



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.7.2013
COM(2013) 566 final

POROČILO KOMISIJE

POROČILO O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI ZA LETO 2012

POROČILO KOMISIJE

POROČILO O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI ZA LETO 2012

1. Uvod

To je dvajseto 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 opisuje, kako različne institucije in organi EU izvajajo navedeni načeli, in ugotavlja, ali se je v primerjavi s prejšnjimi leti praksa spremenila. Podrobneje razčlenjuje nekatere predloge Komisije, ki so jih obravnavala obrazložena mnenja v letu 2012. Ker so nacionalni parlamenti v letu 2012 prvič uporabili postopek „rumenega kartona“, ki ga je uvedla Lizbonska pogodba, se poročilo osredotoča na ta posebni primer. 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 2012 o odnosih z nacionalnimi parlamenti¹.

2. KAKO SO NAČELI UPORABLJALE INSTITUCIJE

2.1. Komisija

Glede na svojo pravico do pobude mora Komisija zagotavljati, da se že v začetnih fazah razvoja politik sprejmejo pravilne odločitve o tem, ali naj se predlaga ukrepanje na ravni EU in kako naj se to stori.

V skladu z zavezo k pametni pravni ureditvi Komisija pred predložitvijo novih pobud preveri, ali ima EU pravico do ukrepanja in ali države članice predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo izpolniti same.

Prvič, Komisija pripravi javno dostopne časovne načrte² vseh večjih pobud. Časovni načrti vsebujejo predhodni opis možnih pobud in opredeljujejo načrte Komisije za delo na področju politik in posvetovanj. Zmeraj vključujejo tudi začetno utemeljitev ukrepanja glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

V poznejših fazah razvoja politik se izvede obsežnejša analiza vprašanj subsidiarnosti kot del postopka ocene učinka, pri čemer se upoštevajo mnenja s posvetovanj z zainteresiranimi stranmi. Zato je v smernicah za oceno učinka³ na voljo sklop strukturiranih vprašanj za analizo subsidiarnosti in sorazmernosti, ki služijo kot podlaga za oceno upravičenosti EU do ukrepanja in utemeljitev ukrepov EU.

Subsidiarnost in sorazmernost možnih ukrepov EU se zato ocenita na osnovi vseh razpoložljivih dokazov. Upoštevanje teh načel nato še podrobno prouči odbor za oceno učinka⁴.

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

³ SEC(2009) 92.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm.

Odbor se zaveda ključne vloge, ki jo imajo ocene učinka pri zagotavljanju dokazov za nosilce političnih odločitev, zato je v svojem poročilu za leto 2012⁵ poudaril potrebo po zanesljivi in podrobni utemeljitvi subsidiarnosti v vseh ocenah učinka.

Leta 2012 je odbor za oceno učinka proučil 97 ocen učinka in izdal 144 mnenj. Pripombe glede vprašanj subsidiarnosti so bile vključene v 33 % mnenj odbora.

Ena izmed zadev, glede katerih je odbor podal mnenje v zvezi s subsidiarnostjo, je bila ocena učinka za predlog direktive o kolektivnem upravljanju avtorskih in sorodnih pravic (COM(2012) 372). V tem primeru je odbor za oceno učinka pristojno službo pozval, naj „okrepi oceno potrebe po ukrepanju na ravni EU in časovni potek ter dodano vrednost ukrepov v okviru predlagane pravne podlage (enotni trg in kulturna raznolikost).“ Revidirana ocena učinka je posledično bolj jasno predstavila razloge za predlagano pobudo EU, saj je ponudila npr. boljšo razlago transnacionalne narave ugotovljenih težav, s čimer je pokazala, da so se obstoječi zakonodajni okviri na nacionalni ravni in na ravni EU izkazali za nezadostne za učinkovito obravnavanje teh težav.

Pri oceni učinka predloga uredbe o Evropski prostovoljski enoti za humanitarno pomoč⁶ je odbor predlagal, naj se „bolj jasno predstavi potreba po ukrepanju na ravni EU in dodana vrednost teh ukrepov, da se bodo politična pričakovanja lahko umestila v ustrezni kontekst“. Prav tako je pristojno službo pozval, naj „glede na pomisleke zainteresiranih strani v zvezi s podvajanjem in konkurenčnostjo bolj neposredno obravnava komplementarnost in koordinacijo [Evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč] z delom drugih organizacij“. Revidirano poročilo o oceni učinka je upoštevalo ta priporočila in ponudilo bolj podrobno utemeljitev ukrepov EU.

Mnenja odbora pomagajo izboljšati analizo skladnosti z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ter so, poleg samih poročil o oceni učinka, pomembni elementi, na katere se Komisija opira v postopku sprejemanja političnih odločitev.

