



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 10.7.2012
COM(2012) 373 final

POROČILO KOMISIJE

O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

(Devetnajsto poročilo o boljši pripravi zakonodaje, leto 2011)

POROČILO KOMISIJE

O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

(Devetnajsto poročilo o boljši pripravi zakonodaje, leto 2011)

1. UVOD

To je devetnajsto letno poročilo o izvajanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri pripravi zakonodaje EU. Predloženo je v skladu s členom 9 Protokola (št. 2) o uporabi teh načel (v nadaljnjem besedilu: Protokol), ki je priloga k Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU).

Poročilo tako kot v prejšnjih letih ugotavlja, kako različne institucije in organi EU – Komisija, Evropski parlament, Svet in Odbor regij – izvajajo navedeni načeli in podrobneje predstavlja nekatere pobude in zakonodajne predloge Komisije, v zvezi s katerimi so se v letu 2011 pojavila vprašanja glede subsidiarnosti. Preučuje tudi, kako se je od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe razvil mehanizem za preverjanje subsidiarnosti, ki v skladu s členom 12 PEU in Protokolom daje nacionalnim parlamentom posebno vlogo pri nadzoru izvajanja načela subsidiarnosti. Glede na tesno povezavo med mehanizmom za nadzor subsidiarnosti ter političnim dialogom med nacionalnimi parlamenti in Komisijo se to poročilo razlaga kot dopolnitev letnega poročila Komisije za leto 2011 o odnosih z nacionalnimi parlamenti¹.

2. UPORABA NAČEL V INSTITUCIJAH

Odločitve o tem, ali se ukrepi predlagajo na ravni EU (subsidiarnost), in v tem primeru o obsegu in obliki takih ukrepov (sorazmernost), so bistven element pametne pravne ureditve². Vse institucije in organi EU morajo upoštevati obe načeli.

Skrbna ocena upoštevanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti v predzakonodajni fazi je pomembna za zagotovitev ustrezne zasnove predlogov. V fazi, ki sledi sprejetju zakonodaje, se lahko Sodišče pozove, naj preveri zakonitost sprejete zakonodaje. Sodišče do danes še ni razveljavilo ukrepa zaradi kršitve načela subsidiarnosti.

Nujno je treba zagotoviti preglednost argumentov v zvezi z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, saj to različnim institucionalnim akterjem in širši javnosti omogoča, da konstruktivno razpravljajo o veljavnosti predloga. Zato bi v skladu s členom 5 Protokola in ne glede na to, od kod pobuda izvira, osnutek zakonodajnega akta moral vsebovati podrobno „izjavo“, ki bi zainteresiranim stranem omogočala oceno skladnosti z navedenima načeloma. Čeprav izvajanja načela subsidiarnosti ni mogoče presojati mehanično glede na operativna merila, Komisija še naprej uporablja test „nujnosti“ in „dodane vrednosti za EU“ kot del analitičnega okvira in priporoča, da drugi ravnamo enako.

¹ COM(2012) 375.

² Vprašanja pametne pravne ureditve so bila širše obravnavana v Sporočilu Komisije COM(2010) 543.

2.1. Komisija

Komisija kot avtor zakonodajnih predlogov v skladu s svojo pravico do pobude zagotavlja, da se že v zgodnji fazi razvoja politike sprejmejo ustrezne odločitve o tem, ali in kako se predlagajo ukrepi na ravni EU.

V časovnih načrtih³, ki so objavljeni za vse pomembne pobude, so navedene namere Komisije, vključno z začetno utemeljitvijo subsidiarnosti in sorazmernosti. Te ideje so pozneje preverjene v posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi in v postopku ocene učinka. Izjava o subsidiarnosti, kot jo za vsak zakonodajni predlog zahteva člen 5 Protokola, je navedena v obrazložitvenem memorandumu, nanjo pa se sklicujejo tudi uvodne izjave predloga. Ocene učinka zagotavljajo najbolj natančno analizo subsidiarnosti in sorazmernosti, izvedejo pa se za predloge, ki bodo imeli znatne učinke. Kakovost te analize sistematično nadzira odbor za oceno učinka.

