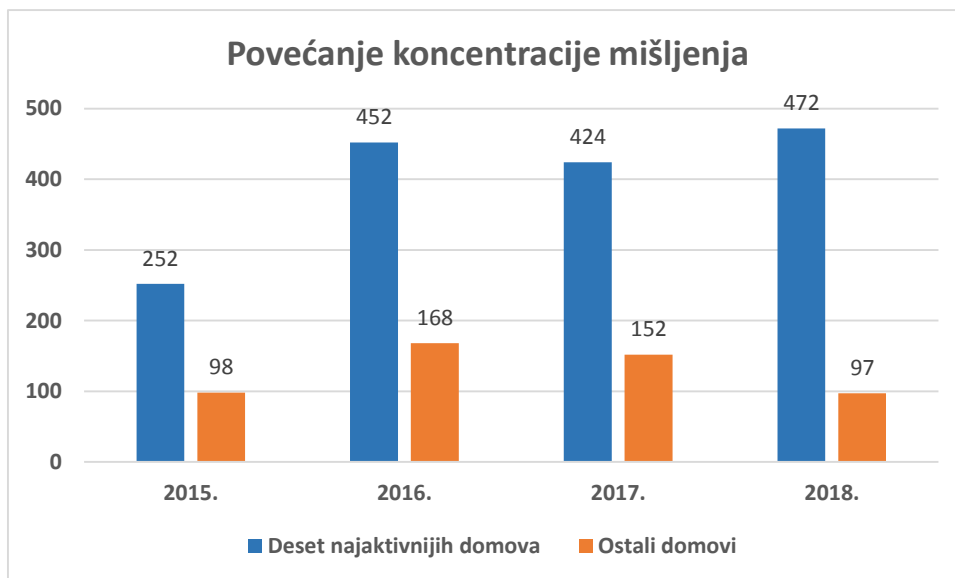


Sudjelovanje i opseg

Čak i više nego prethodnih godina, broj mišljenja poslanih Komisiji znatno se razlikovao među nacionalnim parlamentima. Deset najaktivnijih domova izdalo je 472 mišljenja, tj. 83 % od ukupnog broja (2017. godine taj je postotak iznosio 74 %, 2016. godine 73 %, a 2015. godine 72 %), dok deset domova⁵⁷ (četiri 2017.) nije izdalo nijedno mišljenje.

Tijekom 2018. najviše mišljenja podnio je portugalski *Assembleia da República*. Njegovih 99 mišljenja činila su 17 % od ukupnog broja zaprimljenih mišljenja. Ostalih devet nacionalnih parlamenata ili domova koji su 2017. poslali najveći broj mišljenja bili su češki *Senát* (81 mišljenje), španjolski *Cortes Generales* (53 mišljenja), njemački *Bundesrat* (52 mišljenja), rumunjski *Camera Deputaţilor* (48 mišljenja), rumunjski *Senat* (45 mišljenja), češki *Poslanecká sněmovna* (37 mišljenja), francuski *Sénat* (24 mišljenja), talijanski *Senato della Repubblica* (18 mišljenja) i švedski *Riksdag* (15 mišljenja). U Prilogu 2. prikazan je broj mišljenja koje je poslao pojedini dom.

⁵⁷ Austrijski *Nationalrat*, bugarski *Narodno Sabranie*, ciparski *Vouli ton Antiprosopon*, estonski *Riigikogu*, finski *Eduskunta*, grčki *Vouli ton Ellinon*, latvijski *Saeima*, luksemburški *Chambre des Députés*, slovenski *Državni svet* i *Državni zbor*.



Glavne teme mišljenja u političkom dijalogu

Mišljenja koja su nacionalni parlamenti dostavili 2018. obuhvaćali su čitav niz tema, čak i više nego prethodnih godina. Nijedna inicijativa Komisije nije privukla toliku pozornost nacionalnih parlamenata kao Paket za čistu energiju 2017. (62 mišljenja). Najviše pozornosti nacionalnih parlamenta privuklo je sljedećih šest paketa, za koje je dostavljeno od 11 do 15 mišljenja po svakom⁵⁸:

1. dovršetak ekonomske i monetarne unije – 15 mišljenja;
2. regionalni razvoj i kohezijska politika nakon 2020. – 13 mišljenja;
3. nove pogodnosti za potrošače – 11 mišljenja;
4. zajednička poljoprivredna politika nakon 2020 – 11 mišljenja;
5. Europsko nadzorno tijelo za rad i pristup socijalnoj zaštiti – 11 mišljenja;
6. budućnost učenja – 11 mišljenja.

- *Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2021. do 2027. – horizontalni aspekti*

Izravno u vezi s prijedlozima za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., za sustav vlastitih sredstava Europske unije i za zaštitu proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, koje je Komisija donijela 2. svibnja 2018.⁵⁹, šest domova podnijelo je osam mišljenja⁶⁰, uključujući jedno obrazloženo mišljenje⁶¹. Krajem svibnja i tijekom lipnja ti su prijedlozi dopunjeni nizom sektorskih prijedloga ili paketa za programe kojima se podupiru ili provode europske politike⁶², a među njima su najviše pozornosti

⁵⁸ Ni za jedan pojedinačni dokument Komisije nije dostavljeno više od deset mišljenja. U Prilogu 3. navedeni su dokumenti za koje je dostavljeno više od sedam mišljenja.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 i 328 od 2. svibnja 2018.

⁶⁰ Češki *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát* (tri mišljenja), njemački *Bundesrat*, portugalski *Assembleia da República*, rumunjski *Camera Deputaților*, švedski *Riksdag*.

⁶¹ Dostavio ga je švedski *Riksdag* u vezi s prijedlozima COM(2018) 325 i 327 (vlastita sredstva).