2.2. Nacionalni parlamenti

Komisija je leta 2012 prejela 70 obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov, kar je podobno številu prejetih mnenj v prejšnjem letu (64 leta 2011) z rahlim povečanjem za okoli 9 %. Vendar pa je delež obrazloženih mnenj iz leta 2012 ostal nespremenjen v razmerju do skupnega števila mnenj, ki jih je Komisija prejela v okviru širšega političnega dialoga z nacionalnimi parlamenti istega leta (663). Ta je znašal skupno nekaj več kot 10 %, enako kot v letih 2010 in 2011. V letu 2012 so nacionalni parlamenti v kontekstu mehanizma za nadzor subsidiarnosti prvič uporabili postopek rumenega kartona, in sicer v odgovor na predlog Komisije za uredbo o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev. Ta zadeva je podrobneje opisana v poglavju 3 v nadaljevanju.

Obrazložena mnenja se še zmeraj zelo razlikujejo po obliki in vrsti argumentov, ki jih nacionalni parlamenti navajajo v podporo sklepu, da je bilo kršeno načelo subsidiarnosti. Podobno kot prejšnje leto so se osrednje točke obrazloženih mnenj, ki so jih izdali nacionalni parlamenti, močno razlikovale. 70 obrazloženih mnenj se je nanašalo na nič manj kot 23 predlogov Komisije. Po predlogu Monti II (12 obrazloženih mnenj) se je na drugo mesto po številu obrazloženih mnenj (5) uvrstil predlog za uredbo o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim. V zvezi z osmimi drugimi predlogi so bila vložena po tri obrazložena mnenja (za podrobnosti glej prilogo). Zdi se, da ta trend potrjuje različne politične interese nacionalnih parlamentov, ki sledijo različnim prednostnim nalogam, ko izbirajo predloge Komisije za

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

pregled v okviru mehanizma za nadzor subsidiarnosti, ter uporabljajo različne kriterije, ko ocenjujejo skladnost z načelom subsidiarnosti. To pomeni, da ostaja usklajevanje med njimi še zmeraj velik izziv.

Kot že v letu 2011 je švedski *Riksdag* izmed vseh nacionalnih parlamentov sprejel zdaleč največ obrazloženih mnenj (20), kar je skoraj dvakrat več kot v letu 2011 (11). *Riksdag* pozorno prouči vse predloge Komisije z vidika subsidiarnosti ter decentralizira pregled na vse parlamentarne odbore, za katere se zdi, da uporabljajo različne kriterije. Ta način dela morda vpliva na število obrazloženih mnenj, ki jih izda *Riksdag*⁷. Drugo najvišje število obrazloženih mnenj je izdal Francoski *Sénat* (7), temu pa sledi nemški *Bundesrat* (5). Te tri ustanove so leta 2012 izdale skoraj 50 % vseh obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov.

Osemnajsto polletno poročilo konference COSAC⁸ nudi pregled postopkov in praks, ki se uporabljajo pri parlamentarnem pregledu⁹. Ta dokument, ki temelji na odgovorih nacionalnih parlamentov/domov na vprašalnik, zaključuje, da se postopki razlikujejo predvsem po pogledu nacionalnih parlamentov na razmerje med načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Medtem ko nekateri menijo, da sta obe načeli enako pomembni, drugi verjamejo, da je načelo sorazmernosti zgolj element načela subsidiarnosti. Vendar pa je večina nacionalnih parlamentov mnenja, da preverjanje subsidiarnosti ni učinkovito, če ni vključeno preverjanje sorazmernosti.

Poročilo pravi, da velika večina nacionalnih parlamentov poroča, da njihova obrazložena mnenja pogosto temeljijo na širši razlagi načela subsidiarnosti, kot ga opredeljuje Protokol št. 2. Nizozemski *Eerste Kamer* npr. meni, da „pri preverjanju načela subsidiarnosti ni mogoče izključiti načel zakonitosti in sorazmernosti ...“. Češki *Senát* je mnenja, da je načelo subsidiarnosti „splošne in abstraktne narave ... ni strog in jasen pravni koncept“, zato ga je treba razlagati širše. Britanski *House of Lords* je podal podoben odgovor, pri čemer zagovarja širšo razlago tega načela, kajti „čeprav je načelo pravni koncept, je njegova uporaba v praksi odvisna od politične presoje“.

