



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.7.2015
COM(2015) 315 final

POROČILO KOMISIJE

LETNO POROČILO O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI ZA LETO 2014

POROČILO KOMISIJE

LETNO POROČILO O SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI ZA LETO 2014

1. UVOD

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

Poročilo opisuje, kako institucije in organi EU izvajajo ti načeli in kako se je praksa razvila v primerjavi s preteklimi leti. Zagotavlja tudi analizo mnogih predlogov Komisije, obravnavanih v obrazloženih mnenjih leta 2014. Glede na tesno povezavo med mehanizmom za preverjanje subsidiarnosti ter političnim dialogom med nacionalnimi parlamenti in Komisijo se to poročilo razlaga kot dopolnitev letnega poročila Komisije za leto 2014 o odnosih z nacionalnimi parlamenti.

2. KAKO SO NAČELI UPORABLJALE INSTITUCIJE

2.1 Komisija

Komisija je v preteklih letih uvedla postopke za oceno skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti v različnih fazah postopka odločanja v skladu z načeli boljše priprave zakonodaje¹. Predsednik Juncker je poudaril, da bo spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti v ospredju dela nove Komisije.

Preden Komisija predlaga nove pobude, preveri, ali so ukrepi na ravni EU zakoniti in upravičeni. Za vse pomembne nove pobude se objavijo časovni načrti². Ti načrti v zgodnji fazi zagotavljajo predhodni opis morebitne pobude in obstoječega ocenjevanja ter opredeljujejo načrte Komisije za izvedbo ocene učinka in posvetovanja. Poleg tega vključujejo tudi začetno utemeljitev za ukrepanje ob upoštevanju subsidiarnosti in sorazmernosti.

Ko je treba izvesti oceno učinka, tj. kadar je predviden pomemben učinek, se opravi javno posvetovanje, v okviru katerega so zainteresirane strani pozvane, naj predložijo pripombe o potrebi po ukrepanju in možnih rešitvah opredeljenih težav. Na podlagi odzivov na to posvetovanje in drugih ustreznih prispevkov se v okviru ocen učinka med drugim analizira

¹ Načela boljše priprave zakonodaje zajemajo vse dejavnosti boljše priprave zakonodaje v okviru Komisije in so izražena kot sklop smernic, ki veljajo za vse GD in službe, ki sodelujejo pri pripravi, izvajanju, uporabi ali ocenjevanju ukrepov EU in povezanih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi. Načela so opredeljena v orodju št. 1 iz nabora orodij Komisije za boljšo pripravo zakonodaje, glej http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm – kot je opisano v svežnju ukrepov Komisije za boljšo pripravo zakonodaje (COM(2015) 215 final), bo Komisija v prihodnosti namesto časovnih načrtov predstavila začetne ocene učinka za pobude, za katere je treba izvesti ocene učinka.

subsidiarnost in oceni sorazmernost proučenih možnosti. Komisija je 19. maja 2015 v skladu s političnimi prednostnimi nalogami predsednika Junckerja sprejela sveženj ukrepov za boljšo pripravo zakonodaje³ z novimi integriranimi smernicami za boljšo pripravo zakonodaje⁴, vključno s posodobljenimi smernicami za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti v okviru ocene učinka novih pobud.

Leta 2014 se je izvedlo 25 ocen učinka. Po pregledu neodvisnega organa za nadzor kakovosti, tj. odbora za oceno učinka, je bilo za osem ocen učinka ugotovljeno, da so potrebne izboljšave glede subsidiarnosti, sorazmernosti ali obeh. Ta 32-odstotna stopnja je podobna stopnji iz preteklih let.