⁶² Regionalni razvoj i kohezija (29. svibnja); Europski socijalni fond i Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Erasmus, program Kreativna Europa, program Pravosuđe, program Prava i vrijednosti i program za borbu protiv prijevara (30. svibnja); europska funkcija stabilizacije ulaganja, program potpore reformama i borba protiv

nacionalnih parlamenata privukli oni koji se odnose na regionalni razvoj i koheziju (13 mišljenja) te na poljoprivredu (11 mišljenja) (vidjeti u nastavku).

U osam mišljenja koja se izravno odnose na paket od 2. svibnja uglavnom se podržavaju određeni dijelovi prijedloga, kao što su pojednostavnjenje proračunske strukture i povećana fleksibilnost u upravljanju europskim fondovima. Međutim, u nekima od njih izražene su i određene zadržke u pogledu smanjenja financiranja „tradicionalnih” politika, kao što su poljoprivreda i kohezija, i/ili predloženog novog sustava vlastitih sredstava, posebno kad je riječ o vlastitim sredstvima povezanim sa zajedničkom konsolidiranom osnovicom poreza na dobit.

Komisija je u odgovorima objasnila da, iako su njezini prijedlozi usmjereni na nove prioritete koje su usuglasili čelnici te na područja u kojima proračun Europske unije donosi najveću dodanu vrijednost, predložena umjerena smanjenja rashoda za poljoprivrednu i kohezijsku politiku ne bi smjela narušiti ispunjenje ciljeva tih politika. Naglasila je i da će skup novih vlastitih sredstava biti povezan s politikama Europske unije izravnije nego što je slučaj kod većine trenutačnih izvora prihoda te da će se uvođenjem zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit ublažiti narušavanje tržišta stvaranjem pravednijeg i usklađenijeg poreznog okruženja za poduzeća, izbjeći natjecanje među državama članicama u snižavanju standarda u smislu oporezivanja dobiti trgovačkih društava te snažno pridonijeti borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza i erozije porezne osnovice.

- *Regionalni razvoj i kohezijska politika nakon 2020.*⁶³

Komisija je 31. svibnja 2018. donijela paket prijedloga radi rješavanja problema nejednakosti među raznim regijama Europe u smislu njihove gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Cilj je prijedloga nove kohezijske politike ostvariti glavne prioritete Europske unije, kao što su borba protiv nezaposlenosti te usmjeravanje gospodarskog i socijalnog razvoja radi povećanja konkurentnosti i konvergencije. Njima se nastoji i osigurati da financiranje kohezijske politike bude djelotvornije za ulaganja i projekte u prekograničnim regijama, čime bi se potaknuo rast u pograničnim regijama.

Tijekom 2018. sedam domova⁶⁴ podnijelo je 13 mišljenja, uključujući jedno obrazloženo mišljenje⁶⁵. Uglavnom su podržali ciljeve paketa i pozdravili pojednostavnjenje postupaka (neki su željeli da pojednostavnjenje bude i veće), kao i podjelu regija u tri kategorije prema stupnju razvoja, ali su odbili predložena smanjenja uporabe sredstava za kohezijsku politiku, posebno za cilj „Europska teritorijalna suradnja” (Interreg). Nekoliko je domova izrazilo zabrinutost zbog velike tematske koncentracije na određene ciljeve politike i/ili je zatražilo veću fleksibilnost za

krivotvorenja (31. svibnja); zajednička poljoprivredna politika, program za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (1. lipnja); program InvestEU, Instrument za povezivanje Europe, Digitalna Europa i svemirski program (6. lipnja); istraživanje i inovacije (Obzor Europa, ITER i Euratom) i program jedinstvenog tržišta (7. lipnja); porezi i carina (8. lipnja); Europske snage solidarnosti (11. lipnja); Fond za azil i migracije, oprema za carinske provjere te upravljanje granicama i vize (12. lipnja); Europski fond za obranu, Fond za unutarnju sigurnost, nuklearna sigurnost i pomoć za razgradnju nuklearnih postrojenja (13. lipnja); Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, pretpristupna pomoć te prekomorske zemlje i područja (14. lipnja).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 i 375 od 29. svibnja 2018.

⁶⁴ Češki *Senát* (dva mišljenja), njemački *Bundesrat* (tri mišljenja), španjolski *Cortes Generales*, talijanski *Senato della Repubblica*, portugalski *Assembleia da República* (četiri mišljenja), rumunjski *Senat*, švedski *Riksdag*.

⁶⁵ Dostavio ga je švedski *Riksdag* u vezi s prijedlogom COM(2018) 373.

države članice. Neki su izrazili sumnje u pogledu mehanizma za uklanjanje pravnih prepreka i/ili u pogledu ponovne primjene dvogodišnjeg roka za oslobađanje odobrenih sredstava („N+2”).

Komisija je u odgovorima naglasila da je zbog različitih pitanja kao što je Brexit i potrebe za pružanjem potpore novim prioritetima bilo potrebno izvršiti usklađenja u proračunu kohezijske politike, kao i u dodjeli sredstava za cilj „Europska teritorijalna suradnja” (Interreg). Međutim, predložena kohezijska politika i dalje bi bila najznačajnija politika Unije u smislu financijskog opsega te bi se njome i dalje obuhvaćale sve regije.

Komisija je istaknula da se tematskom koncentracijom sredstva kohezijske politike neće dijeliti na premale dijelove te da će zahtjevi u pogledu veće tematske koncentracije za određene ciljeve politike biti popraćeni većom fleksibilnošću danoj državama članicama. Među ostalim, imat će mogućnost utvrditi zahtjeve na nacionalnoj razini uzimajući u obzir potrebe i potencijal svojih regija. Komisija je naglasila da će postupno ponovno uvođenje pravila N+2, zajedno s više od 80 predloženih pojednostavnjenja, uključujući blaže i više strateški usmjerene zahtjeve u pogledu programiranja i izvješćivanja te niže razine pretfinanciranja, pridonijeti ubrzanju provedbe programa Interreg.