Zaradi različnih mnenj nacionalnih parlamentov o razumevanju in uporabi načela subsidiarnosti so bili različni tudi pogledi na to, ali so potrebne smernice, ki bi pojasnile področje uporabe nadzora subsidiarnosti in povezanih kriterijev. Le polovica nacionalnih parlamentov, ki so se odzvali na vprašalnik konference COSAC, se je strinjala s tem predlogom. Vsi parlamenti, ki predlog podprli, so vztrajali, da morajo biti takšne smernice nezavezujoče.

2.3. Evropski parlament in Svet

Odbor stalnih predstavnikov držav članic (Coreper) v Svetu zagotavlja, da se spoštujeta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Evropski parlament je leta 2012 ustanovil novi horizontalni direktorat, da bi odborom Evropskega parlamenta zagotovil širši spekter storitev v zvezi z ocenami učinka in dodane vrednosti za Evropsko unijo.

Priprava ocene učinka zahteva pregled časovnih načrtov Komisije, ki predstavljajo načrtovano delo na področju politik in posvetovanja, ter izhodiščno vrednotenje ocene učinka, ki jo je izdala Komisija. Na prošnjo posameznih odborov lahko direktorat zagotovi tudi podrobno vrednotenje ocen učinka Komisije, dodatne analize elementov predloga, ki jih Komisija ni zajela v prvotni oceni, ter ocene učinka predlogov, o katerih presoja parlament.

⁷ Poročilo Ustavodajnega odbora Riksdaga – 2012/13:KU8.

⁸ COSAC je konferenca odborov nacionalnih parlamentov držav članic Evropske Unije, ki se ukvarjajo z zadevami Evropske unije, kot tudi predstavnikov Evropskega parlamenta.

⁹ Osemnajsto polletno poročilo: Trendi v postopkih in praksah parlamentarnega pregleda v Evropski uniji, 27. september 2012.

Evropski parlament sedaj prav tako prouči dodano vrednost predlogov za Evropsko unijo, pri čemer analizira morebitne koristi prihodnjih ukrepov na ravni EU. Na prošnjo enega izmed odborov Evropskega parlamenta se lahko zagotovijo ocene dodane vrednosti za EU, da bi ovrednotili morebitne učinke in ugotovili prednosti in pomanjkljivosti predlogov iz zakonodajnih poročil Parlamenta. Evropski parlament lahko sedaj prav tako izda poročila o stroških neukrepanja na ravni EU, o področjih politik, ki imajo bistven potencial za večjo učinkovitost, in/ali o doseganju „javne koristi“ z ukrepanjem na ravni EU, kjer se takšni ukrepi trenutno ne izvajajo.

Leta 2012 je Evropski parlament izdal 10 začetnih vrednotenj ocene učinka, ki jo je izdala Komisija, eno podrobno vrednotenje Komisijine ocene učinka in tri poročila o dodani vrednosti za EU.

Evropski parlament je 13. septembra 2012 sprejel resolucijo o boljši pripravi zakonodaje, ki v določeni meri ustreza poročilu Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti za leto 2010¹⁰. S tega vidika Evropski parlament podobno kot konferenca COSAC predlaga, naj se preuči možnost določitve kriterijev na ravni EU za preverjanje skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Poročilo Evropskega parlamenta prav tako poudarja regionalne in lokalne razsežnosti pregleda subsidiarnosti in poziva Komisijo, naj izvede neodvisno analizo vloge regionalnih in lokalnih parlamentov na področju nadzora subsidiarnosti. V svojem odgovoru na poročilo Evropskega parlamenta¹¹ je Komisija potrdila, da je Odbor regij že pripravil to analizo¹².

2.4. Odbor regij

Odbor regij je leta 2012 sprejel novo strategijo za nadzor subsidiarnosti. Cilj te strategije je okrepiti strukturo upravljanja dela Odbora regij v zvezi z nadzorom subsidiarnosti, oblikovati celosten pristop k nadzoru subsidiarnosti v postopku sprejemanja odločitev na ravni EU, vključiti EU in nacionalne ustanove v to delo ter utrditi pripravljenost Odbora regij, da ukrepa pred Sodiščem.

V tem kontekstu je bila ustanovljena usmerjevalna skupina za subsidiarnost, da bi zagotovila politično upravljanje dela Odbora regij v zvezi z nadzorom subsidiarnosti. Skupina usklajuje dejavnosti za nadzor subsidiarnosti ter pripravlja politične ukrepe na podlagi teh dejavnosti skozi celo leto. Odgovorna je za opozarjanje na letne prednostne naloge v zvezi s subsidiarnostjo ter za pripravljanje predlogov o rabi najprimernejših orodij in postopkov v okviru mreže za nadzor subsidiarnosti. S tem podpira delo poročevalcev Odbora regij v zakonodajnem postopku.