Odbor je v letu 2011 ob analizi kakovosti ocen učinkov nadaljeval presojo dodane vrednosti za EU. Čeprav je bilo število priporočil odbora glede subsidiarnosti in sorazmernosti nekoliko manjše v primerjavi z letom 2010, so bila tovrstna priporočila še vedno vključena v številnih mnenjih (43 %). Odbor je večkrat zahteval boljšo utemeljitev potrebe po ukrepanju na ravni EU, zlasti:

— je izpostavil potrebo po boljših utemeljitvah težav, ki zahtevajo ukrepanje na ravni EU.« Odbor je glede pobude za alternativno reševanje sporov zahteval boljšo predstavitev obstoja in obsega problema nedelovanja trga in njegovega pomena za delovanje notranjega trga. Podobno je odbor v primeru strategije EU za zaščito in dobro počutje živali zahteval, da je treba težave, povezane s pristojnostjo EU, kot je izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, bolje razločevati od drugih problemov, pri katerih bi bilo ukrepanje na ravni držav članic bolj primerno;

— v nekaterih primerih je sklenil, da so dejstva, ki dokazujejo potrebo po zakonodajni pobudi EU in sorazmernost slednje še vedno šibka, na primer v zvezi z zgoraj navedeno pobudo za *alternativno reševanje sporov*, za katero je ocenil, da „ni dovolj jasna glede stroškov in koristi, da se s konceptom alternativnega reševanja sporov pokrije celotna EU tako na evropski ravni kot na ravni držav članic“. Podobno je odbor glede pobude o dostopu do osnovnega plačilnega računa menil, da je še vedno treba bolj prepričljivo dokazati potrebo po zavezujočem instrumentu EU in njegovo sorazmernost. Službe so v končno poročilo o oceni učinka vključile pripombe odbora.

2.2. Nacionalni parlamenti

Mehanizem za preverjanje subsidiarnosti daje nacionalnim parlamentom pravico izraziti svoja mnenja glede skladnosti osnutkov zakonodajnih aktov, ki ne spadajo v okvir izključnih pristojnosti EU, z načelom subsidiarnosti. Glede na število obrazloženih mnenj, v katerih je bilo ugotovljeno, da predlog krši načelo subsidiarnosti⁴ (tj. če so v roku osmih tednov

³ Dostop do časovnih načrtov je mogoč prek Komisijine spletne strani za oceno učinka: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁴ Obrazloženo mnenje je opredeljeno kot mnenje, v katerem nacionalni parlament navede kršitev subsidiarnosti in ki ga v osem tedenskem roku, določenem v Protokolu, pošlje Komisiji (ali Evropskemu parlamentu, Svetu, Sodišču, Evropski centralni banki ali Evropski investicijski banki, odvisno od institucije, ki je predlagala zadevni osnutek zakonodajnega akta).

doseženi pragovi iz člena 7 Protokola), se lahko uporabi t.i. „rumeni“ ali „oranžni karton“. To pomeni ponovno proučitev osnutka zakonodajnega predloga in lahko povzroči spremembo ali umik relevantnega zakonodajnega predloga.

Komisija je leta 2011 prejela 64 obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov, kar je skoraj 75 % več kot v letu 2010, ki je bilo prvo leto delovanja mehanizma za preverjanje subsidiarnosti. Kljub povečanju teh 64 obrazloženih mnenj še vedno pomeni le 10 % vseh mnenj (622), ki jih je Komisija prejela leta 2011 v okviru širšega političnega dialoga z nacionalnimi parlamenti.

Obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov se tako kot že v prvem letu uporabe novega mehanizma za preverjanje subsidiarnosti še vedno navezujejo na precej različna vprašanja: 64 obrazloženih mnenj, prejetih v letu 2011, se nanaša na 28 različnih predlogov Komisije. Večina obrazloženih mnenj se je osredotočala na zakonodajne predloge na področju obdavčevanja, kmetijstva, notranjega trga ter pravosodja. Predlogi, v zvezi s katerimi je bilo prejeto največje število obrazloženih mnenj, se nanašajo na skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb (devet mnenj), začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah (šest mnenj), skupno evropsko prodajno pravo (pet mnenj) in Uredbo o enotni skupni ureditvi trgov (pet mnenj). Največ obrazloženih mnenj so izdali naslednji nacionalni parlamenti: švedski Riksdag, luksemburški Chambre des Députés (spodnji dom) ter poljska Sejm in Senat (spodnji in zgornji dom).