Glede predloga sklepa o okrepitvi sodelovanja EU pri preprečevanju in odvrčanju od dela na črno⁵ je odbor za oceno učinka na primer menil, da bi morali biti v oceni učinka predloženi dodatni dokazi v podporo razlogom, zakaj s sodelovanjem med državami članicami na podlagi povpraševanja ne bi bilo mogoče rešiti zadevnih vprašanj. Poleg tega je bilo priporočeno, da se jasneje predstavi pravna podlaga pobude. Zahtevale so se tudi nadaljnje podrobnosti o sorazmernosti najprimernejše možnosti, da bi se dokazalo, zakaj bi bile glede na naklonjenost delodajalcev in držav članic drugim možnostim potrebne intenzivnejše oblike sodelovanja v vseh 28 državah članicah. Končno poročilo je bilo spremenjeno v skladu s priporočili odbora. Pravna podlaga je bila na primer predstavljena jasneje, vidiki sorazmernosti pa so bili bolje pojasnjeni (str. 43).

V primeru ocene učinka harmonizacije pasov radiofrekvenčnega spektra za brezžično avdioopremo za izdelavo programov in posebne dogodke⁶ je odbor za oceno učinka zahteval boljšo utemeljitev sorazmernosti pobude s primerjanjem ocenjenih stroškov in opredeljenih koristi ter pojasnilo glede dodane vrednosti in nujnosti ukrepov na ravni EU v primerjavi z ravni držav članic. Po teh pripombah odbora je bil v analitičnih oddelkih besedila večji poudarek na učinku na različne kategorije uporabnikov (manjši uporabniki v primerjavi z večjimi). V poročilu je bilo tudi jasno navedeno, da bi v okviru osnovnega scenarija zagotovo nastal velik delež stroškov, kar je primerjavo stroškov in koristi postavilo v jasnejši okvir.

Odbor za oceno učinka je prek svojih priporočil prispeval k izboljšanju analize skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ter zagotovil bistvene informacije za postopek političnega odločanja Komisije. Tudi obrazložitveni memorandum, ki je del zakonodajnega predloga, določa, kako je predlog skladen z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Subsidiarnost in sorazmernost sta ključna premisleka tudi v okviru retrospektivnih vrednotenj, s katerimi se oceni, ali ukrepi EU dejansko zagotavljajo pričakovane rezultate v smislu učinkovitosti, uspešnosti, skladnosti, ustreznosti in dodane vrednosti EU. V takšnih ocenah se prouči, ali so ukrepi EU potrebni in ali bi se lahko cilji bolje dosegli na druge načine. Komisija ravnja po načelu „najprej ovrednoti“, pri čemer najprej analizira pretekle rezultate, nato pa obravnava morebitne zakonodajne spremembe. Z zbiranjem dokazov in opredelitvijo spoznanj, ki so lahko v pomoč pri odločanju, postaja vrednotenje v EU skupaj z ocenami subsidiarnosti in sorazmernosti stalni sestavni del oblikovanja politik EU.

³ COM(2015) 215 final.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm.

⁵ COM(2014) 221 final.

⁶ C(2014) 6011 final.

2.2 Spremljanje obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov

Komisija je leta 2014 prejela 21 **obrazloženih mnenj** nacionalnih parlamentov glede načela subsidiarnosti⁷, kar je 76 % manj v primerjavi s številom obrazloženih mnenj, ki jih je prejela leto prej (88 v letu 2013). Obrazložena mnenja, prejeta leta 2014, so predstavljala precej manjši delež (4 %) skupnega števila mnenj, ki jih je Komisija istega leta prejela v okviru političnega dialoga (506). Leta 2013 so obrazložena mnenja predstavljala 14 % skupnega števila mnenj, v letih 2012 in 2011 pa so obrazložena mnenja predstavljala malo več kot 10 % mnenj.

Leta 2014 se sicer ni začel noben nov postopek rumenega kartona, vendar pa je bil postopek rumenega kartona, ki se je začel leta 2013 v zvezi s predlogom o Evropskem javnem tožilstvu (COM(2013) 534 final), še naprej predmet razprav v okviru političnega dialoga. Za več informacij glej poročilo o odnosih z nacionalnimi parlamenti.

