



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.6.2020
COM(2020) 272 final

POROČILO KOMISIJE

LETNO POROČILO 2019 O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI TER O ODNOSIH Z NACIONALNIMI PARLAMENTI

LETNO POROČILO 2019

O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI TER O ODNOSIH Z NACIONALNIMI PARLAMENTI

1. Uvod

To je 27. poročilo o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, predloženo v skladu s členom 9 Protokola št. 2 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije. Tako kot 26. poročilo tudi to zajema odnose Komisije z nacionalnimi parlamenti, ki imajo pomembno vlogo pri uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Komisija je leta 2019 sprejela več ukrepov za upoštevanje priporočil projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“. Leto 2019 je bilo prehodno leto med dvema mandatoma Komisije, zaradi česar je Komisija predložila manj pobud in zakonodajnih predlogov kot v prejšnjih letih. Posledično se je začasno zmanjšal tudi obseg dela nacionalnih parlamentov v okviru mehanizma za preverjanje subsidiarnosti in političnega dialoga s Komisijo. Komisija je prejela 159 mnenj, med njimi pa ni bilo obrazloženih mnenj. Sodišče Evropske unije je v dveh sodbah, izdanih leta 2019, pojasnilo uporabo načela sorazmernosti.

2. UPORABA NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI V INSTITUCIJAH

2.1 Komisija

Nadaljnji ukrepi na podlagi priporočil projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“

Komisija je leta 2019 začela izvajati ukrepe, ki jih je napovedala v svojem sporočilu iz oktobra 2018, naslovljenem „Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU“¹, da bi upoštevala priporočila projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“².

Predsednik Juncker je 7. marca 2019 v pismu predsednikoma Evropskega parlamenta in Sveta predlagal, naj se pri določitvi osem tedenskega roka, v katerem morajo nacionalni parlamenti poslati obrazložena mnenja, izvzame obdobje od 20. decembra do 10. januarja in naj se ta korak izvaja od decembra 2019. Evropski parlament in Svet sta 27. maja 2019 oziroma 4. julija 2019 potrdila, da sta seznanjena s to ureditvijo³. Komisija je nato to ureditev prvič uporabila med božičnimi in novoletnimi prazniki na prehodu iz leta 2019 v leto 2020.

¹ COM(2018) 703 final, 23.10. 2018. To sporočilo je bilo opisano v oddelku 2.1 letnega poročila za leto 2018 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_en_0.pdf). V zvezi z njim je bilo prejetih tudi več mnenj nacionalnih parlamentov, ki so obravnavana v oddelku 4 v nadaljevanju.

² Za več informacij o delu te projektne skupine glej oddelek 2.1 letnega poročila za leto 2018 in https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.

³ V zvezi z odgovorom Sveta glej tudi oddelek 2.3 v nadaljevanju.

Komisija je tudi dokončala svoje priprave za skupne odgovore na obrazložena mnenja, ki jih v okviru mehanizma za preverjanje subsidiarnosti zakonodajnega predloga Komisije izdajo nacionalni parlamenti, ki predstavljajo sedem ali več glasov, kadar njihovo število ne dosega praga, potrebnega za sprožitev „rumenega kartona“. Vendar leta 2019 ni prejela nobenega obrazloženega mnenja⁴.

Komisija je izvedla še druge nadaljnje ukrepe v okviru svojega dela za boljše pravno urejanje in pregled stanja (glej spodaj).

Agenda za boljše pravno urejanje in pregled stanja

Komisija je v letu 2019 še naprej izvajala svojo okrepljeno agendo za boljše pravno urejanje ter načeli subsidiarnosti in sorazmernosti vključila v vse faze oblikovanja politik. Portal „Povejte svoje mnenje“⁵ se je izkazal kot koristna enotna dostopna točka za sodelovanje državljanov in deležnikov pri pripravi politike Komisije. Komisija je poleg tega še naprej vrednotila obstoječe zakone in okvire politike, preden je predložila predloge za njihovo spremembo. Ta vrednotenja zajemajo ocene, ali obstoječi ukrepi politik še vedno ustrezajo svojemu namenu oziroma ali bi jih bilo treba glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti umakniti ali spremeniti.

S platformo programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT)⁶ je bila javnosti in deležnikom zagotovljena možnost, da komunicirajo s Komisijo o morebitnih prevelikih bremenih ali neučinkovitosti obstoječih regulativnih ukrepov. Leta 2019 je platforma REFIT izdala 16 mnenj s priporočili Komisiji, kako poenostaviti in zmanjšati regulativno breme, ki izhaja iz veljavne zakonodaje EU⁷. Komisija se na ta priporočila odziva zlasti z izvajanjem svojih delovnih programov, ki vključujejo pobude REFIT. Mandat platforme REFIT se je leta 2019 iztekel, leta 2020 pa jo bo nadomestila nova platforma. Platforma REFIT je od vzpostavitve leta 2015 izdala 105 priporočil.

Komisija je aprila 2019 dokončala svoje delo za pregled stanja svoje politike boljšega pravnega urejanja. To je vključevalo poglobljeno posvetovanje z deležniki, drugimi institucijami in organi EU ter javnostjo. Ugotovitve so bile povzete v sporočilu z naslovom „Boljše pravno urejanje: pregled stanja in ohranjanje naše zavezanosti“ ter v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije⁸. Prvi podpredsednik Timmermans je te ugotovitve predstavil in o njih z deležniki razpravljaj na konferenci 29. aprila⁹.

Za uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti sta upoštevni naslednji ugotovitvi:

- naslednica platforme REFIT bi morala poleg sedanje osredotočenosti na poenostavitev večji poudarek nameniti načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ter zgoščenosti zakonodaje. V ta namen je treba razširiti strokovno znanje Odbora ter povečati

⁴ Glej oddelek 3 v nadaljevanju.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sl.

⁶ Dodatne informacije o preverjanjih ustreznosti na spletišču 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_en.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_sl.htm.

⁸ COM(2019) 178 final in SWD(2019) 156 final, 15.4.2019.

⁹ Za več informacij glej https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en.

vključevanje lokalnih in regionalnih organov, ki so odgovorni za izvajanje velikega dela zakonodaje EU¹⁰;

- da bi Komisija izboljšala svojo presojo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, se je zavezala, da bo v svoje smernice za boljše pravno urejanje vključila skupno „preglednico“, ki jo je predlagala projektna skupina, ter jo uporabljala za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti v ocenah učinka in obrazložitvenih memorandumih, ki spremljajo predloge.

Analiza subsidiarnosti in sorazmernosti

V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje in spremljajočo „zbirko orodij“¹¹ mora Komisija pri ocenjevanju nadaljnje ustreznosti in evropske dodane vrednosti obstoječih ukrepov ter pri preučevanju novih pobud na področjih, na katerih EU nima izključne pristojnosti, izvesti analizo subsidiarnosti. Komisija tako analizo subsidiarnosti izvede pri zakonodajnih in nezakonodajnih pobudah.

Ta analiza ima dva namena:

1. oceniti, ali bi ukrep na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni zadostoval za doseg zastavljenih ciljev, in
2. oceniti, ali bi ukrep na ravni EU v primerjavi z ukrepom na nacionalni ravni zagotovil dodano vrednost.

V skladu z načelom sorazmernosti vsebina in oblika ukrepov EU ne smeta presegati tistega, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev. Spoštovanje načela sorazmernosti pomeni zagotavljanje, da sta izbrani pristop in intenzivnost regulativnega ukrepa potrebna za doseganje njegovih ciljev. Tako analizo bi bilo treba opraviti v vseh ocenah učinka, vrednotenjih in preverjanjih ustreznosti.

Ocene učinka

Komisija načeli subsidiarnosti in sorazmernosti analizira v vseh ocenah učinka, pripravljenih v zvezi s predlogi politike. Kakovost teh ocen se zagotavlja z neodvisnim nadzorom kakovosti, ki ga opravi Odbor za regulativni nadzor¹².

Junckerjeva Komisija je v zadnjem letu mandata svoje delo osredotočila na zagotavljanje, da so že podani predlogi pripravljeni za sprejetje s strani zakonodajalcev, in je takrat sprejela malo novih zakonodajnih predlogov. Odbor je tako leta 2019 izdal mnenje o eni sami oceni učinka, ki se je nanašala na prenovitev uredbe o Evropskem inštitutu za inovacije in tehnologijo ter

¹⁰ Skupno raziskovalno središče je bilo vključeno v številne pobude za izboljšanje kakovosti lokalnega in regionalnega oblikovanja politik, npr. prek pilotnega projekta „Srečanje med znanostjo in regijami“, s katerim se po vsej EU spodbuja z dokazi podprto oblikovanje politik.

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

¹² 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. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sl.

vzpostavitev strateškega inovacijskega programa za inštitut¹³. V tej oceni učinka je bilo ugotovljeno, da inštitut zagotavlja jasno dodano vrednost EU v smislu ekonomije obsega, razsežnosti in hitrosti naložb na področju raziskav in inovacij v primerjavi z nacionalnimi in regionalnimi pobudami in rešitvami.