Objasnila je i da je cilj predloženog mehanizma za uklanjanje pravnih prepreka pomoći državama članicama koje nemaju takav mehanizam u rješavanju pravnih prepreka i omogućiti dionicima u pograničnim regijama razvijanje zajedničkih projekata te da se njime ne zadire u nacionalne zakonodavne nadležnosti niti se uvode nove obveze državama članicama koje imaju usporedivo djelotvorne mehanizme.

- *Zajednička poljoprivredna politika nakon 2020.*⁶⁶

Komisija je 1. lipnja 2018. predstavila paket triju zakonodavnih prijedloga o zajedničkoj poljoprivrednoj politici nakon 2020. Cilj je bio tu politiku bolje prilagoditi trenutačnim i budućim izazovima, kao što su klimatske promjene i generacijska obnova, te istodobno nastaviti pružati potporu europskim poljoprivrednicima u stvaranju održivog i konkurentnog poljoprivrednog sektora. Kako bi se zajednička poljoprivredna politika pojednostavnila i osuvremenila, Komisija je na temelju strateških planova predložila i da se državama članicama da veća fleksibilnost u određivanju pojedinosti intervencija.

Deset domova⁶⁷ podnijelo je 11 mišljenja o tom paketu, uključujući jedno obrazloženo mišljenje⁶⁸. Većina je domova pozdravila činjenicu da je za sljedeće programsko razdoblje zadržana sadašnja struktura zajedničke poljoprivredne politike, koja je podijeljena na dva područja, kao i njezini predloženi ciljevi. Međutim, naglasili su i da su za tu politiku potrebna dostatna financijska sredstva. Neki se domovi nisu složili sa smanjenjem financiranja politike ruralnog razvoja i/ili s obveznim određivanjem gornjih granica i postupnim smanjenjem izravnih plaćanja. Vjeruju da bi države članice trebale imati mogućnost odlučiti na temelju vlastitih posebnih uvjeta hoće li uvesti te instrumente. Osim toga, jedan se dom usprotivio pretjeranom delegiranju državama članicama ovlasti koje bi se bolje izvršavale na europskoj razini⁶⁹.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 i 394 od 1. lipnja 2018.

⁶⁷ Češki *Senát*, njemački *Bundesrat*, španjolski *Cortes Generales*, francuski *Assemblée nationale*, Hrvatski sabor, irski *Dáil* i *Seanad Éireann*, talijanski *Camera dei Deputati*, poljski *Sejm*, portugalski *Assembleia da República* (dva mišljenja), rumunjski *Senat*.

⁶⁸ Dostavio ga je francuski *Assemblée nationale* u vezi s prijedlogom COM(2018) 392.

⁶⁹ O tom obrazloženom mišljenju, koje se dostavio francuski *Assemblée nationale*, vidjeti i točku 3.1.

Komisija se u odgovorima osvrnula na povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije i na potrebu ostvarivanja postojećih i budućih političkih prioriteta te je objasnila da je u tom zahtjevnom proračunskom kontekstu njezin prijedlog da se za zajedničku poljoprivrednu politiku u razdoblju 2021.–2027. dodijeli 365 milijardi EUR snažan znak kontinuirane potpore budućem razvoju poljoprivrede i ruralnih područja u Europskoj uniji. Naglasila je da će se izravna plaćanja smanjiti samo umjereno te da je za ruralni razvoj predloženo ponovno uravnoteženje potpore koju dodjeljuje Europska unija i one koju dodjeljuju države članice, uključujući mogućnost povećanih nacionalnih doprinosa kako bi se zadržala odgovarajuća razina potpore ruralnim područjima.

Komisija je objasnila i da se omogućivanjem veće fleksibilnosti u utvrđivanju pojedinosti intervencija u skladu s vlastitim potrebama državama članicama nudi veća mogućnost za bolje usmjeravanje i pojednostavnjenje. Naglasila je da svojim prijedlozima nastoji osigurati svrsishodnost zajedničke poljoprivredne politike na temelju modernizacije i pojednostavnjenja političkog okvira, pravednije i usmjerene raspodjele izravnih plaćanja, većih ambicija u pogledu klime i okoliša te mjera za rast i zapošljavanje u ruralnim područjima te pritom ostvariti doprinos drugim politikama i međunarodnim obvezama Europske unije (kao što su Pariški klimatski sporazum i ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih naroda).

- *Dovršetak ekonomske i monetarne unije*⁷⁰

Komisija je 6. prosinca 2017. objavila plan za produbljivanje europske ekonomske i monetarne unije u cilju jačanja jedinstva, učinkovitosti i demokratske odgovornosti europske ekonomske i monetarne unije do 2025.

Obuhvaćao je četiri inicijative:

- 1) prijedlog o osnivanju Europskog monetarnog fonda, koji bi se uključio u pravni okvir Unije i bio utemeljen na postojećoj strukturi Europskog stabilizacijskog mehanizma;
- 2) prijedlog o uključivanju sadržaja Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u pravni okvir Unije, uzimajući u obzir odgovarajuću fleksibilnost predviđenu Paktom o stabilnosti i rastu;
- 3) komunikaciju o novim proračunskim instrumentima za stabilno europodručje unutar okvira Unije; i
- 4) komunikaciju u kojoj je riječ o mogućoj dužnosti europskog ministra gospodarstva i financija koji bi obnašao dužnost potpredsjednika Komisije i predsjednika Euroskupine, kao što je predviđeno postojećim Ugovorima.

Tijekom 2018. sedam domova⁷¹ podnijelo je 15 mišljenja o paketu. Većina nacionalnih parlamenata složila se da je stabilnost ekonomske i monetarne unije strateški interes Unije i u načelu je podržala paket, ali je smatrala da je neke prijedloge potrebno razjasniti. Većina domova podržala je uvođenje funkcije europskog ministra gospodarstva i financija, ali je izrazila i određenu zabrinutost zbog toga što će za to možda trebati izmijeniti Ugovore Europske unije.