V zvezi z bistveno manjšim številom obrazloženih mnenj je treba upoštevati, da je to posledica na splošno manjšega števila predlogov Komisije proti koncu njenega mandata. Opozoriti je treba, da se je leta 2013 zmanjšalo tudi skupno število mnenj, ki so jih predložili nacionalni parlamenti v okviru političnega dialoga, vendar v manjši meri kot število obrazloženih mnenj⁸.

Obrazložena mnenja so se še vedno zelo razlikovala po obliki, pa tudi argumenti, ki so jih nacionalni parlamenti navajali v podporo svojim ugotovitvam glede domnevne kršitve načela subsidiarnosti, so bili različni. Nacionalni parlamenti so tako kot v prejšnjih letih izdali obrazložena mnenja glede različnih predlogov, sprejetih leta 2014. Vseh 21 obrazloženih mnenj, izdanih leta 2014, se je nanašalo na 15⁹ predlogov Komisije. Največ obrazloženih mnenj, in sicer tri obrazložena mnenja, je bilo predloženih v zvezi s predlogom direktive o pravnem okviru Unije za carinske kršitve in sankcije¹⁰ in predlogom za pregled politike in zakonodaje na področju ravnanja z odpadki¹¹. Dve obrazloženi mnenji sta bili izdani v zvezi s predlogom uredbe o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov¹², predlogom uredbe o novih živilih¹³ in predlogom direktive o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom¹⁴. Za več informacij glej prilogo k temu poročilu.

Zaradi precejšnjega zmanjšanja skupnega števila obrazloženih mnenj, izdanih leta 2014, se je precej zmanjšalo število izdanih obrazloženih mnenj glede na dom parlamenta. Leta 2014 je le 15 od 41 domov parlamentov izdalo obrazložena mnenja (v primerjavi s 34 domovi

⁷ Glej prilogo k temu poročilu.

⁸ 505 v primerjavi s 621 leta 2013.

⁹ Komisija je prejela 21 obrazloženih mnenj, pri čemer so se nekatera nanašala na več kot en dokument.

¹⁰ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem okviru Unije za carinske kršitve in sankcije, COM(2013) 884 final.

¹¹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2008/98/ES o odpadkih, 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 1999/31/ES o odlaganju na odlagališčih, 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opreji, COM(2014) 397 final.

¹² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov, spremembi Uredbe (EU) št. XXX/XXX Evropskega parlamenta in Sveta [uredba o uradnem nadzoru] in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007, COM(2014) 180 final.

¹³ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih živilih, COM(2013) 894 final.

¹⁴ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, COM(2014) 212 final.

parlamentov leta 2013). Avstrijski *Bundesrat* in britanski *House of Commons* sta izdala vsak po tri obrazložena mnenja (v primerjavi s šestimi oziroma petimi obrazloženimi mnenji leta 2013). Švedski *Riksdag* in francoski *Sénat* sta izdala vsak po dve obrazloženi mnenji (v primerjavi z letom 2013, ko je *Riksdag* izdal devet obrazloženih mnenj, *Sénat* pa štiri). Večina domov parlamentov je izdala eno obrazloženo mnenje ali nobenega.

Čeprav so bili nacionalni parlamenti leta 2014 glede izdajanja obrazloženih mnenj manj aktivni, je več domov pozvalo h krepitvi postopka za nadzor subsidiarnosti. Danski *Folketing*, nizozemski *Tweede Kamer* in britanski *House of Lords*¹⁵ so v obdobju od januarja do maja 2014 predložili poročila s podrobnimi predlogi glede krepitve vloge nacionalnih parlamentov v postopku odločanja. Ta poročila so med drugim vključevala zamisli o tem, kako razširiti obseg nadzora subsidiarnosti. Predlagano je bilo, da bi se obrazložena mnenja poleg skladnosti z načelom subsidiarnosti nanašala tudi na skladnost z načelom sorazmernosti ali pravno podlago predloga. V poročilih je bilo priporočeno tudi podaljšanje roka za predložitev obrazloženih mnenj¹⁶ in predlagano, da bi morala biti Komisija ob začetku postopka rumenega kartona zavezana k umiku ali spremembi predloga. Razprave med nacionalnimi parlamenti o teh vprašanjih se nadaljujejo v okviru različnih forumov.