Pregledana strategija poudarja, da bi se dejavnosti Odbora regij za nadzor subsidiarnosti morale začeti že v predzakonodajni fazi. Ta pristop se opira na vlogo ekspertne skupine za subsidiarnost, v kateri sodeluje 16 uradnikov iz mreže za nadzor subsidiarnosti, ki se izberejo glede na strokovno znanje s področja subsidiarnosti ter dobro poznavanje zakonodaje EU. Skupina se je prvič srečala 25. oktobra 2012, ko je izbrala pobude, ki bodo prednostno pregledane. Na tej podlagi je Odbor regij 30. januarja 2013 sprejel delovni program za subsidiarnost¹³. Ta vključuje štiri pobude iz delovnega programa Komisije za leto 2013 (elektronsko izdajanje računov v postopkih javnega naročanja, modri pas za enotni trg na področju morskega prometa, pregled politik in zakonodaje v zvezi z ravnanjem z odpadki, ocenjevalni okvir za vprašanja v zvezi z okoljem, podnebjem in energijo za zagotovitev

¹⁰ COM(2011) 344.

¹¹ SP (2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

¹³ CDR2336-2012.

varnega pridobivanja nekonvencionalnih ogljikovodikov) in pobudo mobilnost v mestih (ki ni vključena v delovni program Komisije za leto 2013, vendar je Komisija izrazila namero, da bo leta 2013 izdala sporočilo o mestni razsežnosti prometne politike EU).

Mreža za nadzor subsidiarnosti, ki je bila ustanovljena leta 2007, je glavno orodje Odbora regij za opravljanje nadzora in je konec leta 2012 vključevala 141 partnerjev. Leta 2012 se je baza članov in predstavnikov ponovno povečala, še posebej zato, ker so se pridružili regionalni parlamenti in vlade. Posvetovanja s partnerji mreže so glavno operativno orodje, ki ga uporabi poročevalec Odbora regij med pripravo osnutka mnenja. Leta 2012 so bila opravljena tri posvetovanja, in sicer o instrumentu za povezovanje Evrope¹⁴, o sedmem okoljskem akcijskem programu¹⁵ in o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev („Monti II“)¹⁶. V okviru akcijskega načrta mreže za nadzor subsidiarnosti je ena skupina vse leto delala na pregledu smernic TEN-T in instrumenta za povezovanje Evrope.

Februarja 2012 je bila ustanovljena izmenjava med regionalnimi parlamenti REGPEX kot podmreža mreže za nadzor subsidiarnosti, v kateri lahko sodelujejo parlamenti in vlade regij z zakonodajnimi pooblastili. REGPEX te regije podpira pri preverjanju skladnosti zakonodaje EU z načelom subsidiarnosti, še posebej v kontekstu mehanizma zgodnjega opozarjanja, ki je bil uveden po Lizbonski pogodbi, in pri morebitnem posvetovanju nacionalnih parlamentov s temi regijami. Odbor regij obravnava izmenjavo REGPEX ne le kot zgolj tehnično podatkovno zbirko, ki nudi dostop do virov informacij ter objav mnenj regij, temveč tudi kot mrežo za vzdrževanje stikov med „zakonodajnimi regijami“ EU.

V naslednjih mnenjih, ki jih je sprejel Odbor regij leta 2012, so bili izraženi pomisleki glede skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, pri čemer so nekatera navajala tudi morebitne kršitve: predlog uredbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj; sedmi okoljski akcijski program; sveženj o javnih naročilih; sveženj o varstvu podatkov in napotitev delavcev v okviru opravljanja storitev.

2.5. Sodišče

Sodišče leta 2012 ni izreklo nobenih sodb, ki bi bistveno razvile načelo subsidiarnosti. Vendar pa je s sodbo v zadevi C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen* z dne 19. decembra 2012 potrdilo, da načelo subsidiarnosti ne velja na področju državne pomoči, na katerem ima izključne pristojnosti Komisija.

Poleg tega je Sodišče s sodbo v zadevi C-221/10 P *Artegodan* z dne 19. aprila 2012 ponovno potrdilo, da subsidiarnost, bolj splošno pa tudi pravila o pristojnostih iz Pogodbe, ne povzročijo nobenih individualnih pravic, zato kršitev teh pravil sama po sebi ne povzroči nepogodbene odgovornosti Unije in njenih institucij.

¹⁴ COM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

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

Predlog uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (Monti II)

Nacionalni parlamenti so v zvezi s predlogom Monti II izdali 12 obrazloženih mnenj, ki predstavljajo 19 glasov (prag je 18 glasov), in s tem tako prvič uporabili postopek t.i. rumenega kartona¹⁷.