Vrednotenje in preverjanje ustreznosti

Subsidiarnost in sorazmernost sta bistvena vidika vrednotenja in preverjanja ustreznosti, s katerimi se presoja, ali je ukrep na ravni EU dosegel pričakovane rezultate v smislu uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti, pomembnosti in evropske dodane vrednosti. Komisija je leta 2019 dokončala približno 70 vrednotenja, vključno s štirimi preverjanji ustreznosti (vrednotenja širših področij politike), ki so se nanašala na okvirno direktivo o vodah in direktivo o poplavah, kakovost zraka, nadzorno poročanje in javno poročanje podjetij.

Odbor za regulativni nadzor je leta 2019 pregledal 18 pomembnih vrednotenja in preverjanja ustreznosti. Te ocene so zajemale številne vidike, od katerih so bili nekateri še posebej pomembni v smislu subsidiarnosti in sorazmernosti.

- Vrednotenje direktive o čiščenju komunalne odpadne vode¹⁴

V skladu z načelom subsidiarnosti morajo države članice poskrbeti, da se lahko državljani priključijo na sistem zbiranja odpadnih voda, kot je ustrezno. Ker pa čezmejna povodja pokrivajo 60 % ozemlja EU, so potrebni ukrepi na ravni EU. Če ne bi bilo direktive EU o odpadnih vodah, s katero je vsem državam članicam naložen podoben ritem vzpostavljanja infrastrukture za zbiranje in čiščenje odpadnih voda, bi lahko morebitna opustitev ukrepanja držav članic ob zgornjem toku čezmejne reke spodkopala ukrepe, ki jih izvedejo države članice ob spodnjem toku.

- Preverjanje ustreznosti okvirne direktive o vodah in direktive o poplavah¹⁵

Z direktivama je bil vzpostavljen prožen okvir, s katerim se spodbuja celostni pristop k obvladovanju različnih pritiskov na vodo z različnih področij politike. S tem je državam članicam prepuščeno precejšnje polje proste presoje, da določijo cilje, metode in ukrepe, prilagojene posameznim lokacijam, obenem pa zagotovijo usklajenost in enake pogoje za vse. Pri vrednotenju je bila ugotovljena ena slabost tega pristopa, saj so pri nekaterih vprašanih države članice direktivi izvajale zelo različno, čeprav bi bil zaželen enotnejši pristop. Tako na primer ni jasnih razlogov za to, da imajo v državah članicah, ki si delijo isto povodje, zelo različne standarde za onesnaževala, značilna za posamezno povodje. Te razlike so lahko v nekaterih primerih posledica lokalnih razlik, vendar pa jih je mnogokrat mogoče pojasniti le z drugimi dejavniki, kot so politična volja (glede povračila stroškov), upiranje spremembam ali pomanjkanje tehničnih zmogljivosti (za spremljanje).

2.2 Evropski parlament

¹³ SWD(2019) 330 final, 11.7.2019.

¹⁴ SWD(2019) 700 final, 13.12. 2019. Vrednotenje Direktive 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode.

¹⁵ SWD(2019) 439 final, 10.12.2019. Preverjanje ustreznosti okvirne direktive o vodah, direktive o podzemni vodi, direktive o okoljskih standardih kakovosti in direktive o poplavah.

Leta 2019 je Evropski parlament uradno prejel 62 predložitve nacionalnih parlamentov, poslanih na podlagi Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti¹⁶. Nobena od teh predložitve ni bila obrazloženo mnenje v smislu Protokola, s katerim bi bila sprožena vprašanja glede skladnosti z načelom subsidiarnosti. Za primerjavo, leta 2018 je Evropski parlament uradno prejel 46 obrazloženih mnenj in 427 drugih predložitve. Ti podatki kažejo, da nacionalni parlamenti mehanizma za preverjanje subsidiarnosti ne razumejo kot orodje za zavlačevanje zakonodajnega postopka EU, temveč kot način za izražanje stališč in pomislekov. Vse predložitve nacionalnih parlamentov se objavijo v zbirki podatkov Connect, ki jo upravlja Evropski parlament in ki vsebuje dokumente nacionalnih parlamentov¹⁷.

V skladu s Prilogo VI k Poslovniku Evropskega parlamenta je za zagotavljanje skladnosti z načelom subsidiarnosti splošno odgovoren Odbor za pravne zadeve (JURI). Vsakih šest mesecev je član Odbora za pravne zadeve po sistemu rotacije med političnimi skupinami imenovan za stalnega poročevalca za subsidiarnost. V prvi polovici leta 2019 je bil stalni poročevalec poslanec EP Angel Džambazki (Evropski konservativci in reformisti), v drugi polovici leta pa poslanec EP Nacho Sanchez Amor (Socialisti in demokrati).

Odbor za pravne zadeve prispeva tudi k poročilom o vprašanjih v zvezi s subsidiarnostjo in sorazmernostjo, ki jih dvakrat letno pripravi konferenca COSAC¹⁸.

Služba Evropskega parlamenta za raziskave je 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 pomisleke 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;
- s preverjanjem vidikov subsidiarnosti in sorazmernosti pri pripravi osnutkov ocen učinka, pri čemer se osredotoča na dodano vrednost EU.

2.3 Svet

Svet se je 1. julija 2019 seznanil z novo ureditvijo, ki jo je Svetu in Evropskemu parlamentu predlagala Komisija in v skladu s katero se obdobje od 20. decembra do 10. januarja, razen v nujnih in ustrezno utemeljenih primerih, ne bi upoštevalo pri določitvi osem tedenskega roka iz Protokola št. 2 k Pogodbama¹⁹. Svet je Komisijo o tem obvestil 4. julija prek predsednika Odbora stalnih predstavnikov. Svet v tem dopisu novo ureditev šteje za korak naprej, ki bo nacionalnim parlamentom olajšal preverjanje skladnosti osnutkov zakonodajnih aktov z načelom subsidiarnosti, kot je določeno v Protokolu št. 2 k Pogodbama.

¹⁶ Za informacije o postopku Evropskega parlamenta za obravnavo obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov glej točko 2.3 letnega poročila o subsidiarnosti in sorazmernosti za leto 2016.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁸ V zvezi s konferenco COSAC glej oddelek 5 v nadaljevanju.

¹⁹ Dokument Sveta ST 10722/19, ki je na voljo v [registru Sveta](#). V zvezi s to ureditvijo glej tudi oddelek 2.1 zgoraj.

Svet mora v skladu s členom 4 Protokola št. 2 nacionalnim parlamentom posredovati vse osnutke zakonodajnih aktov, ki jih predložijo skupina držav članic, Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka. Svet je marca 2019 nacionalnim parlamentom poslal zahtevek Evropske investicijske banke, naslovljen na Svet, za spremembo statuta Evropske investicijske banke v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom iz člena 308 PDEU²⁰.

Svet poleg izpolnjevanja obveznosti iz Pogodbe tudi obvešča države članice o mnenjih, ki jih nacionalni parlamenti izdajo o zakonodajnih predlogih Komisije. Generalni sekretariat Sveta je leta 2019 delegacijam razdelil 26 mnenj, izdanih v okviru postopka političnega dialoga²¹. Svet leta 2019 ni prejel nobenega obrazloženega mnenja na podlagi Protokola št. 2.

2.4 Odbor regij²²

Odbor regij (v nadaljnjem besedilu: Odbor) je leta 2019 nadaljeval svoje delo za zagotovitev, da se priporočila projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“ uveljavijo ter da „aktivna subsidiarnost“ postane realnost²³. Na 8. evropskem vrhu regij in mest, ki je potekal 14. in 15. marca 2019 v Bukarešti in na katerem so zagnali pilotni projekt Odbora za vzpostavitev mreže regionalnih središč za ocenjevanje, kako se politike EU izvajajo na regionalni in lokalni ravni (RegHub), je organiziral razpravo na visoki ravni o aktivni subsidiarnosti. Leta 2019 sta bili v okviru pilotnega projekta RegHub izvedeni dve posvetovanji, eno o javnem naročanju in eno o kakovosti zraka, po vsakem pa je bilo pripravljeno poglobljeno poročilo o izvajanju²⁴.

Odbor je kot neposreden odziv na sporočilo Komisije z naslovom „Boljše pravno urejanje: pregled stanja in ohranjanje naše zavezanosti“²⁵ oktobra 2019 sprejel mnenje²⁶ (poročevalec: Olgierd Geblewicz, Evropska ljudska stranka), v katerem so bila predstavljena stališča Odbora o boljšem pravnem urejanju in vlogi „aktivne subsidiarnosti“ pri oblikovanju politike EU. Odbor je ponovil svojo podporo boljšemu pravnemu urejanju in poudaril, da si je treba za to prizadevati skupaj.

²⁰ 2019/0804 (CNS) – Dokument Sveta 2338/19, ki je na voljo v [registru Sveta](#).

²¹ Število mnenj, ki so jih evidentirali Evropski parlament, Svet in Komisija, se razlikuje, ker niso vsi prejeli vseh mnenj in ker različno štejejo mnenja, ki jih skupaj pošlje več nacionalnih parlamentov.