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 i 827 od 6. prosinca 2017.

⁷¹ Češki *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát* (četiri mišljenja), njemački *Bundesrat* (dva mišljenja), španjolski *Cortes Generales*, talijanski *Camera dei Deputati* (pet mišljenja), talijanski *Senato della Repubblica*, rumunjski *Senat*.

Neki su izrazili zabrinutost da bi produbljivanje ekonomske i monetarne unije dovelo do prijenosa ovlasti s nacionalne razine na razinu Europske unije, posebno u fiskalnom području i u području nadzora bankarskog sektora.

Komisija se u odgovorima složila da je nekoliko prijedloga iz paketa potrebno doraditi. Konkretno, uz prijedloge Komisije o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru navedeno je i nekoliko prijedloga spomenutih u Komunikaciji Komisije „Novi proračunski instrumenti za stabilno europodručje unutar okvira Unije”. Komisija je pozdravila mišljenje nacionalnih parlamenata da je stabilnost ekonomske i monetarne unije strateški interes Europske unije.

Komisija je primila na znanje i sumnjičavost nekih nacionalnih parlamenata prema ideji o europskom ministru gospodarstva i financija. Međutim, Komisija je smatrala da bi uvođenje te funkcije pridonijelo povećanju učinkovitosti i demokratske odgovornosti ekonomskog upravljanja u europodručju i u Europskoj uniji kao cjelini.

- *Nove pogodnosti za potrošače*⁷²

U skladu s ciljevima programa „Nove pogodnosti za potrošače”, koji je predsjednik Juncker najavio 2017. u svojem govoru o stanju Unije, Komisija je 11. travnja 2018. donijela komunikaciju i dva prijedloga direktiva u cilju poboljšanja usklađenosti sa zakonodavstvom Europske unije o zaštiti potrošača i njegova moderniziranja s obzirom na razvoj tržišta te smanjenja opterećenja za poduzeća gdje je to primjereno. Kad je riječ o usklađenosti, tim se prijedlozima poboljšava postojeći postupak izdavanja sudskih naloga koji omogućuje propisno određenim kvalificiranim subjektima da zaštite kolektivne interese potrošača te ga se dopunjuje mehanizmom kolektivne pravne zaštite. Prijedlozima se i dodatno usklađuju pravila o sankcijama za povrede prava o zaštiti potrošača, posebno u slučaju raširenih prekograničnih povreda, te se predviđa pravo na pravne lijekove za žrtve nepoštenih trgovačkih praksi. Kad je riječ o modernizaciji prava Europske unije o zaštiti potrošača, prijedlozima se jača transparentnost internetskih transakcija te proširuje zaštita i na potrošače koji se koriste „besplatnim” uslugama.

Osam domova⁷³ podnijelo je 11 mišljenja, uključujući tri obrazložena mišljenja⁷⁴.

Iako je većina domova podržala nastojanja Komisije da modernizira zakonodavstvo o zaštiti potrošača, nekoliko je domova izrazilo zadržke u pogledu predloženih pravila o pooštavanju sankcija, posebno kad je riječ o dodjeli prihoda od novčanih kazni, i u pogledu prava na pravne lijekove za žrtve nepoštenih trgovačkih praksi. Neki su domovi kritizirali i predložene izmjene u pogledu prava na odustajanje, dvojne kvalitete proizvoda, nezatražene prodaje po kućama i komercijalnih izleta. Kad je riječ o udruženim tužbama, niz je domova predložio da se razjasne određene definicije (na primjer „kolektivni interesi potrošača”) i kriteriji za određivanje kvalificiranih subjekata, kao i pravila o načinu na koji potrošači izražavaju želju da ih predstavlja kvalificirani subjekt u kontekstu udružne tužbe.

⁷² COM(2018) 183, 184 i 185.

⁷³ Austrijski *Bundesrat* (dva mišljenja) češki *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát* (dva mišljenja), njemački *Bundesrat* (dva mišljenja), talijanski *Senato della Repubblica*, portugalski *Assembleia da República*, rumunjski *Camera Deputaţilor*, švedski *Riksdag*.

⁷⁴ Dostavili su ih austrijski *Bundesrat* (dva obrazložena mišljenja, jedno za COM(2018) 184 i drugo za COM(2018) 185) i švedski *Riksdag* (jedno mišljenje za COM(2018) 184 i COM(2018) 185).

Komisija je u odgovorima objasnila da je usklađenje maksimalnih novčanih kazni bilo nužno kako bi se tijelima država članica omogućilo poduzimanje usklađenih aktivnosti izvršavanja u kontekstu mreže za suradnju u području zaštite potrošača, a istodobno osiguralo da te sankcije imaju odvraćajući učinak. Dodala je da predložena pravila ne zahtijevaju dodjelu posebnog udjela sredstava za potrebe zaštite potrošača niti točnu svrhu te dodjele. Objasnila je i da je njezin prijedlog neutralan u pogledu načina na koji se, prema potrebi, osigurava da je potrošač obuhvaćen udružnom tužbom (dragovoljno sudjelovanje ili odbijanje sudjelovanja) te se državama članicama ostavlja mogućnost izbora pristupa tom pitanju.

- *Europsko nadzorno tijelo za rad i pristup socijalnoj zaštiti*⁷⁵

Komisija je 13. ožujka 2018. donijela paket mjera za socijalnu pravednost. On se sastoji od Prijedloga uredbe o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad i Prijedloga preporuke Vijeća o poboljšanju pristupa radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti, s ciljem ostvarivanja europskog stupa socijalnih prava i podupiranja pravednih tržišta rada koja dobro funkcioniraju.