V nobenem od primerov iz leta 2011 ni bil dosežen prag za rumeni ali oranžni karton. Razen zgoraj navedenih predlogov je velika večina 28 zakonodajnih predlogov, glede katerih so nacionalni parlamenti leta 2011 izdali obrazložena mnenja, izzvala po največ tri obrazložena mnenja. Komisija je v skladu s svojo politično zavezanostjo nacionalnim parlamentom odgovorila oziroma ravno pripravlja odgovor v okviru političnega dialoga na vsako obrazloženo mnenje, ta mnenja pa upošteva tudi pri naknadnih medinstitucionalnih razpravah in pogajanjih.

Vsak nacionalni parlament izbere svoj notranji postopek za sprejetje obrazloženih mnenj in obliko, v kateri se ta pošljejo Komisiji. To se kaže v veliki pestrosti oblik, dolžine, podrobnosti in udeležencev v postopku sprejemanja obrazloženih mnenj. Glede na to, da se politični dialog in mehanizem za preverjanje subsidiarnosti do neke mere neizogibno prekrivata, je bila edina zahteva predsednika Barrosa, naslovljena na nacionalne parlamente v njegovem dopisu z dne 1. decembra 2009⁵, da v svojih mnenjih kolikor je mogoče razlikujejo med vidiki subsidiarnosti in pripombami na vsebino predloga ter da so čim bolj jasni glede svoje ocene skladnosti predloga z načelom subsidiarnosti“. Komisija bo v svojih stikih z nacionalnimi parlamenti še naprej poudarjala zadnjenavedeni vidik.

Poleg bolj formalnih vidikov so se obrazložena mnenja, ki so bila Komisiji poslana v letu 2011, razlikovala tudi po vsebini in obrazložitvi. V več primerih so nacionalni parlamenti uporabili vsebinske argumente pri dokazovanju kršitve subsidiarnosti, kot so potencialni negativni učinki predlaganega ukrepa na splošne gospodarske razmere, medtem ko so v drugih primerih svoje ugotovitve oprli na argumente subsidiarnosti in sorazmernosti ali na domnevno nepravilno ali nedoločeno pravno podlago. Poleg tega so nacionalni parlamenti v več primerih uporabili obrazloženo mnenje, da bi izrazili svoje nasprotovanje predlagani

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm.

uporabi delegiranih aktov na določenem področju ali manjkajoči utemeljitvi subsidiarnosti v obrazložitvenem memorandumu (glej poglavje 3.1.). Kot je navedeno v zgoraj omenjenem dopisu predsednika Barrosa, bo Komisija „upoštevala vsa obrazložena mnenja, ki bodo izražala pomisleke glede skladnosti zakonodajnega predloga z načelom subsidiarnosti (...), tudi če bodo v različnih obrazloženih mnenjih navedeni različni razlogi za neskladnost z načelom subsidiarnosti“. Komisija v skladu s svojo razlago mehanizma za preverjanje subsidiarnosti meni, da je za izdajo obrazloženega mnenja o predlogu Komisije in za argumente, na katerih tako mnenje temelji, odgovoren izključno vsak posamezni nacionalni parlament.

Ker je bila v nekaterih obrazloženih mnenjih, prejetih v letu 2011, izpostavljena nezadostna ali manjkajoča utemeljitev subsidiarnosti in je bilo v nekaterih primerih ugotovljeno, da to pomeni formalno kršitev načela subsidiarnosti, Komisija poudarja svojo zavezanost k zagotavljanju, da obrazložitveni memorandum vseh zakonodajnih predlogov na področju uporabe mehanizma za preverjanje subsidiarnosti vsebujejo ustrezno utemeljitev subsidiarnosti.

2.3. Evropski parlament in Svet

Zakonodajalca sta prav tako odgovorna za zagotavljanje skladnosti zakonodajnega predloga z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ter za zagotavljanje ustrezne utemeljitve, kadar predlagata spremembo, ki vpliva na obseg ukrepanja EU⁶.