²² Natančnejši opis dejavnosti, povezanih s subsidiarnostjo, je na voljo v letnem poročilu o subsidiarnosti za leto 2019, ki ga je izdal Odbor regij in je po sprejetju s strani predsedstva Odbora regij na voljo na naslovu: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

²³ V zvezi z delom in nadaljnjimi ukrepi te projektne skupine glej tudi oddelek 2.1 letnega poročila za leto 2018 (COM(2019) 333) in oddelek 2.1 tega poročila. Za projektno skupino je „aktivna subsidiarnost“ med drugim pomenila „spodbujanje priložnosti za udeležbo nacionalnih parlamentov ter lokalnih in regionalnih organov pri oblikovanju novih pobud in izražanju pomislekov v zgodnji fazi“ na podlagi njihovih posebnih pristojnosti in konkretnih izkušenj z izvajanjem politik EU. Koncept bi torej pomagal zagotoviti „boljše razumevanje in sprejemanje razlogov, zakaj se politike izvajajo na ravni EU, in nazadnje večjo odgovornost za te politike na vseh ravneh upravljanja“.

²⁴ Poročili sta na voljo na naslovu: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>.

²⁵ COM(2019) 178 final, 15.4.2019. Glej tudi oddelek 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/SL/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>.

9. konferenca o subsidiarnosti²⁷, ki jo je organiziral Odbor, je bila pomemben dogodek za razvoj razprave o „aktivni subsidiarnosti“ in njeni vlogi v pogovorih o prihodnosti Evrope. Na njej so se zbrale vse ravni upravljanja, da bi razpravljale o tem, kako najbolje izvajati „aktivno subsidiarnost“ po vsej EU in kako uporabiti ta pristop, da bi se EU ponovno povezala s svojimi državljani. Na konferenci so v sodelovanju s Konferenco evropskih regionalnih zakonodajnih skupščin (CALRE) zagnali nov pilotni projekt o prispevkih iz političnih razprav v regionalnih parlamentih. Namen projekta je zagotoviti regionalni vidik v letnem delovnem programu Komisije, tako da se da regionalnim parlamentom z zakonodajnimi pooblastili beseda pri pripravi delovnega programa.

Odbor je leta 2019 ponovno začel izvajati svoj delovni program za subsidiarnost kot praktični način za spremljanje načela subsidiarnosti. Ker so bile pobude v delovnem programu Evropske komisije za leto 2019 večinoma nezakonodajne, so bile za delovni program za subsidiarnost izbrane samo tri prednostne pobude: „trajnostna prihodnost Evrope“, „pravični enotni trg, primeren za prihodnost“ in „dokončanje enotnega digitalnega trga“.

Odbor je ocenil skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti v zakonodajnih predlogih, o katerih je izdal mnenja²⁸. Leta 2019 je sprejel 49 mnenj, od katerih jih je bilo le pet povezanih z zakonodajnimi predlogi.

Vseh pet mnenj o zakonodajnih predlogih je vsebovalo bodisi neposredno oceno skladnosti s subsidiarnostjo in sorazmernostjo bodisi posebna priporočila za izboljšanje skladnosti s tema načeloma. Na primer v mnenju o varnosti v cestnem prometu in avtomatizirani mobilnosti je bilo ugotovljeno, da je treba „[v] izvajanje razširjenega področja uporabe direktive [...] nujno vključiti lokalne in regionalne akterje, zlasti v opredelitev cest, za katere veljajo [njene] določbe“, in predlagane so bile spremembe predloga Komisije, da bi bil bolj skladen z načelom subsidiarnosti.

Čeprav je bila večina pobud nezakonodajnih, je Odbor v letu 2019 ohranil svojo zavezo za izvajanje pristopa „aktivne subsidiarnosti“, saj so številna mnenja o nezakonodajnih predlogih vključevala tako oceno subsidiarnosti in sorazmernosti na zadevnem področju politike kot tudi konstruktivna priporočila za reševanje morebitnih težav. Tak primer je mnenje o poročilu o izvajanju javnega naročanja. Na podlagi prvega posvetovanja z mrežo regionalnih središč, ki jo je vzpostavil Odbor, mnenje zagotavlja podroben pregled ključnih izzivov, s katerimi se lokalni in regionalni organi srečujejo pri izvajanju direktiv o javnem naročanju iz leta 2014, ter najpogostejših virov njihove nepravilne uporabe. Na podlagi empiričnih podatkov z regionalne in lokalne ravni so v njem poudarjena tudi vsebinska vprašanja, pri čemer je na primer ugotovljeno, da „čezmejno javno naročanje lokalnim in regionalnim skupnostim ni prineslo dodane vrednosti. Čeprav se po vsej EU redno izvajajo postopki za oddajo javnih naročil, ki so dragi in zamudni, čezmejnih naročil tako rekoč ni bilo.“ Mnenje vključuje politična priporočila za odpravo teh težav.

Skupina strokovnjakov za subsidiarnost je leta 2019 izvedla dve posvetovanji.

²⁷ Ta konferenca, ki sta jo skupaj organizirala Odbor regij in italijanska konferenca predsednikov regionalnih parlamentov, je potekala 22. novembra 2019 v Rimu: <https://cor.europa.eu/sl/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>.

²⁸ Člen 55(2) Poslovnika, UL L 65, 5.3.2014, str. 41, <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>.

Prvo se je nanašalo na prednostno pobudo v delovnem programu za subsidiarnost. V okviru prednostne pobude za „dokončanje enotnega digitalnega trga“ je bilo posvetovanje s skupino strokovnjakov za subsidiarnost opravljeno v podporo poročevalcu Odbora za mnenje o akcijskem načrtu proti dezinformacijam. Skupina ni izpostavila nobenih večjih težav s subsidiarnostjo ali sorazmernostjo, saj dejavnosti, predstavljene v akcijskem načrtu, temeljijo na sodelovanju različnih ravni upravljanja. V analizi je bilo ugotovljeno, da bi bilo poleg vprašanj subsidiarnosti ali sorazmernosti koristno, da bi se z akcijskim načrtom proti dezinformacijam spodbujalo načelo „lojalnega sodelovanja“ iz Pogodbe ali upravljanja na več ravneh.

Namen drugega posvetovanja s skupino strokovnjakov za subsidiarnost je bil podpreti poročevalca za mnenje z naslovom „Evropski semester in kohezijska politika: prilagajanje strukturnih reform dolgoročnim naložbam“, za katero so prispevke zagotovili trije strokovnjaki. V skladu s pristopom „aktivne subsidiarnosti“ so strokovnjaki predstavili predloge za obravnavanje vprašanj skladnosti s subsidiarnostjo in sorazmernostjo. Navedli so, da Odbor „poudarja, da je najboljši način za preprečevanje kršitev načela subsidiarnosti in zagotavljanje učinkovitega usklajevanja politike ta, da se lokalne in regionalne oblasti v celoti in strukturirano vključijo v evropski semester ob upoštevanju načel partnerstva in upravljanja na več ravneh“.

Sestava mreže za spremljanje subsidiarnosti²⁹ se leta 2019 ni spremenila (156 partnerjev). Obseg dela podmreže REGPEX³⁰, ki je del mreže za spremljanje subsidiarnosti, v kateri lahko sodelujejo parlamenti³¹ in vlade regij z zakonodajnimi pooblastili, se je zaradi pomanjkanja zakonodajnih predlogov v letu 2019 močno zmanjšal. Leta 2019 je izdala samo dva prispevka v primerjavi s 95 leta 2018.

2.5 Sodišče Evropske unije

Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je leta 2019 v eni zadevi izdalo sodbo o združljivosti zakonodaje EU z načelom subsidiarnosti. V sodbi z dne 6. junija 2019 v zadevi C-264/18³² je menilo, da zakonodajalec EU ni kršil načela subsidiarnosti, s tem ko je pravne storitve izključil iz Direktive 2014/24/EU o javnem naročanju³³, saj je zakonodajalec pri tem menil, da morajo nacionalni zakonodajalci določiti, ali bi za te storitve morala veljati pravila o javnem naročanju.

Sodišče je v dveh zadevah, v katerih je država članica izpodbijala zakonodajni akt, ki sta ga sprejela Evropski parlament in Svet, pojasnilo tudi uporabo načela sorazmernosti³⁴.

²⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. Mreža za spremljanje subsidiarnosti, ki je bila vzpostavljena aprila 2007 za lažjo izmenjavo informacij med lokalnimi in regionalnimi organi ter na ravni Unije o različnih dokumentih ter zakonodajnih in političnih predlogih Komisije. Mreža se uporablja kot točka dostopa, v okviru katere lahko vsi njeni partnerji pridobijo informacije in tudi izrazijo svoje mnenje.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³¹ V zvezi z regionalnimi parlamenti glej tudi oddelek 6.

³² Sodba z dne 6. junija 2019, P. M. in drugi/Ministerraad (predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo belgijsko ustavno sodišče), C-264/18, EU:C:2019:472.

³³ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65).

³⁴ Sodba z dne 13. marca 2019, Poljska/Evropski parlament in Svet, C-128/17, EU:C:2019:194; sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Evropski parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035.

Sodišče je glede standarda preverjanja skladnosti s tem načelom opozorilo, da je treba zakonodajalcu EU priznati široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve ter na katerih mora opraviti zapletene presoje in ocene. Po mnenju Sodišča torej merilo, ki ga je treba uporabiti, ni, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, saj lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na zastavljeni cilj³⁵.