2.3 Evropski parlament in Svet

a) Evropski parlament

Evropski parlament je od začetka veljavnosti PDEU in v okviru Protokola št. 2 sprejel več ukrepov, da bi izpolnil svoje pravne obveznosti na tem področju. Trenutno veljavni postopek je opisan v nadaljevanju, pri čemer je poseben poudarek na obrazloženih mnenjih nacionalnih parlamentov.

Mnenja nacionalnih parlamentov se predložijo parlamentarnemu odboru, ki je pristojen za zadevno vprašanje, in Odboru za pravne zadeve, nato pa se posredujejo vsem članom odbora in vključijo v dokumentacijo zasedanja. Mnenja nacionalnih parlamentov se sistematično prevedejo v vse uradne jezike EU¹⁷ in navedejo v preambuli k zakonodajnim resolucijam.

Načeloma parlamentarni odbor, ki je pristojen za zadevno vprašanje, končnega glasovanja ne sme izvesti pred potekom predvidenega osemtedenskega roka.

Leta 2014 je Evropski parlament uradno prejel 287 predložitvev nacionalnih parlamentov. Od teh je bilo 18 obrazloženih mnenj, ostalih 269 pa je bilo prispevkov (tj. predložitvev, ki se ne nanašajo na vprašanja glede skladnosti z načelom subsidiarnosti). Leta 2013 je bilo Evropskemu parlamentu uradno predloženih 86 obrazloženih mnenj in 206 prispevkov.

Odbor za pravne zadeve je parlamentarni odbor, ki je na splošno odgovoren za obravnavanje načela subsidiarnosti. Član odbora je imenovan za „stalnega poročevalca“ za subsidiarnost za obdobje šestih mesecev na podlagi rotacije med političnimi skupinami. Poročevalec spremlja prejeta obrazložena mnenja, vprašanja iz obrazloženih mnenj pa lahko predlaga za razpravo v

¹⁵ Danski *Folketing*: Triindvajset priporočil za krepitev vloge nacionalnih parlamentov v evropskem postopku odločanja, britanski *House of Lords*: Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in nizozemski *Tweede Kamer*: Naprej v Evropi.

¹⁶ Vendar je rok zapisan v Pogodbi in ga ni mogoče spremeniti brez spremembe Pogodbe.

¹⁷ Razen v irskem in malteškem jeziku.

odboru in za morebitna priporočila drugim zadevnim odborom. Odbor za pravne zadeve redno pripravlja poročila o letnem poročilu Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti. Na podlagi poročila, ki ga je pripravil Sajjad Karim (ECR/UK), je Evropski parlament 4. februarja 2014 sprejel resolucijo o 19. poročilu Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti¹⁸.

Evropski parlament je kljub začasnemu prenehanju parlamentarne dejavnosti leta 2014, ki je bilo leto volitev, v navedenem letu pripravil 32 izhodiščnih vrednotenj in dve podrobni vrednotenji ocen učinka Komisije, tri dopolnilne ocene učinka, eno oceno učinka bistvenih parlamentarnih predlogov sprememb in eno naknadno oceno učinka. Poleg tega je bilo končanih pet poročil o stroških neukrepanja na ravni EU.