V Svetu skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti zagotavlja Odbor stalnih predstavnikov (Coreper)⁷. V Evropskem parlamentu notranji poslovnik vsebuje posebno pravilo o „pregledu spoštovanja načela subsidiarnosti“⁸, ki določa, da skladnost preverijo odbori, pristojni za posamezne dosjeje, skupaj z odborom za pravne zadeve, in da pristojni odbor ne sme sprejeti končne odločitve pred iztekom roka osmih tednov.

Treba je tudi opozoriti, da je Komisija v letu 2011 prejela malo parlamentarnih vprašanj (32 od več kot 12 000 vprašanj), ki so se nanašala na spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Taka vprašanja so se v glavnem nanašala na zahteve za podkrepitev skladnosti nekaterih predlogov Komisije s tema načeloma ter so delno odražala pomisleke drugih institucij in akterjev.

2.4. Odbor regij

Odbor regij izrazi svoje stališče na prošnjo druge institucije ali v obliki mnenja na lastno pobudo. V skladu s členom 8 Protokola ima tudi pravico, da na podlagi člena 263 PDEU izpodbija veljavnost zakonodajnega predloga z vidika skladnosti z načelom subsidiarnosti, vendar le, če je bilo z njim opravljeno posvetovanje na podlagi obveznosti iz PDEU.

Spremljanje subsidiarnosti s strani Odbora regij se izraža bodisi prek njegovih mnenj, dejavnosti mreže za nadzor subsidiarnosti ali prek prispevkov, ki so jih regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili posredovali nacionalnim parlamentom v okviru mehanizma za nadzor subsidiarnosti. Nacionalni parlamenti se z regionalnimi parlamenti z zakonodajnimi

⁶ Glej Medinstitucionalni sporazum o subsidiarnosti (UL C 329, 6.12.1993, str. 132).

⁷ Sklep Sveta 2009/937/EU, UL L 325, 11.12.2009, str. 35.

⁸ Člen 38a.

pooblastili posvetujejo na različne načine in pri tem je osem tedenski rok velik izziv. Nekaj regionalnih parlamentov je zato začelo mnenja o subsidiarnosti informativno pošiljati neposredno Komisiji.

Čeprav odbor v letu 2011 ni ugotovil nobene kršitve subsidiarnosti, se v svojih mnenjih pogosteje sklicuje na to načelo in namerava povečati število ocen subsidiarnosti v svojih končnih mnenjih. Poleg tega še naprej uporablja svojo mrežo analiz subsidiarnosti in sorazmernosti.

Ob koncu leta 2011 je bilo v mrežo za nadzor subsidiarnosti, ki jo upravlja Odbor regij, vključenih 134 partnerjev. To pomeni znatno povečanje partnerjev, zlasti iz regionalnih parlamentov in vlad. Mreža za nadzor subsidiarnosti je v letu 2011 opravila ciljno usmerjena posvetovanja o petih predlogih Komisije (*Instrument za povezovanje Evrope; Manj upravnih formalnosti za državljane; Pregled politike EU o kakovosti zraka in emisijah; Energetska učinkovitost in Vključevanje Romov*⁹). Poleg tega je začela izvajati drugi akcijski načrt, osredotočen na politiko TEN-T, ki je namenjen prepoznavanju najboljših praks pri uporabi načela subsidiarnosti v evropskih regijah in mestih.

V letu 2011 so bile poleg tega opravljene priprave za zagon spletne strani REGPEX, ki je namenjena regijam z zakonodajnimi pristojnostmi pri izvajanju njihove vloge v mehanizmu za preverjanje subsidiarnosti ter zagotavlja vir informacij in izmenjav med regionalnimi parlamenti in vladam pri pripravi njihovih analiz subsidiarnosti. Spletna stran je začela delovati marca 2012¹⁰.

Revidirani sporazum o sodelovanju med Evropsko komisijo in Odborom regij, o katerem so se pogajanja začela v letu 2011 in je bil podpisan 16. februarja 2012¹¹, odraža pripravljenost za nadaljnjo krepitev sodelovanja in izmenjav v okviru izvajanja Protokola.