Skladno s tem je Sodišče menilo, da ni bilo dokazano, da je zakonodajalec EU s sprejetjem Direktive (EU) 2016/2284 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka storil očitno napako. V tem okviru je pojasnilo, da zakonodajalcu EU ni treba upoštevati posebnega položaja države članice, če zadevni ukrep EU učinkuje v vseh državah članicah in temelji na tem, da se ob upoštevanju ciljev navedenega ukrepa zagotovi ravnovesje med različnimi prisotnimi interesi. Zato ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se ne upošteva položaj posamezne države članice, ampak položaj vseh držav članic EU, v nasprotju z načelom sorazmernosti³⁶.

V drugi sodbi³⁷ je Sodišče z vidika načela sorazmernosti potrdilo veljavnost nekaterih določb Direktive (EU) 2017/853, s katero sta Evropski parlament in Svet spremenila Direktivo Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja³⁸. Sodišče je v sodbi menilo, da se široka diskrecijska pravica zakonodajalca EU uporablja ne samo za naravo in obseg spornega ukrepa, ampak v določenem obsegu tudi za ugotavljanje osnovnih dejstev. Vendar mora zakonodajalec EU, tudi če ima široko diskrecijsko pravico, svojo odločitev utemeljiti na objektivnih merilih in preučiti, ali cilji, zastavljeni z izbranim ukrepom, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje. Sodišče je menilo, da morajo biti institucije EU, ki so sprejele zadevni ukrep, sposobne pred Sodiščem dokazati, da so pri sprejetju ukrepa izvajale diskrecijsko pravico. Pri tem se predpostavlja, da so upoštevale vse dejavnike in okoliščine, pomembne za položaj, ki naj bi ga ukrep urejal. Institucije morajo torej biti sposobne vsaj predložiti ter jasno in nedvoumno predstaviti osnovna dejstva, ki jih je bilo treba upoštevati kot podlago za sporni ukrep in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice. V navedeni zadevi je Sodišče zavrnilo tožbeni razlog, da zakonodajalec EU ni imel dovolj informacij o potencialnem vplivu izpodbijane direktive, da bi ocenil skladnost z načelom sorazmernosti. Sodišče je menilo, da so institucije EU v zakonodajnem postopku upoštevale razpoložljive znanstvene podatke in druge ugotovitve, ki so postale razpoložljive. To je vključevalo podatke in ugotovitve, pridobljene iz ocene REFIT, ki jo je opravila Komisija, različnih študij, javnega posvetovanja, posvetovanj z državami članicami in deležniki ter ocen učinka, ki so jih predložile države članice.

3. UPORABA MEHANIZMA ZA PREVERJANJE SUBSIDIARNOSTI V NACIONALNIH PARLAMENTIH

³⁵ Sodba v zadevi C-482/17, točka 77. Glej tudi presojo sorazmernosti v sodbi z dne 30. januarja 2019, Planta Tabak-Manufaktur Dr Manfred Obermann GmbH & Co. KG/Land Berlin, C-220/17, EU:C:2019:76.

³⁶ Sodba v zadevi C-128/17, točka 106.

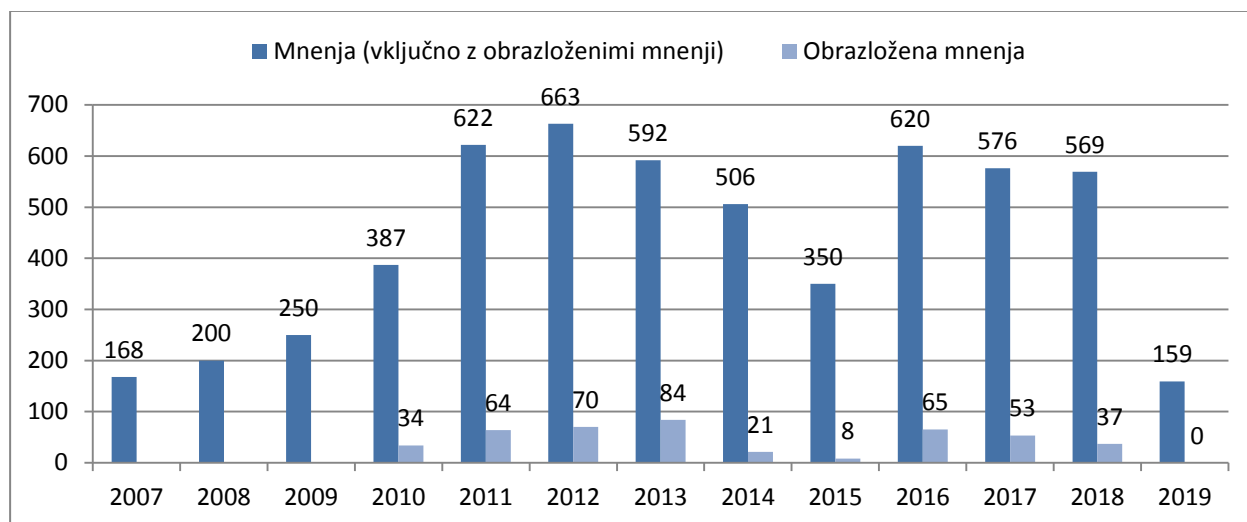
³⁷ Sodba v zadevi C-482/17, točke od 86 do 93.

³⁸ Direktiva (EU) 2017/853 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja (UL L 137, 24.5. 2017, str. 22).

Leto 2019 je bilo prvo leto od uvedbe mehanizma za preverjanje subsidiarnosti, v katerem Komisija od nacionalnih parlamentov ni prejela **nobenega obrazloženega mnenja**. To je bilo predvsem posledica velikega zmanjšanja zakonodajne dejavnosti Komisije v prehodnem letu med dvema Komisijama. Leta 2019 je Komisija sozakonodajalcema in nacionalnim parlamentom poslala 28 zakonodajnih predlogov, za katere se uporablja preverjanje subsidiarnosti, v primerjavi s 139 zakonodajnimi predlogi leta 2018. V zvezi s temi 28 predlogi so nacionalni parlamenti sprejeli 39 mnenj. S tem se potrjuje trend, ugotovljen v prejšnjem letnem poročilu: delež obrazloženih mnenj se zmanjšuje tako v primerjavi s skupnim številom mnenj (10,5 % leta 2016; 9 % leta 2017; 6,5 % leta 2018; nič v letu 2019) kot tudi v primerjavi s številom mnenj o predlogih Komisije, za katere se uporablja mehanizem za preverjanje subsidiarnosti (17,6 % leta 2016; 16 % leta 2017; 10,5 % leta 2018; nič v letu 2019).

To bi lahko bila posledica tega, da je Komisija uporabila okrepljeno agendo za boljše pravno urejanje ter da je bila zavezana vključevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti v vse faze oblikovanja politik, oceni obstoječih okvirov politike pred predložitvijo spremenjene zakonodaje in uvedbi ukrepov na evropski ravni le, če je s tem zagotovljena jasna dodana vrednost³⁹.

4. POLITIČNI DIALOG Z NACIONALNIMI PARLAMENTI



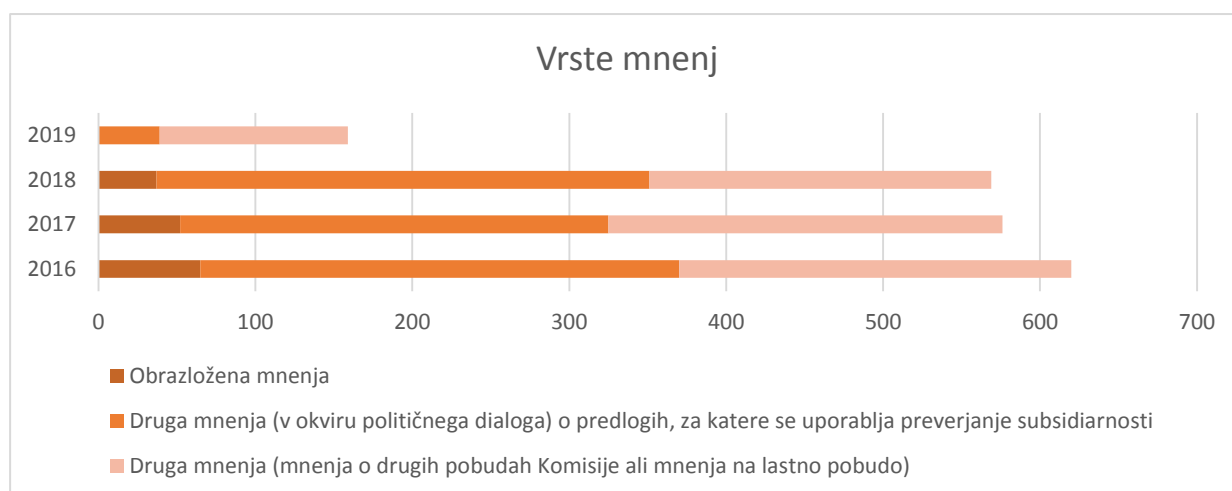
Splošna opažanja glede pisnih mnenj

Nacionalni parlamenti so leta 2019 Komisiji poslali 159 mnenj. To je precej manj kot v prejšnjih letih (576 leta 2017 in 569 leta 2018) in celo manj kot v prejšnjem prehodnem letu, tj. letu 2015 (350). To je najmanj mnenj od začetka političnega dialoga leta 2007.