Cilj predloga Komisije je bil pojasniti razmerje med uveljavljanjem socialnih pravic ter uveljavljanjem svobode ustanavljanja in svobode zagotavljanja storitev, ki izvirata iz Pogodbe. Namen predloga je bilo obravnavati pomisleke zainteresiranih strani (še posebej sindikatov), ki so se pojavili po sodbah Sodišča v primerih *Viking Line* in *Laval*, in sicer da na enotnem trgu ekonomske svoboščine prevladajo nad pravico do stavke. Zakonodajni akt bi tako pojasnil, da noben izmed navedenih konceptov nima prednosti pred drugim. Komisija se je zavedala občutljivosti tega primera in težav pri iskanju skupne rešitve, ki bi kljub nasprotujočim si interesom, čim bolj razrešila konflikte med delodajalci in zaposlenimi v primeru, ko podjetje in zaposleni izhajajo iz različnih držav članic.

Obrazložena mnenja so izdali švedski *Riksdag* (2 glasova), danski *Folketing* (2 glasova), finski *Eduskunta* (2 glasova), francoski *Sénat* (1 glas), poljski *Sejm* (1 glas), portugalski *Assembleia da República* (2 glasova), latvijski *Saeima* (2 glasova), luksemburški *Chambre des Députés* (2 glasova), belgijski *Chambre des Représentants* (1 glas), britanski *House of Commons* (1 glas), nizozemski *Tweede Kamer* (1 glas) in malteški *Kamra tad-Deputati* (2 glasova).

Večina nacionalnih parlamentov, ki so sprejeli obrazložena mnenja, je izrazila pomisleke glede uporabe člena 352 PDEU kot pravne podlage za predlog. Prevladovalo je mnenje, da uporaba te pravne podlage ni zadostno utemeljena. Nekateri parlamenti so menili, da bi izključitev pravice do stavke s področja uporabe člena 153 PDEU prav tako izključila možnost uporabe člena 352 PDEU kot pravne podlage. Enako število nacionalnih parlamentov je izrazilo dvom glede dodane vrednosti predloga in potrebe po predlaganem ukrepanju. Nekateri so menili, da predlog ne bi spremenil trenutnega pravnega položaja, drugi pa so trdili, da ne bi prispeval k večji pravni jasnosti in varnosti. Poleg tega je pet nacionalnih parlamentov menilo, da bi člen 153(5) PDEU povzročil izključitev pravice do stavke s področja pristojnosti EU, drugi pa so trdili, da splošno načelo in test sorazmernosti iz predloga nista združljiva z načelom subsidiarnosti in bi lahko negativno vplivala na pravico do stavke. Parlamenti so med drugim izrazili tudi pomisleke glede potrebe po mehanizmu za alternativno reševanje sporov, saj so se bali, da bi lahko ta posegel v nacionalne sisteme. Prav tako so izrazili dvome glede potrebe po mehanizmu opozarjanja.

Po poglobljeni oceni argumentov, ki so jih predložili nacionalni parlamenti v obrazloženih mnenjih, je Komisija sklenila, da načelo subsidiarnosti ni bilo kršeno.

V odgovorih nacionalnim parlamentom, ki so izdali obrazložena mnenja¹⁸, je Komisija pojasnila, da je cilj predloga Komisije pojasniti splošna načela in pravila, ki se uporabljajo na ravni EU za uveljavljanje temeljne pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, vključno s potrebo, da se v čezmejnih primerih

¹⁷ Glej člen 7(2) Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

¹⁸ Dopis z dne 14. marca 2013.

uskladijo v praksi. Komisija je vztrajala, da države članice tega ne morejo doseči same, zato je potrebno ukrepanje na ravni Evropske unije.

Pri vprašanju pravne podlage se je Komisija odločila, da bo uporabila člen 352 PDEU, glede na to, da v Pogodbi ni izrecnih določb. Člen 153(5) PDEU resda izključuje pravico do stavke s področja zadev, ki se lahko urejajo po vsej EU z minimalnimi standardi, ki jih določa direktiva. Vendar pa so sodbe Sodišča jasno pokazale, da to, da člen 153 ne velja za pravico do stavke, ne izključuje kolektivnih ukrepov s področja uporabe zakonodaje EU. Komisija je prav tako menila, da bi bil najprimernejši pravni akt uredba, saj se uporablja neposredno in bi s pojasnitvijo veljavnih pravil zmanjšala kompleksnost regulative ter okrepila pravno varnost za tiste, za katere se zakonodaja po vsej Uniji uporablja.