Evropski parlament je uvedel tudi nov, splošnejši pristop k ocenjevanju dodane vrednosti ukrepanja na ravni EU s pripravo poročila o stroških neukrepanja na ravni EU¹⁹, načrtovanjem koristi, ki jih je mogoče pridobiti na podlagi ukrepov, ki jih je predlagal Evropski parlament, in poročilom o potencialu gospodarske rasti desetih prednostnih nalog, določenih v političnih smernicah predsednika Junckerja²⁰.

b) Svet

Obveznosti Sveta glede pravice nacionalnih parlamentov do spremljanja subsidiarnosti so določene v protokolih št. 1 in št. 2. Odgovornost Sveta je zlasti pošiljanje osnutkov zakonodajnih aktov, ki ne izvirajo s Komisije, nacionalnim parlamentom.

Svet mora v skladu s členom 4 Protokola št. 2 nacionalnim parlamentom poslati vse osnutke zakonodajnih aktov, ki izvirajo iz skupine držav članic, Sodišča, Evropske centralne banke ali Evropske investicijske banke. Vendar Svet leta 2014 ni prejel nobenega takega akta, zato ni nobenega poslal nacionalnim parlamentom.

Svet mora na podlagi navedene obveznosti na podlagi člena 6 Protokola št. 2 državam članicam, ki so podale predlog, poslati vsa mnenja nacionalnih parlamentov o zakonodajnem predlogu, ki izvira iz skupine držav članic. Podobno Svet zadevni instituciji pošlje mnenja nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih, ki izvirajo s Sodišča, Evropske centralne banke in Evropske investicijske banke. Vendar Svet leta 2014 ni prejel nobenih takih aktov.

Svet poleg izpolnjevanja zahtev iz Pogodbe tudi obvešča države članice o mnenjih nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih Komisije. Zato je leta 2014 sekretariat Sveta delegacijam poslal več kot 250 obrazloženih mnenj in mnenj, izdanih v okviru političnega dialoga, ki so povezana z zakonodajnimi predlogi Komisije.

Poleg tega Svet v okviru zakonodajnega dela preverja skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti med preverjanjem ocen učinka, ki so del predlogov Komisije.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//SL>.

¹⁹ Opredelitev stroškov neukrepanja na ravni EU za obdobje 2014–2019, druga izdaja: julij 2014, Oddelek za evropsko dodano vrednost, julij 2014; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350).

²⁰ Ekonomski potencial Junckerjevega načrta v desetih točkah za rast brez dolgov, Oddelek za evropsko dodano vrednost, november 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU\(2014\)543844_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf).

2.4 Odbor regij

Odbor regij je leta 2014 sprejel in izvedel svoj drugi delovni program za subsidiarnost²¹, ki je vključeval naslednje tri pobude, ki so bile iz delovnega programa Komisije izbrane v skladu s posebnimi merili: (i) sveženj ukrepov za čist zrak, (ii) predlog o ekološki pridelavi, (iii) zakonodaja na področju ravnanja z odpadki v okviru svežnja ukrepov za krožno gospodarstvo²². Poseben poudarek je bil na uporabi delegiranih aktov v spremljanih zakonodajnih predlogih.

Odbor regij je pri izvajanju delovnega programa za subsidiarnost analiziral sveženj ukrepov EU za čist zrak²³. Odbor regij je po posvetovanju s strokovno skupino za subsidiarnost v svojem mnenju²⁴ ugotovil, da je predlog v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, ter se strinjal, da je onesnaževanje zraka nadnacionalni pojav, ki ga je treba rešiti na evropski ravni.

Kar zadeva predlog uredbe o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov, sta strokovna skupina za subsidiarnost in mreža za spremljanje subsidiarnosti opravili posvetovanje med osem tedenskim obdobjem, dovoljenim za nadzor subsidiarnosti, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti²⁵. Večina anketirancev je nasprotovala umiku možnosti, da države članice odobrijo izjeme za pravila, ki urejajo ekološko pridelavo, in izrazila pomisleke z vidika subsidiarnosti. Kar zadeva sorazmernost, so menili, da je predlog šel predaleč, saj bi se lahko načrtovane cilje doseglo na druge, manj omejevalne načine. Ti pomisleki so bili vključeni v mnenje Odbora regij²⁶.