Od teh 159 mnenj jih je samo 39 (25 %) zadevalo predloge Komisije, za katere se uporablja mehanizem za preverjanje subsidiarnosti. Preostalih 120 mnenj (75 %) se je nanašalo na nezakonodajne pobude, kot so sporočila, ali pa so bila to mnenja na lastno pobudo. Ta izjemno

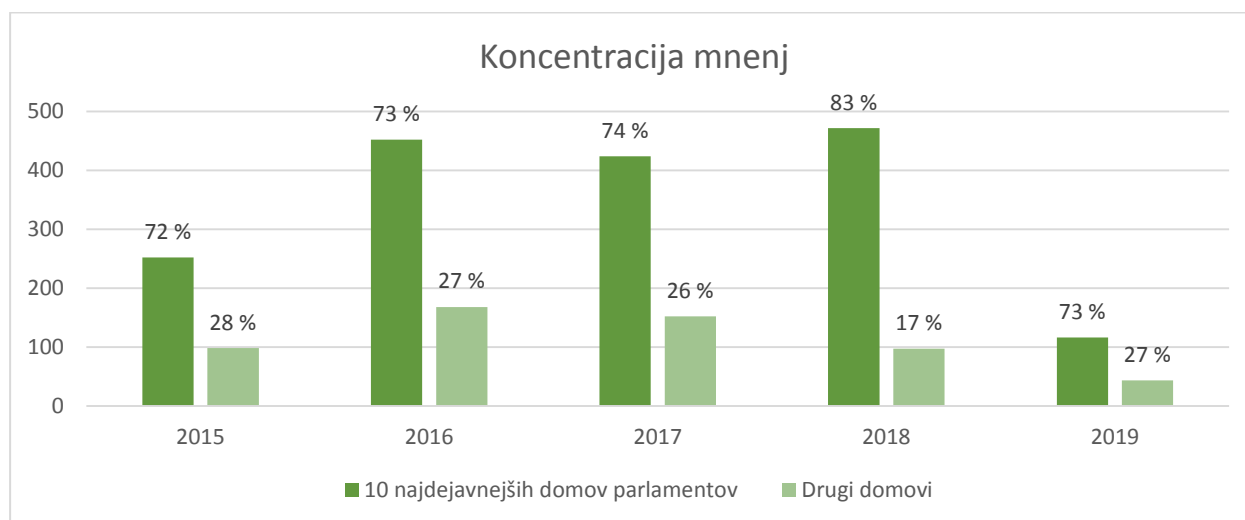
³⁹ Komisija je februarja 2020 prejela mnenje češke poslanske zbornice *Poslanecká sněmovna*, ki zavrača to stališče in nasprotno meni, da je zmanjšanje števila in deleža obrazloženih mnenj skrb vzbujajoč znak, da so nacionalni parlamenti izgubili željo po dejavnem vključevanju v zakonodajni postopek EU.

velik delež⁴⁰ odraža začasno zmanjšanje količine zakonodajnih predlogov, ki jih je predložila Komisija, vendar tudi kaže interes nacionalnih parlamentov, da bi Komisijo s svojimi stališči seznanili v zgodnji fazi postopka odločanja.



Sodelovanje in področje uporabe

Podobno kot v prejšnjih letih se je število mnenj, poslanih Komisiji, med nacionalnimi parlamenti zelo razlikovalo. Deset najdejavnejših domov parlamentov je izdalo 116 mnenj, tj. 73 % vseh mnenj, kar je manjši delež vseh mnenj kot leta 2018 (83 %), vendar podoben kot v prejšnjih letih (74 % leta 2017, 73 % leta 2016 in 72 % leta 2015). 17 domov parlamentov⁴¹ (10 leta 2018) ni izdalo nobenega mnenja.



⁴⁰ Leta 2018 se je 62 % mnenj nanašalo na pobude, za katere se uporablja preverjanje subsidiarnosti, 38 % pa je bilo drugih mnenj.

⁴¹ Avstrijska *Bundesrat* in *Nationalrat*, belgijska *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers*, bolgarski *Narodno Sabranie*, hrvaški *Hrvatski Sabor*, ciprski *Vouli ton Antiprosopon*, danski *Folketing*, estonski *Riigikogu*, finski *Eduskunta*, grški *Vouli ton Ellinon*, irski *Houses of the Oireachtas (Dáil in Seanad Éireann)*, latvijski *Saeima*, luksemburška *Chambre des Députés*, slovenska *Državni svet* in *Državni zbor* ter *House of Commons* Združenega kraljestva.

Leta 2019 je največ mnenj predložil češki *Senát* (21 mnenj). Ostalih deset nacionalnih parlamentov ali domov parlamentov, ki so leta 2019 poslali največ mnenj, so bili romunska *Camera Deputaţilor* (15 mnenj), portugalska *Assembleia da República* (14 mnenj), češka *Poslanecká sněmovna* (13 mnenj), francoski *Sénat* (12 mnenj), nemški *Bundesrat* (11 mnenj), španski *Cortes Generales* (8 mnenj), *House of Lords* Združenega kraljestva (8 mnenj), italijanski *Senato della Repubblica* (7 mnenj), romunski *Senat* (7 mnenj) in švedski *Riksdag* (7 mnenj). Ti domovi parlamentov so bili najdejavnejši tudi v letu 2018 (čeprav v drugačnem vrstnem redu).

Čeprav je večina domov predložila veliko manj mnenj, sta jih dva leta 2019 predložila več kot leta 2018: madžarski *Országgyűlés* (5 mnenj leta 2019, 3 mnenja leta 2018) in nizozemska *Eerste Kamer* (6 mnenj leta 2019, 2 mnenji leta 2018).

V Prilogi 1 je prikazano število mnenj, ki so jih poslali posamezni domovi parlamentov.

Glavne teme mnenj v političnem dialogu

Tako kot v prejšnjih letih so se tudi leta 2019 mnenja, ki so jih predložili nacionalni parlamenti, nanašala na različne teme. Največjo pozornost nacionalnih parlamentov je pritegnilo naslednjih pet svežnjev, ki so prejeli med pet do devet mnenj vsak⁴²:

1. razširitev glasovanja s kvalificirano večino – 9 mnenj;
2. subsidiarnost in boljše pravno urejanje – 8 mnenj;
3. krepitev pravne države – 6 mnenj;
4. za trajnostno Evropo – 5 mnenj;
5. boj proti dezinformacijam na spletu – 5 mnenj.

- *Razširitev glasovanja s kvalificirano večino*

Komisija se je zavezala, da bo preučila načine, kako izboljšati učinkovitost odločanja z opredelitvijo področij za širšo uporabo glasovanja s kvalificirano večino⁴³. V ta namen je sprejela štiri sporočila o štirih ključnih področjih politike: skupni zunanji in varnostni politiki, 12. septembra 2018⁴⁴; obdavčitvi, 15. januarja 2019⁴⁵; energiji in podnebj, 9. aprila 2019⁴⁶, in socialni politiki, 16. aprila 2019⁴⁷.

V zvezi s temi sporočili je bilo prejetih devet mnenj šestih nacionalnih parlamentov⁴⁸. V njih je bilo na splošno izraženo nasprotovanje razširitvi glasovanja s kvalificirano večino, saj so

⁴² Noben posamični dokument ni prejel več kot šest mnenj. V Prilogi 2 so navedeni dokumenti, ki so prejeli več kot štiri mnenja in med katerimi ni bilo zakonodajnih predlogov.

⁴³ Glej govor predsednika Junckerja o stanju v Uniji z dne 12. septembra 2018 in delovni program Komisije za leto 2019 (COM(2018) 800 final, 23.10.2018).

⁴⁴ COM(2018) 647 final, 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final, 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final, 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final, 16.4.2019.

⁴⁸ Češka *Poslanecká sněmovna* (dve mnenji, eno o obdavčitvi ter eno o energiji in podnebj), češki *Senát* (tri mnenja, in sicer o obdavčitvi, energiji in podnebj oziroma socialni politiki), madžarski *Országgyűlés* (samo eno mnenje, ki se je nanašalo na obdavčitev, skupno zunanjo in varnostno politiko ter socialno politiko), malteška *Kamra tad-Deputati* (obdavčitev), nizozemska *Eerste Kamer* (energija in podnebj) in švedski *Riksdag* (obdavčitev).

parlamenti menili, da je treba na teh področjih zaradi zaščite nacionalne suverenosti in interesov ohraniti odločanje s soglasjem. Nekateri domovi parlamentov so tudi menili, da odločanje s soglasjem na teh področjih deluje pravilno in ne ovira napredka na ravni EU.

Komisija je odgovorila, da na področju zunanje in varnostne politike pravilo o odločanju s soglasjem v nekaterih primerih vpliva na hitrost in sposobnost EU za ukrepanje v zvezi z globalnimi zadevami ter da bi morala EU, da bi bila sposobna še naprej oblikovati svojo prihodnost, izboljšati svoje odločanje z uporabo vseh možnosti, ki so na voljo v Pogodbah. V zvezi z obdavčitvijo je poudarila, da so usklajeni ukrepi EU bistveni za zaščito prihodkov držav članic ter zagotovitev pravičnega davčnega okolja in pravilnega delovanja notranjega trga.