Tijekom 2018. devet domova⁷⁶ podnijelo je 11 mišljenja, uključujući jedno obrazloženo mišljenje⁷⁷. Većina se mišljenja odnosila na prijedlog o Europskom nadzornom tijelu za rad.

Nekoliko je domova izrazilo dvojbe u pogledu dodane vrijednosti predloženog tijela i raspodjele nadležnosti među nacionalnim tijelima i europskim agencijama, naglašavajući važnost poštovanja raznih nacionalnih modela tržišta rada i nadležnosti država članica u socijalnom području i području zapošljavanja. Neki su domovi izrazili zadržke u pogledu prikupljanja statističkih podataka i zajedničkih inspekcija ili su zatražili objašnjenje o tome kako bi se rješavali sporovi između predloženog tijela i država članica. Postojala je i zabrinutost da bi se prijedlogom o socijalnoj zaštiti, zajedno s drugim mjerama, mogao vršiti pritisak da se promijene sustavi socijalne zaštite država članica.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je cilj predloženih mjera pružiti potporu državama članicama u odgovaranju na izazove koji nastaju zbog sve veće mobilnosti u cijeloj Europi. Objasnila je i da su zadaće predloženog tijela podupirati nacionalna tijela u operativnim aktivnostima koje se odnose na prekograničnu mobilnost radne snage te pitanja koordinacije socijalne sigurnosti, a ne preuzeti ili udvostručivati njihove zadaće. Predloženo tijelo osnovalo bi odbor za posredovanje zadužen za rješavanje sporova među državama članicama o svim aspektima mobilnosti radne snage. Međutim, Sud bi i dalje bila jedina institucija nadležna za tumačenje prava Unije.

Komisija je objasnila da zajedničke inspekcije ne bi bile obvezne i provodile bi se u skladu s nacionalnim pravom dotičnih država članica. Jamčila je nacionalnim parlamentima da će, kad je riječ o prikupljanju podataka i razmjeni informacija, predloženo tijelo djelovati u skladu s načelima odgovarajućeg okvira za interoperabilnost.

Kad je riječ o prijedlogu o socijalnoj zaštiti, Komisija je istaknula da će se predloženom preporukom osigurati fleksibilnost potrebna za rješavanje problema povezanih s pristupom

⁷⁵ COM(2018) 131 i 132 od 13. ožujka 2018.

⁷⁶ Češki *Senát* (dva mišljenja), španjolski *Cortes Generales*, talijanski *Senato della Repubblica*, poljski *Sejm*, poljski *Senat*, portugalski *Assembleia da República* (dva mišljenja), rumunjski *Camera Deputaţilor*, rumunjski *Senat*, švedski *Riksdag*.

⁷⁷ Dostavio ga je švedski *Riksdag* u vezi s prijedlogom COM(2018) 131.

socijalnoj zaštiti te istodobno u potpunosti uvažavati raznolikost institucijskih okvira u državama članicama.

- *Budućnost učenja*⁷⁸

Komisija je 17. siječnja 2018. donijela tri inicijative za poboljšanje ključnih kompetencija i digitalnih vještina Europljana te za promicanje zajedničkih vrijednosti i svijesti učenika o načinu funkcioniranja Europske unije. Cilj je prijedloga promicanje razvoja ključnih kompetencija (npr. pismenosti, znanja jezika ili građanskih i digitalnih vještina) u obrazovnim sustavima za sve dobne skupine, učinkovitija uporaba digitalnih tehnologija za poučavanje i učenje, razvijanje digitalnih vještina potrebnih za život i rad u dobu brzih digitalnih promjena te pružanje pomoći državama članicama u promicanju zajedničkih vrijednosti i razvoju sustavâ uključivog i visokokvalitetnog obrazovanja i osposobljavanja na svim obrazovnim razinama.

Tijekom 2018. pet domova⁷⁹ podnijelo je 11 mišljenja o paketu mjera za obrazovanje. U tim se mišljenjima uglavnom izražava podrška i pozdravljaju prijedlozi Komisije.

Neki su domovi podsjetili Komisiju da odgovornost za obrazovanje snose isključivo države članice te su ustrajali u tome da bi se uloga Unije trebala ograničiti na davanje pravno neobvezujućih preporuka i/ili su zatražili pomno ispitivanje europske dodane vrijednosti i administrativnih opterećenja koje bi prijedlozi mogli prouzročiti. Ostali su domovi zatražili jaču povezanost između obrazovanja i poslovnog sektora te dodatna objašnjenja o certificiranju digitalnih vještina.

Komisija je u odgovorima uvjeravala nacionalne parlamente da se pri izradi prijedloga vodilo računa o supsidijarnosti te da su se u potpunosti poštovala ovlasti država članica u području obrazovne politike. Objasnila je da će se budući materijali za potporu razvoju ključnih kompetencija izraditi u bliskoj suradnji s državama članicama, kao dobrovoljni alati za poticanje uzajamnog učenja, te da u okviru akcijskog plana za digitalno obrazovanje Komisija neće sama izdavati kvalifikacije ni potvrđivati kompetencije.

Zajednička samoinicijativna mišljenja

Komisija je 2018. zaprimila dva zajednička samoinicijativna mišljenja od nacionalnih parlamenata. Oba je potpisalo svih šest parlamenata/domova zemalja Višeegradske skupine („V4”)⁸⁰. Jedno se odnosilo na parlamentarnu suradnju u okviru skupine V4, a drugo na budućnost načela supsidijarnosti i energetske unije te klimatske politike.

5. KONTAKTI, POSJETE, SASTANCI I KONFERENCIJE

Posjeti Komisije nacionalnim parlamentima / sastanci Komisije i nacionalnih parlamenata

Kao i prethodnih godina, članovi Komisije tijekom 2018. mnogo su puta posjetili nacionalne parlamente svih država članica te gotovo sve domove parlamenata. Predsjednik Juncker, prvi potpredsjednik, potpredsjednici ili povjerenici više su puta posjetili brojne domove parlamenta.