2.5. Sodišče

Sodišče Evropske unije je v skladu s členom 263 PDEU pristojno za preverjanje zakonitosti zakonodajnih aktov, kar zadeva skladnost z načelom subsidiarnosti. V Protokolu je navedeno, da lahko Odbor regij ali države članice v svojem imenu ali v imenu nacionalnih parlamentov vložijo tožbo pri Sodišču.

Sodišče je v sodbi v zadevi Luksemburg proti Parlamentu in Svetu¹² potrdilo, kar je bilo navedeno že v odločitvi o *Uredbi o mobilnem gostovanju*¹³, ki je bila obravnavana v poročilu za leto 2009. Sodišče pri pregledu skladnosti z načeli sorazmernosti in subsidiarnosti upošteva Komisijino oceno učinka.

⁹ COM(2011) 665, COM(2010)747, SEC(2011)342, COM(2011) 370 in 173.

¹⁰ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

¹¹ <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>.

¹² Zadeva C-176/09.

¹³ Zadeva C-58/8 Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform v zvezi z Uredbo (ES) št. 717/2007.

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

V tem oddelku so obravnavani predlogi Komisije, v zvezi s katerimi je potekala večina razprav o subsidiarnosti in sorazmernosti.

3.1. Spremljanje zadev, omenjenih v prejšnjih poročilih

V nekaterih primerih, navedenih v prejšnjih poročilih, kot so *direktive o pristojbinah za varovanje v letalstvu*¹⁴, *o varstvu tal*¹⁵, *o enakem obravnavanju zunaj trga dela*¹⁶ in *o gojenju genetsko spremenjenih organizmov*, v tekočih zakonodajnih postopkih ni bilo večjega napredka v letu 2011. Nadaljnje razprave o *Direktivi o sezonskih delavcih* v EP in Svetu niso vključevale vprašanj v zvezi z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

Zakonodajalca se še vedno nista sporazumela glede *Direktive o porodniškem dopustu*¹⁷, ki je bila omenjena v poročilu za leto 2008. Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov se je junija 2011 seznanil s poročilom o napredku, v katerem so nekatere delegacije pozvale k ustreznemu upoštevanju načela subsidiarnosti in raznolikosti situacij v različnih državah članicah. Nekatere delegacije so na srečanju opozorile na izjavo iz zapisnika, ki jo je podalo osem delegacij na seji Sveta decembra 2010, v kateri predlagajo, da bi vsaka država članica morala imeti možnost, da se odloči o ravni varstva, pri čemer upošteva nekatere minimalne zahteve v skladu z načelom subsidiarnosti. Nekateri so Svet pozvali, naj prekine svoje delo na tem področju.

V okviru medinstitucionalnih razprav decembra 2011 je bil sklenjen sporazum glede predloga za *razdeljevanje hrane najbolj ogroženim osebam*, v zvezi s katerim so nacionalni parlamenti predložili 3 obrazložena mnenja v letu 2010. Evropski parlament je izrazil odločno podporo nadaljevanju programa po letu 2013. Tudi Svet je dosegel politični dogovor o nadaljevanju programa do leta 2013. Komisija je v svoji izjavi upoštevala mnenja številnih držav članic, da po letu 2013 ne bodo nadaljevale programa, vendar pa to ne posega v njeno pravico do pobude na podlagi Pogodbe.

Na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta februarja 2012 je bilo sprejeto poročilo o predlogu *sistema zajamčenih vlog*, glede katerega ni bilo mogoče doseči soglasja v prvi obravnavi. V zvezi s tem predlogom so bila predložena 3 obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov v letu 2010. Kljub temu sta poročevalec Simon (S&D/DE) in dansko predsedstvo Sveta izrazila pripravljenost za pogajanja, da bi bilo čim prej doseženo soglasje v drugi obravnavi.

Svet je *Direktivo o pravicah potrošnikov* uradno sprejel oktobra 2011.

¹⁴ COM(2009) 217. Tu in v nadaljevanju, podrobnosti o medinstitucionalnih razpravah so na voljo prek baze podatkov PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

¹⁵ COM(2006) 232.