Predlog direktive o spremembi direktiv 2008/98/ES o odpadkih, 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 1999/31/ES o odlaganju na odlagališčih, 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi²⁷ je bil za Odbor regij posebej zanimiv, saj so v večini držav članic za izvajanje zakonodaje EU na področju ravnanja z odpadki odgovorni lokalni in regionalni organi. Posvetovanje strokovne skupine za subsidiarnost in mreže za spremljanje subsidiarnosti je potekalo med osem tedenskim obdobjem, dovoljenim za nadzor subsidiarnosti, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti. Izkazalo se je, da po mnenju večine anketirancev zaradi novih ciljev EU na področju ravnanja z odpadki ni nobenih težav v zvezi s subsidiarnostjo. Vendar je nekaj anketirancev izrazilo pomisleke glede sorazmernosti, pri čemer so dvomili o izvedljivosti novih ciljev na področju ravnanja z odpadki in poudarili različne pristope k uresničevanju veljavnih ciljev na področju ravnanja z odpadki v vsej EU. Odbor regij je organiziral delavnico o oceni teritorialnega učinka²⁸, v okviru katere se je izkazalo, da se nekatere regije soočajo z omejitvami pri doseganju ciljev, predlaganih v direktivi. Glavni rezultati posvetovanj in ocene teritorialnega učinka so vključeni v mnenje Odbora regij²⁹. V več dodatnih mnenjih, ki jih je Odbor regij

²¹ CdR 7657/2013.

²² a) pobude morajo predstaviti jasen politični interes za lokalne in regionalne organe,
b) pobude morajo obravnavati pristojnosti lokalnih in regionalnih organov in
c) pobude morajo vključevati razsežnost morebitne subsidiarnosti.

²³ COM(2013) 918 final (Sporočilo), COM(2013) 919 final in COM(2013) 920 final.

²⁴ CdR 1217/2014.

²⁵ COM(2014) 180 final in povezano sporočilo COM(2014) 179 final.

²⁶ CdR 4832/2014.

²⁷ COM(2014) 397 final.

²⁸ Na tej delavnici je Odbor regij opravil oceno teritorialnega učinka z metodologijo Quick Scan, ki jo je razvilo Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja in kohezije (ESPON).

²⁹ CdR 04083/2014.

sprejel leta 2014, so bili izraženi pomisleki glede skladnosti predlogov Komisije z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, kot je mnenje o predlogu uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva³⁰, mnenje o predlogu sklepa o vzpostavitvi evropske platforme za okrepitev sodelovanja pri preprečevanju in odvrčanju od neprijavljenega dela na črno³¹ in mnenje o predlogu uredbe o spremembi Uredbe (EU) št. 1308/2013 in Uredbe (EU) št. 1306/2013 glede sheme pomoči za oskrbo izobraževalnih ustanov s sadjem in zelenjavo, bananami ter mlekom³².

Odbor regij je julija 2014 organiziral delavnico o subsidiarnosti³³ za zainteresirane strani iz EU in med nacionalnimi in regionalnimi organi. Namen delavnice je bila ocena 6. konference o subsidiarnosti iz leta 2013³⁴ in proučevanje novih pristopov in rešitev za učinkovito spremljanje subsidiarnosti. Poleg tega sta Odbor regij in univerza v Tübingenu (Nemčija)³⁵ skupaj organizirala konferenco o „vlogi regionalnih parlamentov v zadevah EU“, ki je bila namenjena ozaveščanju o vlogi in izzivih, s katerimi se regionalni parlamenti soočajo v okviru mehanizma za preverjanje subsidiarnosti. Na srečanju partnerjev REGPEX³⁶ in srečanju drugih internetnih platform Odbora regij, ki sta obe potekali decembra, je bilo ugotovljeno, da je treba regionalne parlamente ozvestiti o vprašanjih subsidiarnosti in jim zagotoviti podporo z orodji za izmenjavo informacij. Naveden je tudi sklic na letno poročilo o subsidiarnosti za leto 2014, ki ga je Odbor regij izdal junija 2015³⁷.