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 i 24 od 17. siječnja 2018.

⁷⁹ Češki *Poslanecká sněmovna* (tri mišljenja), češki *Senát*, njemački *Bundesrat* (tri mišljenja), portugalski *Assembleia da República*, rumunjski *Camera Deputaţilor* (tri mišljenja).

⁸⁰ Češki *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát*, mađarski *Országgyűlés*, slovački *Národná rada*, poljski *Sejm*, poljski *Senat*.

Osim toga, velik broj nacionalnih parlamenata poslao je delegacije u Bruxelles da se sastanu s članovima Komisije. Tijekom 2018. ukupno je održano više od 140 posjeta i sastanaka (vidjeti kartu u nastavku). U okviru procesa pregovora o Brexitu glavni pregovarač Michel Barnier prigodom svojih redovitih posjeta zemljama tijekom pregovora sastao se i s velikom većinom nacionalnih parlamenata kako bi ih informirao o tekućim pregovorima i/ili njihovu ishodu. Tijekom cijele 2018. dužnosnici Komisije, većinom na višim razinama, bili su prisutni na više od 80 sastanaka odbora nacionalnih parlamenata kako bi raspravljali o aspektima zakonodavnih prijedloga koji su više tehničke naravi. Osim toga, djelatnici Komisije pozvani su da predstavljaju ključne inicijative ili važne teme, kao što su Brexit, višegodišnji financijski okvir ili rad i daljnje mjere Radne skupine za supsidijarnost, na 24 sastanka stalnih predstavnika nacionalnih parlamenata u Bruxellesu. Nadalje, službenici zaduženi za europski semestar u predstavništvima Komisije u državama članicama ostali su u kontaktu s nacionalnim parlamentima u pogledu europskog semestra i drugih gospodarskih pitanja.

Međuparlamentarni sastanci i konferencije

Tijekom 2018. održano je nekoliko važnih međuparlamentarnih sastanaka i konferencija⁸¹, uključujući Konferenciju parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije (COSAC⁸²), Konferenciju predsjednika parlamenata Europske unije⁸³, Europski parlamentarni tjedan⁸⁴, Međuparlamentarnu konferenciju o stabilnosti, gospodarskoj koordinaciji i upravljanju⁸⁵, međuparlamentarne konferencije o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici i

⁸¹ Za više pojedinosti o tim sastancima vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o odnosima između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² COSAC je jedini međuparlamentarni forum utvrđen u Ugovorima u Protokolu br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji. Obično se sastaje dva puta (jedan sastanak predsjednika i jedna plenarna sjednica) u svakoj državi članici koja predsjedava Vijećem Europske unije. Komisija u COSAC-u ima status promatrača. Na internetskim stranicama COSAC-a <http://www.cosac.eu/en/> dostupna su detaljna izvješća sa sastanaka COSAC-a i primjerci doprinosa COSAC-a i Komisijinih odgovora na te doprinose. Informacije o COSAC-u mogu se pronaći i na:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

⁸³ Konferencija predsjednika parlamenata Europske unije održava se svake godine u državi članici koja je predsjedala Vijećem Europske unije tijekom druge polovine prethodne godine. Sastanak za 2018. održan je u Tallinu 23. i 24. travnja 2018. Dodatne informacije:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

⁸⁴ Na Europskom parlamentarnom tjednu koji se održao u Europskom parlamentu 19. i 20. veljače 2018. govorili su potpredsjednik Dombrovskis i povjerenici Oettinger i Thyssen. Dodatne informacije:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Na toj konferenciji, koja je održana 17. i 18. rujna 2018. u Beču, govorio je povjerenik Moscovici. Dodatne informacije:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>.

zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici⁸⁶ te novoosnovanu Zajedničku skupinu za parlamentarni nadzor nad Europolom⁸⁷.

Tijekom 2018. održana su dva sastanka predsjednika COSAC-a, i to u Sofiji (Bugarska) od 21. do 22. siječnja 2018. i u Beču (Austrija) od 8. do 9. srpnja 2018. Prvi potpredsjednik Komisije Frans Timmermans prisustvovao je obama sastancima. Delegati su raspravljali o prioritetima obaju predsjedništava, budućnosti Europske unije te (u Sofiji) makroregionalnim strategijama.

Na LIX. plenarnoj sjednici COSAC-a održanoj od 17. do 19. lipnja 2018. u Sofiji raspravljalo se o postignućima bugarskog predsjedništva, integraciji i povezivanju zapadnog Balkana, europskom stupu socijalnih prava i kohezijskoj politici nakon 2020.

Na LX. plenarnoj sjednici održanoj od 18. do 20. studenoga 2018. u Beču sudjelovao je potpredsjednik Šefčović, koji je s delegatima raspravljao o trenutačnom stanju energetske unije. Delegati su raspravljali i o stanju austrijskog predsjedništva, Brexitu (u vezi s kojim su izrazili snažnu podršku glavnom pregovaraču Unije i sporazumu o povlačenju), klimatskoj politici i energetske uniji te transparentnosti izrade zakonodavstva Unije u kontekstu nadolazećih izbora za Europski parlament.

Komisija je dala pisane odgovore na doprinose koje je COSAC donio na svojim dvjema plenarnim sjednicama⁸⁸.