¹⁶ COM(2008) 426.

¹⁷ COM(2008) 637.

3.2. Druge zadeve, ki so sprožile razprave o subsidiarnosti

Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB)¹⁸

Komisija je marca 2011 predlagala skupni sistem za izračun davčne osnove za podjetja, ki poslujejo v EU. Cilj tega predloga je znatno zmanjšati upravno breme, znižati stroške upoštevanja predpisov v zvezi s transfernimi cenami, omogočiti čezmejne davčne olajšave za izgube in odpraviti pravno negotovost, s katero se danes srečujejo podjetja v EU, ker imajo pri določanju svojega obdavčljivega dobička opraviti s 27 različnimi nacionalnimi sistemi.

V zvezi s tem predlogom je bilo predloženo največje število mnenj nacionalnih parlamentov v letu 2011, tj. skupno 17 mnenj, od tega devet obrazloženih mnenj v skladu s Protokolom, saj naj bi predlog kršil načelo subsidiarnosti. Ker so prejeta obrazložena mnenja predstavljala le 13 glasov, ni bil uporabljen t.i. „rumeni karton“, za katerega je potrebno vsaj 18 glasov.

Nacionalni parlamenti so bili poleg domnevno pomanjkljive utemeljitve v zvezi s subsidiarnostjo zaskrbljeni tudi glede tega, da predlog ureja področje, ki je v pristojnosti držav članic. Trdili so, da bi to negativno vplivalo na države članice, ker davka od dohodkov pravnih oseb ne bi mogle uporabiti za spodbujanje rasti in zaposlovanja. Menili so, da bi s tem državam članicam odvzeli njihove posamične konkurenčne prednosti in ustvarili posreden pritisk na nacionalne davčne stopnje, kar pa bi vodilo k poslabšanju proračunskega stanja in zmanjšanju davčnih prihodkov. Poleg tega je bilo v dveh obrazloženih mnenjih izpostavljeno vprašanje sorazmernosti, in sicer naj bi predlog presegal tisto, kar je nujno, in vodil k dvema različnima sistemoma davka od dohodkov pravnih oseb, kar bi povzročilo nepotrebno upravno breme.

Komisija je v odgovorih nacionalnim parlamentom poudarila, da to področje obdavčitve spada v deljeno pristojnost in da člen 115 PDEU zagotavlja pravno podlago za ukrepe na tem področju. Na tej podlagi je Komisija sprejela osnutek zakonodajnega akta za preprečevanje davčnih ovir in neskladij, ki večinoma izhajajo iz razdrobljenosti notranjega trga Unije na 27 različnih davčnih sistemov. Podjetja se s temi težavami srečujejo pri poslovanju znotraj notranjega trga. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb naj bi podjetjem omogočila prihranke ter s tem spodbujala čezmejno razširitev poslovanja ne le obstoječih večnacionalnih skupin, ampak tudi povsem domačih družb, vključno z MSP, ki si trenutno ne morejo privoščiti odpiranja podružnic prek nacionalne meje. Zato je namen skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb ustvarjanje pozitivnih učinkov in spodbujanje čezmejnih poslovnih naložb. Poleg tega je Komisija poudarila, da predlog ne vpliva na suverenost držav članic, da posamično določijo davčne stopnje, saj se bo to urejalo z nacionalno zakonodajo.

Navedeni predlog, za katerega velja poseben zakonodajni postopek, je trenutno v razpravi v Svetu. Evropski parlament je 19. aprila 2012 dal pozitivno mnenje k predlogu.

Začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah¹⁹

Namen predloga uredbe, ki je bil objavljen septembra 2011 in temelji na sklepih Evropskega sveta iz junija 2011, je okrepiti upravljanje območja brez kontrol na notranjih mejah

¹⁸ COM(2011) 121.

¹⁹ COM(2011) 560.

(Schengensko območje). Njegov cilj je vzpostaviti učinkovit odziv na izredne razmere, ki bi ogrozile splošno schengensko sodelovanje, pri čemer pa tak odziv ne bi ogrožal načela prostega gibanja oseb.