Čeprav globalizacija in digitalizacija na področju politike obdavčitve ustvarjata skupne izzive, ki zahtevajo skupne rešitve, se EU zaradi omejitev pravila o odločanju s soglasjem ne more hitro odzvati ali ukrepati. Države članice bi lahko z glasovanjem s kvalificirano večino sprejemale hitrejša in učinkovitejša rešitve v zvezi z davčnimi zadevami. Poleg tega bi z rednim zakonodajnim postopkom davčne odločitve imele koristi od prispevkov Evropskega parlamenta, s čimer bi se izboljšala zastopanost stališč državljanov in povečala odgovornost. V zvezi z energetske in podnebno politiko je Komisija navedla, da sedanja ureditev obdavčitve energije zaradi različnih davčnih stopenj in davčnih osnov za konkurenčna goriva povzroča izkrivljanja na notranjem trgu. Zato je enako obravnavanje vseh virov energije glede na njihov prispevek k ciljem energetske unije (kot sta spodbujanje trajnostne energije in preprečevanje razsipne porabe energije) vidik, ki ga je treba upoštevati pri prihodnji reformi obdavčitve energije. Za to bo ključnega pomena, da se poiščejo kompromisne rešitve, pri katerih se bodo upoštevali interesi ter specifične gospodarske in socialne razmere v državah članicah.

Nazadnje, Komisija je v zvezi s socialno politiko pojasnila, da je sprejela ciljno usmerjen pristop k uporabi *premostitvenih* klavzul. Predlagala je, naj se te klavzule uporabljajo samo za vprašanja nediskriminacije ter za sprejemanje priporočil o socialni varnosti in socialni zaščiti delavcev, kjer bi glasovanje s kvalificirano večino državam članicam olajšalo hitro reševanje skupnih izzivov.

- *Subsidiarnost in sorazmernost*

Komisija je v sporočilu z naslovom „Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU“⁴⁹, sprejetem 23. oktobra 2018, letnem poročilu o subsidiarnosti in sorazmernosti za leto 2017⁵⁰ ter poročilu o odnosih z nacionalnimi parlamenti⁵¹ določila svoje nadaljnje ukrepe na podlagi priporočil projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“.

Leta 2019 je bilo v zvezi s tem svežnjem prejetih šest mnenj šestih nacionalnih parlamentov⁵² in eno mnenje regionalnega parlamenta⁵³. Vsi domovi so na splošno pozdravili delo projektne

⁴⁹ COM(2018) 703 final, 23.10.2018. Glej tudi oddelek 2.1 letnega poročila za leto 2018 in za ukrepe, izvedene leta 2019, oddelek 2.1 tega poročila.

⁵⁰ COM(2018) 490 final, 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final, 23.10.2018.

⁵² Češki *Senát*, nemški *Bundesrat*, italijanska *Camera dei Deputati*, litovski *Seimas*, romunska *Camera Deputaţilor* in švedski *Riksdag*. Finski *Eduskunta* ni poslal mnenja Komisiji, ampak je na svojem spletišču objavil izjavo o sporočilu. Poljski *Senat* je mnenje predložil že decembra 2018 (glej oddelek 2.1 letnega poročila za leto 2018).

⁵³ Bavarski *Landtag*.

skupine, podprli koncept „aktivne subsidiarnosti“ in se strinjali z nadaljnjimi ukrepi, ki jih je Komisija že sprejela.

Nekateri domovi so predlagali, kako bi lahko Komisija pri pripravi svojih predlogov izboljšala vzajemno delovanje z njimi, in sicer z izboljšanjem načrtovanja svojih pobud, da bi lahko nacionalni parlamenti bolje načrtovali svoja preverjanja subsidiarnosti, in/ali z izboljšanjem kakovosti ocen učinka in zagotavljanjem več informacij o njih v vseh uradnih jezikih. Podani so bili še drugi predlogi za izboljšanje preverjanja s strani nacionalnih parlamentov v zakonodajni fazi, na primer organiziranje razprav s predstavniki nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, kadar predlog sproži več obrazloženih mnenj, ali obravnavanje pripomb nacionalnih parlamentov v delovnih skupinah Sveta. Nekateri parlamenti so predlagali tudi ukrepe, zaradi katerih bi bilo treba spremeniti Pogodbi, na primer podaljšanje roka za izdajo obrazloženih mnenj na 12 tednov, zmanjšanje števila obrazloženih mnenj, potrebnih za sprožitev „rumenega kartona“, dovoljenje, da obrazložena mnenja temeljijo na sorazmernosti, določitev formalnega roka za odgovore Komisije in pooblastitev Evropskega parlamenta za predlaganje zakonodaje.

Komisija je v svojih odgovorih pozdravila podporo nacionalnih parlamentov pobudam, ki jih je napovedala v sporočilu, in potrdila, da se pripravlja na njihovo izvajanje. Strinjala se je, da je treba zagotoviti informacije o tem, kako sta v predlogih upoštevani načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ter poudarila, da se povzetki ocen učinka dejansko objavljajo v vseh jezikih EU. Poudarila je, da si prizadeva zvišati raven podrobnosti in zanesljivosti informacij o pobudah, napovedanih v njenem delovnem programu, ter se z zanimanjem seznanila s predlogi za organiziranje razprav o predloženih predlogih. Glede predlogov, ki bi zahtevali spremembo Pogodb, je poudarila, da ni v bližnji prihodnosti predvidena nobena taka sprememba.

- *Pravna država*

Komisija je 3. aprila 2019 sprejela sporočilo z naslovom „Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji – Trenutno stanje in možni naslednji koraki“⁵⁴. Cilj tega sporočila je bil zagotoviti pregled obstoječih orodij za obravnavanje izzivov za pravno državo v EU in začeti razpravo o tem, kako jo okrepiti. V okviru nadaljnjih ukrepov je 17. julija 2019 sprejela sporočilo z naslovom „Krepitev pravne države v Uniji – Načrt za ukrepanje“⁵⁵, v katerem so predstavljeni konkretni ukrepi na tem področju.

V zvezi s tema sporočiloma je bilo prejetih šest mnenj petih nacionalnih parlamentov⁵⁶. Ti so na splošno pozdravili prizadevanja Komisije za spodbujanje in ohranjanje pravne države v EU ter se strinjali, da je treba izboljšati in okrepiti orodja, ki so na voljo za zaščito temeljnih vrednot EU. Nekateri domovi so tudi poudarili pomen stalnega dialoga z državami članicami o pravni državi.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da je, kot je bilo pojasnjeno v sodni praksi Sodišča Evropske unije, pravno državo treba spoštovati tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU ter da so institucije EU odgovorne za reševanje teh vprašanj v institucionalnem okviru. Izpostavila je ključno vlogo, ki jo imajo nacionalni parlamenti pri zagotavljanju pravne države v državah članicah, in sicer kot zakonodajalci in kot organi, ki skrbijo za odgovornost izvršilne oblasti.

⁵⁴ COM(2019) 163 final, 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final, 17.7.2019.

⁵⁶ Nemški *Bundesrat* (dve mnenji, eno o vsakem sporočilu), nizozemski *Eerste Kamer* (o COM(2019) 343) in *Tweede Kamer* (o COM(2019) 163), romunski *Senat* (o COM(2019) 163) in švedski *Riksdag* (o COM(2019) 163).

Pojasnila je tudi, da bi moral biti predlagani „cikel pregleda pravne države“ preventivno orodje za odkrivanje težav in ustvarjanje prostora za dialog. Komisija bo postopek spremljala v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi.

- *Za trajnostno Evropo*

Komisija je 30. januarja 2019 sprejela dokument za razpravo z naslovom „Za trajnostno Evropo do leta 2030“⁵⁷, da bi usmerila razpravo o tem, kako lahko EU najbolje doseže cilje Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030.

V zvezi s tem dokumentom za razpravo je bilo prejetih pet mnenj štirih nacionalnih parlamentov⁵⁸, ki so izpostavili vrsto različnih vprašanj. Ta vključujejo regionalne in socialne vidike prehoda na trajnostni razvoj, potrebo po vključevanju vseh deležnikov v ta prehod, združljivost med rastjo in razvojem svetovne trgovine na eni strani ter trajnostnostjo na drugi strani in potrebo po podpiranju izobraževanja v EU in državah v razvoju.

Komisija se je v svojih odgovorih strinjala, da je za doseganje ciljev trajnostnega razvoja potrebno učinkovito sodelovanje na svetovni ravni, ravni EU ter nacionalni, regionalni in lokalni ravni ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Navedla je, da imajo nacionalni parlamenti ključno vlogo, saj je napredek v veliki meri odvisen od ukrepov, ki jih države članice sprejmejo na vseh ravneh. Poudarila je tudi, da so se začeli izvajati ukrepi, kot je pobuda za premogovno in ogljično intenzivne regije v prehodu, za zagotovitev, da bo prehod na podnebno nevtralnost pravičen in bo temeljil na solidarnosti, pri čemer ne bodo zapostavljene nobene regije ali državljani.

- *Boj proti dezinformacijam na spletu*

Komisija je 26. aprila 2018 sprejela sporočilo z naslovom „Boj proti dezinformacijam na spletu: evropski pristop“⁵⁹. Temu je 2. decembra 2018 sledilo poročilo⁶⁰ o izvajanju tega sporočila, ki ga je spremljal akcijski načrt proti dezinformacijam⁶¹.