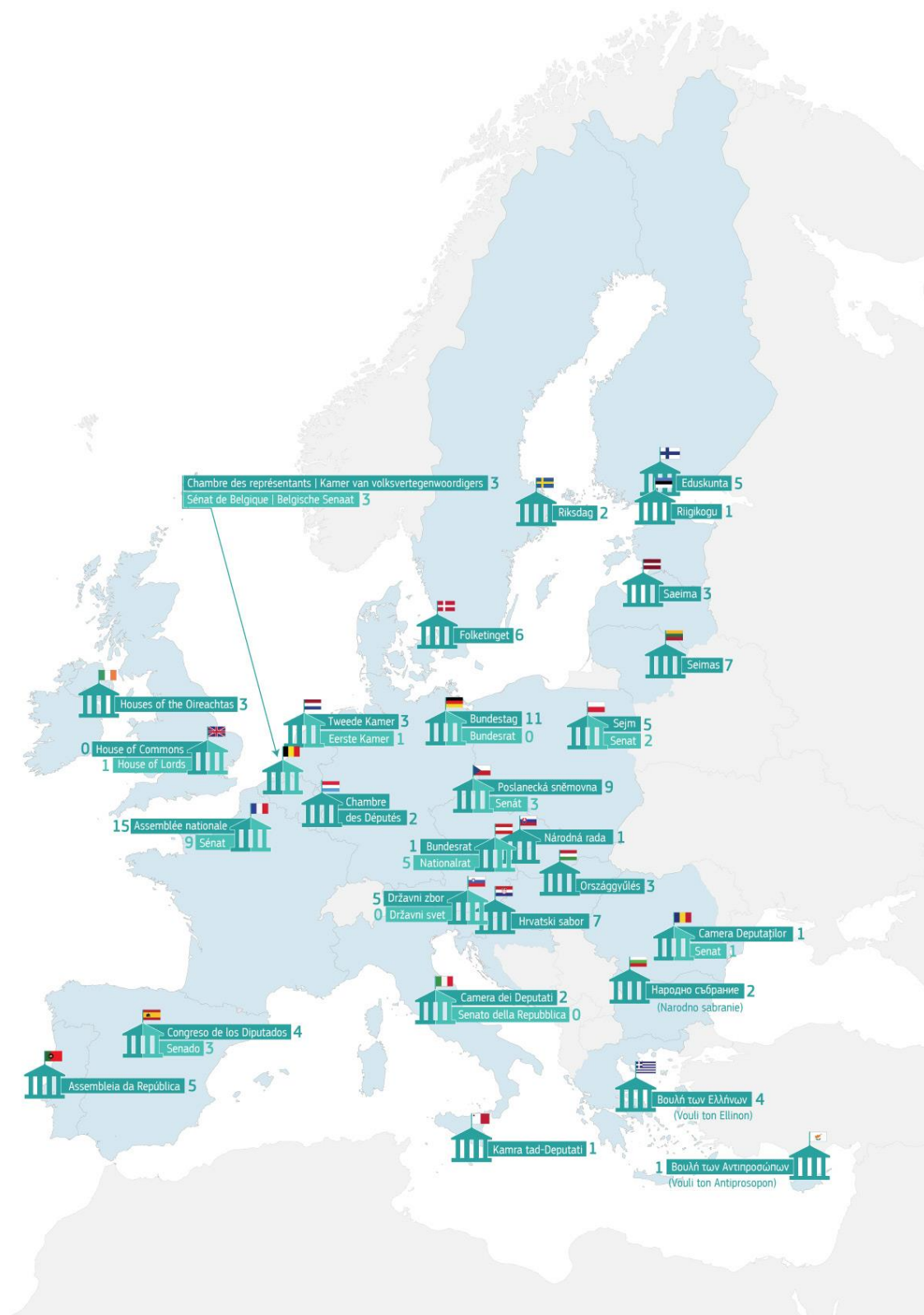
⁸⁶ Održane su dvije konferencije, jedna od 15. do 17. veljače 2018. u Sofiji, a druga 11. i 12. listopada 2018. u Beču. Objema konferencijama prisustvovala je visoka predstavica/potpredsjednica Mogherini. Dodatne informacije:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca> i
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

⁸⁷ Zajednička skupina za parlamentarni nadzor nad Europolom osnovana je 2018. i održala je dva sastanka, u Sofiji 18.–19. ožujka na kojem su sudjelovali povjerenici Gabriel i King te u Bruxellesu 24.–25. rujna na kojem je sudjelovao povjerenik King.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Broj posjeta i sastanaka članova Komisije s nacionalnim parlamentima 2018. (ukupno za sve države članice: 140).



6. ULOGA REGIONALNIH PARLAMENTA

Regionalni parlamenti neizravno pridonose odnosima Komisije s nacionalnim parlamentima. U skladu s Protokolom br. 2 uz Ugovore, pri provođenju provjere poštovanja načela supsidijarnosti nacrt propisa Europske unije s obzirom na izdavanje obrazloženih mišljenja, nacionalni se parlamenti prema potrebi savjetuju s regionalnim parlamentima koji imaju zakonodavne ovlasti⁸⁹. Članovi regionalnih parlamenata zastupljeni su i u Odboru regija koji provodi aktivnosti praćenja preko Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti i njezine internetske platforme REGPEX, osmišljene radi podupiranja sudjelovanja regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima u mehanizmu ranog upozoravanja za supsidijarnost⁹⁰.

Regionalni parlamenti dostavili su 75 od ukupno 95 doprinosa koje su partneri REGPEX-a podnijeli 2018. Najaktivniji regionalni parlamenti bili su regionalna zakonodavna skupština regije Emilia Romagna (21 doprinosa), Parlament savezne zemlje Bavarske (20 doprinosa) i Parlament savezne zemlje Tiringije (10 doprinosa). Iz toga je vidljiv nagli porast aktivnosti u odnosu na 2017. kada je u REGPEX-u bilo evidentirano samo 30 doprinosa regionalnih parlamenata (od ukupno 66 doprinosa koje su dostavili partneri REGPEX-a). Prijedlozi Komisije za koje je zaprimljen najveći broj primjedbi regionalnih parlamenata odnosili su se na Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, reviziju Direktive o vodi za piće⁹¹, minimalne zahtjeve za ponovnu uporabu vode te procjenu zdravstvenih tehnologija⁹².