Predlagana uredba bi priznala vlogo nacionalnih sodišč pri ugotavljanju dejstev in presoji, ali cilji ukrepov izražajo legitimni interes, ali so ukrepi primerni za doseg te ciljev in ali ne presegajo nujno potrebnega. Priznala bi tudi pomembnost obstoječih nacionalnih zakonov in postopkov pri uveljavljanju pravice do stavke, vključno z obstoječimi institucijami za alternativno reševanje sporov, ki ne bi bili spremenjeni oz. predlog na njih ne bi vplival. Pojasnila bi vlogo mehanizmov za alternativno neformalno reševanje sporov, ki obstajajo v številnih državah članicah.

Komisija je sklenila, da načelo subsidiarnosti ni bilo kršeno, vendar je upoštevala mnenja, ki so jih izrazili nacionalni parlamenti, kot tudi stanje razprav med zainteresiranimi stranmi o osnutku uredbe. Potrdila je, da ni zelo verjetno, da bi predlog v Evropskem parlamentu in Svetu dobil politično podporo, ki je potrebna za sprejetje predloga. Zato je Komisija z dopisoma z dne 12. in 13. septembra 2012 obvestila Evropski parlament, Svet in nacionalne parlamente, da namerava umakniti predlog, ter izrazila up, da bo umik predloga pospešil pogajanja o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju Direktive 96/71/ES, ter da bo omogočil napredek pri uveljavljanju pravic napotenih delavcev iz točke 3(l) Pakta za rast in delovna mesta, ki ga je sprejel Evropski svet 28. in 29. junija 2012. Komisija je odločitev o umiku predloga Monti II sprejela 26. septembra 2012¹⁹.

*Predlog za uredbo o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim*²⁰

Predlog Komisije, ki je v letu 2012 prejel drugo najvišje število obrazloženih mnenj (5), je bil predlog za ustanovitev Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim. Vsi nacionalni parlamenti, ki so predložili obrazložena mnenja²¹, so izpostavili isto težavo, in sicer pomanjkanje zadostne utemeljitve glede skladnosti predloga z načelom subsidiarnosti²². Nemški *Bundestag* je predložil mnenje, da člena 174 in 175 PDEU ne zagotavljata pristojnosti EU za boj proti revščini, da socialna politika in ukrepi te politike spadajo v pristojnost držav članic in da predlog krši načelo sorazmernosti. Švedski *Riksdag* je bil mnenja, da je revščino in socialno izključenost najbolje preprečevati z zaposlovanjem, ki omogoča finančno neodvisnost, in z zagotavljanjem sistema socialne varnosti za vse prebivalstvo. Trdil je tudi, da so za socialno varnost odgovorne države članice ter da lahko pomoč najučinkoviteje upravljajo prav te. Enako je menil danski *Folketing*, ki je trdil, da lahko cilj pomoči najbolj prikrajšanim najbolje izpolnijo države članice, in sicer na centralni, regionalni ali lokalni ravni. Britanski *House of Lords* je menil, da Komisija ni predložila nobenega prepričljivega argumenta, s katerim bi upravičila predlog z vidika načela subsidiarnosti, ter da je mogoče

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617; Predhodnik sklada je bil Program EU za razdeljevanje hrane najbolj ogroženim osebam, ki se bo prenehal izvajati leta 2013. Predlog Komisije COM(2010) 486 je prav tako prejel tri obrazložena mnenja.

²¹ Nemški *Bundestag*, danski *Folketing*, britanski *House of Lords*, britanski *House of Commons* in švedski *Riksdag*.

²² Člen 5 Protokola št. 2.

vprašanja o zmožnosti držav članic, da vzdržujejo socialne izdatke in naložbe na primerni ravni reševati z ukrepi v okviru obstoječih kohezijskih programov EU. Britanski *House of Commons* je izrazil dvom o potrebi po predlaganih ukrepih.

Komisija je v svojih odgovorih na obrazložena mnenja poudarila, da je med postopkom ocene učinka preučila pravico EU do ukrepanja in dodano vrednost ukrepov ter da so bili rezultati povzeti v obrazložitvenem memorandumu, ki je del predloga. Strinjala se je, da je spodbujanje zaposlovanja in finančne neodvisnosti najboljši način za premagovanje socialne izključenosti, in potrdila, da bo Evropski socialni sklad s spodbujanjem ukrepov aktiviranja ostal glavni instrument EU za boj proti revščini in socialni izključenosti. Hkrati je poudarila, da je vedno večje število Evropejcev preveč oddaljenih od trga dela, da bi lahko izkoristili pomoč iz obstoječih skladov. Opozorila je na predlagano obveznost, da bi se razdeljevanje materialne pomoči združilo s podpornimi ukrepi, katerih namen bi bila ponovna socialna vključitev oseb, deležnih pomoči. S tem bi predlagani sklad postal instrument, ki presega zgolj pasivno posredovanje. Poudarila je, da bi bil predlagani Sklad osnovan na shemah nacionalne pomoči in bi se izvajal preko skupnega upravljanja, zato bi imele države članice primarno odgovornost, da določijo najprimernejše ciljne skupine in vrste ukrepov.