2.5 Sodišče

Sodišče leta 2014 ni izdalo nobene pomembne sodbe v zvezi z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

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

*Predlog direktive o pravnem okviru Unije za carinske kršitve in sankcije*³⁸

Komisija je 13. decembra 2013 objavila predlog, v katerem so navedena dejanja, ki bi se morala šteti za kršitve carinskih predpisov Unije, in ki vzpostavlja okvir za uvedbo sankcij za takšna dejanja. Namen predloga je uskladiti posledice kršitve skupnih pravil, ki se znotraj carinske unije razlikujejo, saj so odvisna od 28 različnih pravnih redov in upravnih ali sodnih praks držav članic. Zagotovil naj bi torej večjo enotnost glede načina obravnave kršitev carinske zakonodaje EU v državah članicah.

³⁰ CdR 6520/2013.

³¹ CdR 03236/2014.

³² CdR 1287/2014.

³³ *Spremljanje solidarnosti pod drobnogledom: več, manj ali drugače?* v skladu s pristopom „svetovne kavarne“.

³⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

³⁵ Zapisnik je na voljo na <http://www.cor.europa.eu/sl/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

³⁶ REGPEX (sistem regionalnih parlamentov za izmenjavo informacij), ki ga je Odbor regij uvedel leta 2012, je podstran spletišča mreže za nadzor subsidiarnosti, ki vsebuje podatkovno zbirko, namenjeno pomoči regijam z zakonodajnimi pooblastili v zvezi z mehanizmom za nadzor subsidiarnosti: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³⁷ Objavljeno na <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>.

³⁸ COM(2013) 884 final.

V zvezi s predlogom so nacionalni parlamenti izdali tri obrazložena mnenja³⁹, kar ustreza šestim glasovom⁴⁰. V zvezi s tem predlogom so mnenja v okviru političnega dialoga predložili še trije domovi nacionalnih parlamentov⁴¹.

Nacionalni parlamenti so v svojih obrazloženih mnenjih podvomili v to, ali je predlog Komisije v skladu z načelom subsidiarnosti, in izrazili pomisleke, ali je ureditev predlaganih ukrepov na ravni EU resnično boljša rešitev od ureditve na ravni držav članic. Švedski *Riksdag* ni bil prepričan o tem, da bi bilo treba z direktivo uvesti skupne opredelitve v zvezi s sankcijami in njihovimi ravni. Nadalje je navedel, da bi bilo urejanje nekaterih elementov predloga, ki so običajno zajeti v aktih na podlagi člena 83 PDEU (minimalna pravila o elementih kaznivih dejanj in sankcijah), boljše na ravni držav članic in da Komisija ni dokazala, da je urejanje skupnega obsega sankcij potrebno za doseganje okrepljenega carinskega sodelovanja. Po mnenju danskega *Folketing* predlog predstavlja harmonizacijo pravil o kršitvah carinske zakonodaje EU in povezanih sankcij, ki je obsežnejša, kot je potrebno. Litovski *Seimas* je trdil, da namen predloga (tj. doseganje učinkovitega izvajanja ter pravnega in enotnega izvrševanja carinske zakonodaje Unije) ne bi bil izpolnjen, saj v predlagani direktivi ni določeno, ali bi morale države članice v zvezi z navedenimi carinskimi kršitvami uporabiti upravne ali kazenskoopravne sankcije. Komisija je v odgovorih na obrazložena mnenja poudarila, da učinkovito izvrševanje usklajene carinske zakonodaje ne bi bilo mogoče zaradi obstoječih velikih razlik v pravilih o carinskih kršitvah in sankcijah v državah članicah. Po mnenju Komisije je mogoče te razlike premostiti s skupnim seznamom carinskih kršitev in približevanjem zadevnih sankcij. Takih ukrepov ne bi mogle sprejeti posamezne države članice, zato je na tem področju primernejše ukrepanje na ravni EU. Komisija je navedla tudi, da bi bilo s približevanjem carinskih kršitev in sankcij sodelovanje med carinskimi organi učinkovitejše in poudarila dejstvo, da bi se z oblikovanjem skupnega seznama carinskih kršitev in približevanjem carinskih sankcij ustanovili bolj primerljivi carinski sistemi sankcioniranja. Predlog še vedno proučujejo sozakonodajalci.