Iako u Ugovorima ne postoji izričita odredba o izravnoj interakciji između Komisije i regionalnih parlamenata, nekoliko je regionalnih parlamenata 2018. podnijelo svoja mišljenja izravno Komisiji. U njima su iznijeli svoje primjedbe o supsidijarnosti, ali i o aspektima politika različitih Komisijinih prijedloga. Komisija je primila na znanje sve navedene aspekte i uključila ih u svoje odgovore regionalnim parlamentima.

Jedna od zadaća Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” bila je razmotriti načine na koje se regionalna i lokalna tijela mogu bolje uključiti u izradu i praćenje politika Unije (vidjeti odjeljak 2.1.). Nekoliko je regionalnih parlamenata dostavilo doprinose u kojima su iznijeli smislene prijedloge Radnoj skupini, među ostalim i tijekom njezina javnog saslušanja, te su održali rasprave o toj temi u okviru radne skupine za supsidijarnost Konferencije europskih regionalnih zakonodavnih skupština (CALRE). Radna skupina potaknula je nacionalne parlamente, regionalne parlamente i Odbor regija da poboljšaju svoju komunikaciju, među ostalim i učinkovitijom upotrebom svojih alata informacijske tehnologije, kako bi osigurali da se pitanja koja ih zabrinjavaju bolje uzmu u obzir u zakonodavnom postupku i mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti.

Predsjednik Juncker sastao se tijekom godine s predstavnicima niza regionalnih vlada i parlamenata, među ostalim i s predstavnicima iz Flandrije, Valonije (Belgija), Bavarske, Porajnja-Falačke (Njemačka) i Donje Austrije (Austrija). Drugi članovi Komisije održali su slične sastanke.

⁸⁹ Članak 6. prvi stavak Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

⁹⁰ Za više pojedinosti o aktivnostima Odbora regija povezanim s kontrolom poštovanja načela supsidijarnosti vidjeti odjeljak 2.4.

⁹¹ Za koju su dostavljena i četiri obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata (vidjeti odjeljak 3.2.).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 i COM(2018) 51.

7. ZAKLJUČAK

Tijekom 2018. došlo je do znatnog smanjenja ukupnog broja **obrazloženih mišljenja** koje je Komisija zaprimila (37 u odnosu na 52 u 2017. i 65 u 2016.). To se dogodilo u kontekstu u kojem je, u odnosu na 2017., broj zakonodavnih prijedloga koje je Komisija predstavila bio više-manje stabilan, a ukupan broj zaprimljenih mišljenja gotovo identičan onome iz 2017. Nadalje, zaprimljena obrazložena mišljenja obuhvaćala su razna područja politike i ni za jedan pojedinačni prijedlog nije bilo dostavljeno više od četiri obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata. To bi mogao biti rezultat toga što je Komisija primjenjivala dobro provjerenu i čak ojačanu agendu za bolju regulativu i njezine predanosti tomu da se načela supsidijarnosti i proporcionalnosti uključe u sve faze donošenja politika, da se postojeći okviri politike ocijene prije predavljanja zakonodavnih revizija te da se djelovanje na europskoj razini pokrene jedino ako ima jasnu dodanu vrijednost.

Kontrola i praćenje supsidijarnosti bili su i prioritet Europskog parlamenta i Odbora regija, a Europsko vijeće u svojim je zaključcima naglasilo potrebu za pametnom primjenom načelâ bolje regulative, uključujući supsidijarnost i proporcionalnost.

Radna skupina za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” na međuinstitucijskoj je razini razmotrila kako osigurati i poboljšati primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U svojem završnom izvješću preporučuje institucijama daljnje mjere za bolje uključivanje nacionalnih parlamenata te regionalnih i lokalnih tijela u izradu i praćenje zakonodavstva i politika Unije. Kao odgovor na rad Radne skupine, Komisija je donijela dvije komunikacije, jednu u listopadu 2018., a drugu u travnju 2019. U njima je predstavila niz daljnjih mjera, kao što je davanje objedinjenih odgovora na obrazložena mišljenja, te je nastavila s provedbom tih mjera i 2019., među ostalim i u okviru revidiranog plana za bolju regulativu.

Broj mišljenja koja su nacionalni parlamenti dostavili u okviru **političkog dijaloga** bio je velik i 2018. (569 mišljenja), otprilike na istoj razini kao i 2017. godine (576), iako je, čak i više nego prethodnih godina, velik dio tih mišljenja dostavilo nekoliko vrlo aktivnih domova. Relativno malen postotak obrazloženih mišljenja (6,5 %) i, suprotno tomu, relativno velik postotak samoinicijativnih mišljenja ili mišljenja o nezakonodavnim inicijativama (38 %) u odnosu na ukupan broj podnesenih mišljenja pokazuje da su nacionalni parlamenti i dalje zainteresirani za pitanja koja se ne odnose samo na aspekte supsidijarnosti inicijativa Komisije te da žele pružiti vrijedan doprinos sadržaju tih inicijativa u što ranijoj fazi. To je odraz želje nacionalnih parlamenata da aktivno sudjeluju u procesu donošenja odluka na europskoj razini, a ne da samo utječu na stajališta svojih vlada u europskim poslovima i nadziru ih.

Slijedom obveze koju je Komisija preuzela od samog početka, a to je razvoj odnosa s nacionalnim parlamentima, članovi Komisije nastavili su i 2018. održavati redovite rasprave s nacionalnim parlamentima. To pokazuje koliko europske institucije cijene ulogu nacionalnih parlamenata, koji imaju ključnu ulogu u približavanju Unije njezinim građanima kako bi je učinili transparentnijom i pristupačnijom.