Leta 2019 je bilo v zvezi s temi pobudami prejetih pet mnenj štirih nacionalnih parlamentov⁶². Zahtevali so pojasnilo glede vprašanj, kot so, kako opredeliti dezinformacije, meja med bojem proti dezinformacijam in cenzuro, vloga in neodvisnost preverjevalcev dejstev ter ciljno usmerjanje na dezinformacije iz Rusije.

Komisija se je v svojih odgovorih strinjala, da se izrazi, ki se uporabljajo v sporočilu, kot so „dezinformacije“, in napovedani ukrepi ne bi smeli uporabljati za namene cenzure, in je poudarila, da se je v sporočilu izrecno izognila kriminaliziranju govora ali ustvarjanju novih kategorij nezakonite vsebine. Pojasnila je, da je gosta mreža močnih in neodvisnih preverjevalcev dejstev bistvenega pomena za zdrav digitalni ekosistem ter da je zato olajšala

⁵⁷ COM(2019) 22 final, 30.1.2019.

⁵⁸ Češka *Poslanecká sněmovna* in *Senát*, nizozemska *Eerste Kamer* (dve zaporedni mnenji) in romunska *Camera Deputaţilor*.

⁵⁹ COM(2018) 236 final, 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final, 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018.

⁶² Češka *Poslanecká sněmovna* in *Senát*, nemški *Bundesrat* (mnenji o COM(2018) 794 in JOIN(2018) 36) ter nizozemska *Eerste Kamer* (dve novi mnenji o COM(2018) 36 po mnenju iz leta 2018). Nemški *Bundesrat* in nizozemska *Eerste Kamer* sta že leta 2018 izdala po eno mnenje o COM(2018) 236.

mrežno povezovanje med evropskimi organizacijami neodvisnih preverjevalcev dejstev, pri čemer je zagotovila infrastrukturo za čezmejno sodelovanje, ni pa zagotovila finančne podpore ali izvajala kakršnega koli nadzora na njihovi uredniški ravni. Kar zadeva zunanje vire dezinformacij, je Komisija navedla, da obstajajo trdni dokazi o dezinformacijah iz Rusije in da so, čeprav tudi druge države zunaj EU uporabljajo strategije dezinformiranja, ukrepi Rusije sistematični, dobro podprti in širšega obsega kot ukrepi drugih držav.

Skupna mnenja na lastno pobudo

Leta 2019 je Komisija od nacionalnih parlamentov prejela dve skupni mnenji na lastno pobudo. Obe mnenji je podpisalo šest domov parlamentov držav Višegrajske skupine (v nadaljnjem besedilu: V4)⁶³. Eno se je nanašalo na širitev Evropske unije in je podpiralo širitev na Zahodni Balkan. Drugo skupno mnenje je zadevalo večletni finančni okvir, v zvezi s katerim so nacionalni parlamenti V4 zahtevali, da se za skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko zagotovi enaka raven financiranja kot v prejšnjem finančnem okviru.

5. STIKI, OBISKI, SREČANJA IN KONFERENCE

Obiski Komisije v nacionalnih parlamentih in srečanja z njimi

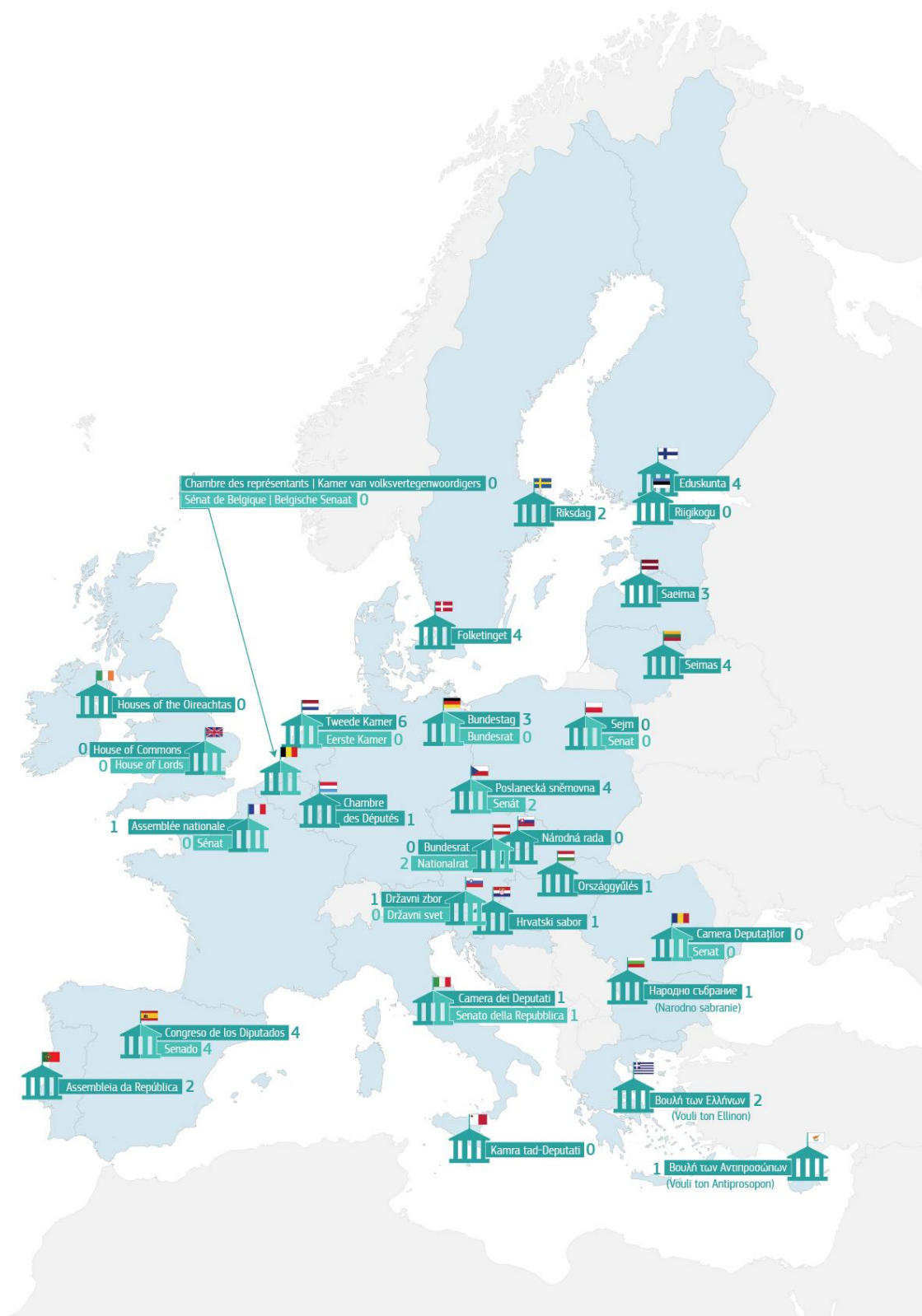
Člani Komisije so leta 2019 opravili skupaj 55 obiskov nacionalnih parlamentov ali srečanj z delegacijami nacionalnih parlamentov (glej spodnji zemljevid), kar je manj kot v prejšnjih letih (140 leta 2018), saj je bilo leto 2019 prehodno leto med dvema Komisijama. Med mandatom Junckerjeve Komisije so opravili skupaj 915 obiskov. To tesno sodelovanje z nacionalnimi parlamenti se bo nadaljevalo, saj je predsednica Komisije Ursula von der Leyen zahtevala, da vsak komisar v prvih dveh letih mandata obišče vse države članice in se redno sestaja z nacionalnimi parlamenti.

Glavni pogajalec EU za brexit Michel Barnier se je leta 2019 prav tako srečal s 13 nacionalnimi parlamenti, in sicer v okviru svojih obiskov prestolnic EU-27 in med srečanjem v Bruslju, da bi jih seznanil s pogajanjem z Združenim kraljestvom. Ti stiki se bodo v okviru tekočih pogajanj o prihodnjem odnosu med EU in Združenim kraljestvom nadaljevali in še okrepili.

Leta 2019 so se uradniki Komisije, večinoma visoki uradniki, udeležili več kot 40 srečanj odborov nacionalnih parlamentov, da bi o zakonodajnih predlogih razpravljali na bolj tehnični ravni. Uradniki Komisije so imeli tudi 13 predstavitev za predstavnike nacionalnih parlamentov v Bruslju o temah, kot so boljše pravno urejanje, učinkovitejša priprava zakonodaje o obdavčitvi in socialni politiki, zakonodaja o pripravljenosti na brexit ter trgovinski sporazum med EU in Mercosurjem. Prav tako so predstavništva Komisije v državah članicah ostala v pogostih stikih z nacionalnimi parlamenti, zlasti glede procesa evropskega semestra in drugih gospodarskih zadev.

⁶³ Češka Poslanecká sněmovna in Senát, madžarski Országgyűlés, poljska Sejm in Senat ter slovaški Národná rada.

Obiski članov Komisije v nacionalnih parlamentih in srečanja z njimi v letu 2019
(skupaj za vse države članice: 55)



Medparlamentarna srečanja in konference

Leta 2019 je potekalo več pomembnih medparlamentarnih srečanj in konferenc⁶⁴, med katerimi so bili:

- konferenca odborov parlamentov Evropske unije za evropske zadeve (COSAC⁶⁵);
- konferenca predsednikov nacionalnih parlamentov Evropske unije⁶⁶;
- evropski parlamentarni teden⁶⁷;
- medparlamentarna konferenca o stabilnosti, gospodarskem usklajevanju in upravljanju⁶⁸;
- medparlamentarni konferenci za skupno zunanjo in varnostno politiko ter skupno varnostno in obrambno politiko⁶⁹ ter
- skupina za skupni parlamentarni nadzor Europol⁷⁰.