Komisija je o tem predlogu prejela 11 mnenj nacionalnih parlamentov, od tega 6 obrazloženih mnenj. Nacionalni parlamenti so trdili, da predlog posega v nacionalno suverenost držav članic, ki lahko bolje presodijo in odločijo o možnosti ponovne uvedbe mejnih kontrol. Poleg tega nekateri nacionalni parlamenti menijo, da skladnost z načelom subsidiarnosti ni bila ustrezno utemeljena. Pripombe nacionalnih parlamentov so bile ponovno izražene v razpravah, ki so o tem predlogu potekale v Svetu.

Komisija se je v odgovorih tem nacionalnim parlamentom, ki so izrazili pomisleke glede subsidiarnosti, osredotočila na dejstvo, da je schengensko območje prednost, ki jo uživa celotna EU, zato mora biti odločitev, ki nanj vpliva, sprejeta na ravni EU in ne posamično. Pravila, ki urejajo oblikovanje in ohranjanje takega območja brez notranjih meja, so predmet zakonodaje EU in vse izjeme od načela prostega gibanja je treba sprejeti na tej ravni. Komisija poleg tega trdi, da predlog v celoti upošteva suvereno pristojnost držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti.

*Evidence imen potnikov*²⁰

Komisija je prejela 10 mnenj nacionalnih parlamentov o tem predlogu, od katerih jih večina ugotavlja, da je predlog Komisije v skladu z načelom subsidiarnosti. Vendar je 5 parlamentarnih domov menilo, da predlog zaradi ugotovljenega nesorazmerno dolgega obdobja, ki je predlagano za hrambo podatkov, ni skladen z načelom sorazmernosti.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Kot v preteklih letih sta zakonodajalca sprejela večino predlogov Komisije brez večjih razprav o subsidiarnosti in sorazmernosti. Leta 2011 niso bili doseženi pragovi za tako imenovani „rumeni“ in „oranžni karton“ in le majhen delež (približno 10 %) mnenj nacionalnih parlamentov, ki so bila poslana Komisiji v okviru političnega dialoga, so bila obrazložena mnenja v smislu Protokola, tj. so navajala kršitev subsidiarnosti. Hkrati so se mnenja institucij in drugih udeleženih akterjev v primerih, v katerih je šlo za vprašanje skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, včasih zelo razlikovali.

Pojma subsidiarnosti in sorazmernosti sta temeljna elementa v postopku razvoja politik institucij EU, ocena učinka Komisije pa je še naprej glavni instrument za reševanje vprašanj v zvezi s subsidiarnostjo in sorazmernostjo v predzakonodajni fazi. Odbor za oceno učinka ima v zvezi s tem ključno vlogo. Institucionalna praksa vendarle kaže, da sta razlaga in uporaba teh načel v zakonodajni fazi pogosto odvisni od političnega okolja, kar kaže na njuno politično razsežnost.

Način, na katerega večina nacionalnih parlamentov izvaja Protokol in uporablja mehanizem za preverjanje subsidiarnosti, kaže na pretežno politično naravo tega novega orodja, kar je Komisija že poudarila v dopisu predsednika Barrosa z dne 1. decembra 2009.

²⁰

COM(2011) 32.

Mehanizem za preverjanje subsidiarnosti se uporablja za boljšo preglednost postopka in je opazno pripomogel, da se je o politikah EU začelo javno razpravljati v državah članicah in se je s tem povečala ozaveščenost javnosti o teh vprašanjih.

PRILOGA

Seznam pobud Komisije, v zvezi s katerimi so nacionalni parlamenti leta 2011 predložili obrazložena mnenja glede načela subsidiarnosti