*Predlog uredbe o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov*²³

Med osmimi predlogi Komisije, ki so spodbudili izdajo treh obrazloženih mnenj, je bil samo predlog uredbe o varstvu podatkov deležen kritik ne le v zvezi s subsidiarnostjo, temveč tudi s sorazmernostjo. Nekateri nacionalni parlamenti so bili mnenja, da bi moralo področje uporabe predlaganega ukrepa ostati omejeno na čezmejne izmenjave. V zvezi s sorazmernostjo so trdili, da bi predlog lahko vplival na obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju (še posebej na področju zdravstva in socialnih storitev). Sedem nacionalnih parlamentov pa je izrazilo pomisleke o področju uporabe in številu pooblastil, ki bi se s predlogom prenesla na Komisijo. Ta argument so velikokrat ponovile države članice v razpravah Sveta kot tudi nekateri poslanci Evropskega parlamenta.

Komisija je v svojih odgovorih pojasnila, da je namen izbire uredbe nadalje uskladiti obstoječo evropsko zakonodajo o varstvu podatkov, da bi s tem zagotovili visoko raven zaščite po vsej Uniji ter tako omogočili prost pretok osebnih podatkov na notranjem trgu. V mejah uredbe bi države članice ohranile določen manevrski prostor v javnem sektorju, kar je bilo omenjeno že v predlogu. V zvezi s prenesenimi pooblastili je Komisija pojasnila, da bi ta zagotovila ustrezno prilagodljivost zakonodaje v nenehno razvijajočem se svetu elektronskih podatkov, ne da bi bila potrebna ponovna pogajanja o aktu s sozakonodajalci.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Leto 2012 je bilo pomembno z vidika vedno večjega zavedanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti v medinstitucionalnem kontekstu, nenazadnje tudi zaradi prvega rumenega kartona, ki so ga uporabili nacionalni parlamenti.

Z nadzorom subsidiarnosti in vprašanji spremljanja sta se precej ukvarjala tudi Evropski parlament in Odbor regij, ki sta prilagodila svoje interne postopke, da bi lahko bolje proučila učinek in dodano vrednost svojega dela. Institucije in organi EU prav tako raziskujejo možnosti sinergije pri ocenjevanju skladnosti z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Odbor regij lahko tako na izrecno prošnjo Komisije v oceno učinka, ki jo poda Komisija, vključ

²³ COM(2012) 11.

informacije, ki se nanašajo na regionalne in lokalne vplive načrtovanega predloga. Tudi Evropski parlament je izboljšal svoj pristop k ocenjevanju učinka in dodane vrednosti za EU.

V letu 2012 so se okrepile razprave glede opredelitve načel subsidiarnosti in sorazmernosti, in sicer v zvezi s potrebo po boljši določitvi področja uporabe nadzora subsidiarnosti, kot je opisan v Pogodbi. Čeprav se nacionalni parlamenti zavedajo prednosti boljšega usklajevanja svojih pregledov in čeprav je bila pogosto izražena potreba po oblikovanju smernic, si želijo obdržati pravico do razlage teh načel. V tem kontekstu je potrebno opozoriti, da so Smernice Komisije za oceno učinka²⁴ že jasno določile kriterije, ki se uporabljajo za oceno skladnosti predlogov Komisije s subsidiarnostjo in sorazmernostjo, Komisija pa je zmeraj spodbujala druge institucije, naj se poslužujejo istih kriterijev.

²⁴ SEC(2009) 92.

Priloga

Seznam pobud Komisije, v zvezi s katerimi so nacionalni parlamenti leta 2012 izdali obrazložena mnenja²⁵ glede skladnosti z načelom subsidiarnosti²⁶

	Dokument Komisije	Naslov	Obrazložena mnenja (Protokol 2)	Nacionalni parlamentarni domovi, ki so predložili obrazložena mnenja
1	COM(2012) 130	Uveljavljanje pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012) 617	Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK <i>House of Commons</i> UK <i>House of Lords</i> SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012) 380	Redni tehnični pregledi motornih vozil in njihovih priklopnikov ter razveljavitev Direktive 2009/40/ES	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012) 11	Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prost pretok takih podatkov (Splošna uredba o varstvu podatkov)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁵ Da se lahko obravnava kot obrazloženo mnenje, mora mnenje v skladu z definicijo iz Protokola št. 2 jasno opredeliti kršitev subsidiarnosti, poslano pa mora biti Komisiji v osmih tednih od predložitve predloga nacionalnim parlamentom.