Srečanja predsednikov COSAC sta leta 2019 potekali 20. in 21. januarja v Bukarešti ter 21. in 22. julija v Helsinkih. Srečanja v Bukarešti se je udeležila komisarka Corina Crețu. Vsebinsko so delegati obravnavali prednostne naloge romunskega in finskega predsedovanja Svetu, kohezijo in konvergenco (v Bukarešti) ter evropski proračun (v Helsinkih).

Na 61. plenarnem zasedanju COSAC, ki je potekalo od 23. do 25. junija v Bukarešti, so bili obravnavani dosežki romunskega predsedstva, mednarodni trgovinski odnosi v okviru brexita,

⁶⁴ Več podrobnosti o navedenih srečanjih je na voljo v poročilu Evropskega parlamenta o odnosih med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti:

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

⁶⁵ Konferenca COSAC je edini medparlamentarni forum, vključen v Pogodbi, in sicer v Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Običajno se sestane po dvakrat (eno srečanje predsednikov, eno plenarno zasedanje) v državi članici, ki predseduje Svetu Evropske unije po načelu rotacije. Komisija ima v konferenci COSAC status opazovalke. Več informacij o konferenci COSAC je na voljo na naslovu:

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

⁶⁶ Konferenca predsednikov nacionalnih parlamentov Evropske unije se organizira enkrat letno v državi članici, ki je predsedovala Svetu Evropske unije po načelu rotacije v drugi polovici predhodnega leta. Srečanje leta 2019 je potekalo 8. in 9. aprila na Dunaju. Več informacij:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>.

⁶⁷ Evropski parlamentarni teden je potekal v Evropskem parlamentu 18. in 19. februarja 2019. Na njem so sodelovali podpredsednik Komisije Valdis Dombrovskis, komisarja Pierre Moscovici in Günther Oettinger ter komisarka Marianne Thyssen. Več informacij: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁶⁸ Te konference, ki je potekala 30. septembra in 1. oktobra v Helsinkih, se je udeležil podpredsednik Komisije Jyrki Katainen. V prvem polletju je bila konferenca tako kot v prejšnjih letih del evropskega parlamentarnega tedna. Več informacij:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>.

⁶⁹ Konferenci sta potekali 7. in 8. marca v Bukarešti oziroma od 4. do 6. septembra v Helsinkih. Visoka predstavnica/podpredsednica Komisije Federica Mogherini se je obeh udeležila prek videokonference. Več informacij:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> in <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016b6ff76cbb2295>.

⁷⁰ Organizirani sta bili dve konferenci, in sicer ena 24. in 25. februarja v Bukarešti ter druga 23. in 24. septembra v Bruslju. Obeh se je udeležil komisar Julian King. Več informacij:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> in <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>.

evropski izobraževalni prostor kot vodilni dejavnik pri preoblikovanju in krepitvi enotnega trga ter gospodarstvo, temelječe na inovacijah in tehnologiji.

62. plenarnega zasedanja COSAC, ki je potekalo od 1. do 3. decembra v Helsinkih, sta se udeležila podpredsednik Komisije Maroš Šefčovič in glavni pogajalec EU Michel Barnier, ki sta z delegati razpravljala o sestavi in politični agendi nove Komisije, njenih odnosih z nacionalnimi parlamenti in brexitu. Delegati so razpravljali tudi o morebitni vlogi nacionalnih parlamentov na konferenci o prihodnosti Evrope, rezultatih finskega predsedstva, spodbujanju pravne države v EU, Listini EU o temeljnih pravicah in podnebni strategiji za Evropo.

Komisija je predložila pisne odgovore na prispevke, ki jih je konferenca COSAC sprejela na obeh plenarnih zasedanjih⁷¹.

6. VLOGA REGIONALNIH PARLAMENTOV

Regionalni parlamenti posredno prispevajo k odnosom Komisije z nacionalnimi parlamenti. V skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbama se vsak nacionalni parlament pri preverjanju subsidiarnosti osnutkov zakonodajnih aktov EU za namene izdaje obrazloženega mnenja posvetuje, kadar je to primerno, z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila⁷².

Poslanci regionalnih parlamentov so zastopani tudi v Odboru regij, ki izvaja dejavnosti spremljanja prek mreže za spremljanje subsidiarnosti in svoje spletne platforme, zasnovane v podporo sodelovanju regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili pri mehanizmu zgodnjega opozarjanja o subsidiarnosti (REGPEX)⁷³.

Čeprav v Pogodbah ni izrecne določbe o neposrednem sodelovanju med Komisijo in regionalnimi parlamenti, so nekateri regionalni parlamenti, zlasti iz Nemčije, resolucije predložili neposredno Komisiji, v njih pa so podali pripombe o subsidiarnosti (*Landtag* Bavarske), prihodnosti Evrope (*Landtag* Baden-Württemberga) in političnih vidikih več predlogov Komisije. Regionalni parlamenti so tako poudarili svoj interes za neposredno prispevanje k oblikovanju evropske politike. Leta 2019 je regionalni parlamentarni svet Velike regije (Grande Région)⁷⁴ predložil svoja priporočila o kohezijski politiki, razvoju plovne poti po Mozeli, vprašanjih čezmejnega zaposlovanja, krožnem gospodarstvu, železniškem prometu, spodbujanju večjezičnosti in digitalnem civilnem sodišču. Komisija je v bistvu odgovorila na vse resolucije, ki jih je prejela od regionalnih parlamentov ali organizacij regionalnih parlamentov.

Flamski parlament pa je Komisiji mnenje o strategiji EU po brexitu poslal prek belgijskega zveznega parlamenta⁷⁵.

⁷¹ Objavljeni skupaj z drugimi dokumenti konference COSAC na naslovu:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> in <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.

⁷² Prvi odstavek člena 6 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Za več podrobnosti o dejavnostih Odbora regij na področju preverjanja subsidiarnosti glej oddelek 2.4.

⁷⁴ Sestavljajo ga poslanci parlamentov iz Posarja, Porenja - Pfalške (Nemčija), Luksemburga, regije Grand-Est (Francija), Valonije in nemško govoreče skupnosti (Belgija).

⁷⁵ Komisija ga je evidentirala kot mnenje belgijskega *Sénat/Senaat*.

Komisarka Corina Crețu in glavni pogajalec EU Michel Barnier sta se udeležila 8. evropskega vrha regij in mest, ki ga je Evropski odbor regij organiziral 14. in 15. marca 2019 v Bukarešti. S predsednico Konference evropskih regionalnih zakonodajnih skupščin (CALRE) Donatello Porzi so si izmenjali mnenja o vprašanjih regionalne politike in vplivu brexita.

Predsednik Juncker je imel leta 2019 govore pred regionalnimi parlamenti *Baden Württemberg*, *Posarja* in *Thüringena* (Nemčija). Udeležil se je tudi evropske konference nemško govorečih regionalnih parlamentov, ki so jo skupaj organizirali avstrijski parlament, južnotirolski parlament v Italiji in parlament nemško govoreče skupnosti v Belgiji.

7. SKLEPNA UGOTOVITEV

Leto 2019 je bilo prvo leto od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, v katerem nacionalni parlamenti Komisiji niso poslali nobenega obrazloženega mnenja. Od drugih vrst mnenj, ki so jih poslali nacionalni parlamenti, se jih je 75 % nanašalo na nezakonodajne pobude Komisije ali pa so to bila mnenja na lastno pobudo. To jasno kaže interes nacionalnih parlamentov, da Komisiji v zgodnji fazi procesa odločanja predložijo v prihodnost usmerjene politične prispevke.

Komisija si je močno prizadevala upoštevati priporočila projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“, zlasti v okviru svojega dela za boljše pravno urejanje, katerega namen je bolje pripraviti in utemeljiti zakonodajo EU ter zagotoviti, da je ta v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Prav tako je nacionalnim parlamentom pomagala, da bodo učinkoviteje opravljali svojo vlogo, s tem da je iz izračuna osem tedenskega roka za predložitev obrazloženih mnenj izključila čas božičnih in novoletnih praznikov in da pripravlja skupne odgovore, kadar večje število nacionalnih parlamentov izrazi s subsidiarnostjo povezane pomisleke v zvezi z danim svežnjem.

Člani Komisije so leta 2019 z nacionalnimi parlamenti še naprej sodelovali v rednih razpravah, ki imajo ključno vlogo pri približevanju EU njenim državljanom.

Nova Komisija, ki ji predseduje Ursula von der Leyen, je mandat nastopila 1. decembra 2019. Z obiski in izmenjavami bo okrepila tesno sodelovanje z nacionalnimi parlamenti, saj je njena predsednica Ursula von der Leyen zahtevala, da vsak komisar v prvih dveh letih mandata obišče vse države članice in se redno sestaja z nacionalnimi parlamenti. Komisija Ursule von der Leyen bo v svojem političnem in zakonodajnem delu poseben poudarek namenila tudi načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.