	Naslov	Nacionalni parlamentarni domovi, ki so predložili obrazložena mnenja
1.	Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), COM(2011) 121	UK, House of Commons BG, Narodno Sabranie SE, Riksdag NL, Tweede Kamer PL, Sejm ML, Kamra tad-Deputati IE, Dail Eireann RO, Camera Deputaților SK, Národná Rada
2.	Začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah, COM(2011) 560	FR, Assemblée nationale NL, oba domova PO, Assembleia da República SE, Riksdag RO, Senatul SK, Národná Rada
3.	Uredba o enotni SUT, COM(2010) 799	PL, Sejm PL, Senat DK, Folketing LU, Chambre des Députés SE, Riksdag
4.	Skupno evropsko prodajno pravo, COM(2011) 635	AT, Bundesrat DE, Bundestag UK, House of Commons BE, Sénat BE, Chambre des Représentants
5.	Pristojnost, pravo, ki se uporablja, ter priznavanje in izvrševanje sodnih odločb na področju premoženjskopравnih posledic registriranih partnerskih skupnosti, COM(2011) 127	PL, Senat PL, Sejm RO, Senatul IT, Senato della Repubblica
6.	Bonitetne zahteve za kreditne institucije, COM(2011) 452	UK, House of Commons SE, Riksdag FR, Sénat

7.	Skupni sistem davka na finančne transakcije, COM(2011) 594	CY, Vouli ton Antiprosopon SE, Riksdag MT, Kamra tad-Deputati
8.	Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (2014–2020), COM(2011) 608	NL, oba domova SE, Riksdag DK, Folketing
9.	Posebne zahteve glede obvezne revizije subjektov javnega interesa – COM(2011) 779	BE, Chambre des Représentants SK, Národná Rada SE, Riksdag
10.	Tržni standardi, COM(2010) 738	LU, Chambre des Députés PL, Senat
11.	Prestrukturiranje okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije, COM(2011) 169	BG, Narodno Sabranie ES, oba domova
12.	Okrepljeno sodelovanje na področju uvedbe enotnega patentnega varstva, COM(2011) 215, in področju uvedbe enotnega patentnega varstva v zvezi z veljavno ureditvijo prevajanja, COM(2011) 216	IT, Camera dei Deputati ES, oba domova
13.	Direktiva o energetske učinkovitosti, COM(2011) 370	FI, Eduskunta SE, Riksdag
14.	Dostop do dejavnosti kreditnih institucij ter dopolnilni nadzor kreditnih institucij, zavarovalnic in investicijskih družb v finančnem konglomeratu, COM(2011) 453	SE, Riksdag RO, Camera Deputaţilor
15.	Pravila za neposredna plačila kmetom v v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike, COM(2011) 625	DE, Bundesrat LU, Chambre des Députés
16.	Podpora za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) COM(2011) 627	DE, Bundesrat (skupaj z obrazloženim mnenjem o predlogu COM(2011)625) LU, Chambre des Députés
17.	Uredba o razdeljevanju prehrabnih proizvodov najbolj ogroženim osebam v Uniji, COM(2011) 634	SE, Riksdag UK, House of Lords
18.	Pogodbena razmerja v sektorju mleka in mlečnih izdelkov, COM(2010) 728	PL, Sejm
19.	Financiranje skupne kmetijske politike, COM(2010) 745	PL, Senat
20.	Pristojnost in priznavanje ter izvrševanje sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah, COM(2010) 748	NL, oba domova
21.	Povezovanje centralnih in trgovinskih registrov ter registrov družb, COM(2011) 79	PL, Sejm

22.	Pristojnost, pravo, ki se uporablja, ter priznavanje in izvrševanje sodnih odločb na področju premoženjskih razmerij med zakoncema, COM(2011) 126	IT, Senato della Repubblica
23.	Živila, namenjena dojenčkom in majhnim otrokom, in živila za posebne zdravstvene namene, COM(2011) 353	IT, Senato della Repubblica
24.	Opredelitev, opis, predstavitev, označevanje in zaščita geografskih označb aromatiziranih vinskih proizvodov, COM(2011) 530	LU, Chambre des Députés
25.	Mehanizem za izmenjavo informacij v zvezi z medvladnimi sporazumi med državami članicami in tretjimi državami na področju energije, COM(2011) 540	LU, Chambre des Députés
26.	Program Evropske unije za socialne spremembe in inovacije, COM(2011) 609	SE, Riksdag
27.	Posebne določbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj in cilju naložbe za rast in delovna mesta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006, COM(2011) 614	LU, Chambre des Députés
28.	Skupne določbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, COM(2011) 615	IT, Camera dei Deputati