²⁶ Razvrščeni po številu obrazloženih mnenj, ki jih je Komisija prejela med 1. januarjem in 31. decembrom 2012.

5	COM(2011) 778	Predlog o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011) 779	Posebne zahteve v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011) 828	Oblikovanje pravil in postopkov glede uvedbe s hrupom povezanih omejitev obratovanja na letališčih Unije v okviru uravnoteženega pristopa ter razveljavitev Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/30/ES	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011) 897	Podeljevanje koncesijskih pogodb	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Kolektivno upravljanje avtorskih in sorodnih pravic ter izdajanje večozemeljskih licenc za pravice za glasbena dela za spletno uporabo na notranjem trgu	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012) 381	Predlog o spremembi Direktive Sveta 1999/37/ES o dokumentih za registracijo vozil	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Predlog o cestnem pregledu tehnične brezhibnosti gospodarskih vozil, ki vozijo v Uniji, in razveljavitvi Direktive 2000/30/ES	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Dostop do genskih virov ter poštene in pravični delitvi koristi, ki izhajajo iz njihove uporabe v Uniji	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdag</i>
13	COM(2012) 614	Zagotavljanje uravnotežene zastopanosti spolov med neizvršnimi direktorji družb, ki	3 ²⁷	DK <i>Folketing</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i>

²⁷ V zvezi s tem predlogom je Komisija prejela skupno šest obrazloženih mnenj. Tri obrazložena mnenja (poljski *Sejm*, poljski *Senat*, britanski *House of Lords*) so bila vložena po 31. decembru 2012, vendar pred rokom za vložitev 15. januarja 2013.

		kotirajo na borzi, in s tem povezanih ukrepih		SE <i>Riksdag</i>
14	COM(2011) 821	Skupne določbe za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
15	COM(2012) 10	Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in prosti pretok takih podatkov	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdag</i>
16	COM(2012) 167	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012) 48	Spremenjeni predlog direktive o spremembi Direktive 2001/83/ES glede informacij za širšo javnost o zdravilih na recept	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
18	COM(2012) 49	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 726/2004 glede informacij za širšo javnost o zdravilih za uporabo v humani medicini na recept	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
19	COM(2012) 84	Preglednost ukrepov, ki urejajo cene zdravil za uporabo v humani medicini in njihovo vključitev v področje nacionalnih sistemov zdravstvenega zavarovanja	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	COM(2011) 793	Alternativno reševanje potrošniških sporov ter sprememba Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	COM(2011) 895	Javna naročila naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>

		sektorju poštних storitev		
22	COM(2011) 896	Javna naročila	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
23	COM(2011) 747	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 1060/2009 o bonitetnih agencijah	1	SE <i>Riksdag</i>
24	COM(2011) 794	Spletno reševanje potrošniških sporov (Uredba o spletnem reševanju potrošniških sporov)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	COM(2011) 824	Storitve zemeljske oskrbe na letališčih Unije in razveljavitev Direktive Sveta 96/67/ES	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	COM(2011) 834	Vzpostavitev Programa za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (2014–2020)	1	SE <i>Riksdag</i>
27	COM(2011) 873	Uvedba evropskega sistema nadzovanja meja (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
28	COM(2011) 877	Predlog o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja	1	SE <i>Riksdag</i>
29	COM(2012) 150	Predlog o spremembi direktiv 1999/4/ES, 2000/36/ES, 2001/111/ES, 2001/113/ES in 2001/114/ES glede pooblastil, ki jih je treba podeliti Komisiji	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012) 280	Vzpostavitev okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter sprememba direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012) 35	Statut evropske fundacije (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012) 363	Boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012) 369	Klinično preskušanje zdravil za uporabo v humani medicini in razveljavitev Direktive 2001/20/ES	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012) 511	Prenos posebnih nalog na Evropsko centralno banko, ki se nanašajo na politike bonitetnega	1	SE <i>Riksdag</i>

		nadzora kreditnih institucij		
	Obrazložena mnenja o posameznih predlogih		83	
	Obrazložena mnenja o svežnjih predlogov ²⁸		-13	
	SKUPAJ		70	

²⁸ Nekatera mnenja zadevajo svežnje predlogov, zato tabela prikazuje število obrazloženih mnenj, izdanih za vsak predlog. Da bi lahko prikazali tudi število obrazloženih mnenj, ki jih je prejela Komisija, se število obrazloženih mnenj, ki zadevajo več predlogov kot enega, odšteje.