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2008/98/ES o odpadkih, 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 1999/31/ES o odlaganju na odlagališčih, 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremiti*⁴².

Komisija je 2. julija 2014 v okviru svežnja objavila predlog za vzpostavitev bolj krožnega gospodarstva s ciljem povečanja konkurenčnosti Evrope in zmanjšanja povpraševanja po dragih, omejenih virih. V predlogu sta bila predlagana recikliranje 70 % komunalnih odpadkov in 80 % odpadne embalaže do leta 2030 ter prepoved zakopavanja odpadkov, primernih za recikliranje, na odlagališčih od leta 2025. V predlogu so določeni ambiciozni cilji, vključene pa so tudi ključne določbe o instrumentih, ki so potrebni za doseganje in spremljanje teh ciljev.

³⁹ Danski *Folketing* (2 glasova), litovski *Seimas* (2 glasova), švedski *Riksdag* (2 glasova).

⁴⁰ Vsak nacionalni parlament ima po dva glasova; v primeru dvodomnih nacionalnih parlamentov ima vsak dom parlamenta po en glas. Vsak dom parlamenta ima pravico, da neodvisno izda obrazloženo mnenje.

⁴¹ Češki *Senát*, malteški *Kamra tad-Deputati* in portugalski *Assembleia da República*.

⁴² COM(2014) 397 final.

V zvezi s predlogom so nacionalni parlamenti izdali tri obrazložena mnenja⁴³, kar ustreza štirim glasovom⁴⁴. V zvezi s tem predlogom je mnenja v okviru političnega dialoga predložilo še deset domov nacionalnih parlamentov⁴⁵.

Nacionalni parlamenti so v svojih obrazloženih mnenjih predložili več argumentov, zakaj predlog ni bil v skladu z načelom subsidiarnosti. Avstrijski *Bundesrat* je trdil, da ni prisoten noben nadnacionalni vidik, ki bi ga bilo treba urejati na ravni EU in da Komisija ni ustrezno pojasnila, zakaj sedanji cilji niso primerni ali zakaj jih ne dosegajo vse države članice. Češki *Senát* je trdil, da predlog ne utemeljuje predpostavke, da so predlagani cilji za države članice in občine dejansko uresničljivi po razumnih stroških, zato Komisija ni utemeljila dejanske dodane vrednosti predlaganega ukrepanja na ravni EU. Hrvaški *Hrvatski Sabor* je trdil, da bi moralo biti določanje dodatnih ciljev na področju ravnanja z odpadki v pristojnosti držav članic in odvisno od njihovih gospodarskih okoliščin.

Komisija je 16. decembra 2014 sprejela delovni program za leto 2015, v okviru katerega je predlagala umik ali spremembo 80 predlogov od 450, ki so čakali na odločitev Evropskega parlamenta in Sveta⁴⁶. Komisija je navedla, da namerava umakniti predlagano direktivo in hkrati objavila, da jo bo do konca leta 2015 nadomestila z novim, ambicioznejšim predlogom za spodbujanje krožnega gospodarstva. Komisija je tudi potrdila svojo zavezo glede spodbujanja prehoda v krožno gospodarstvo v EU, ki je bolj gospodarno z viri, kar bi zelo pozitivno vplivalo na delovna mesta, rast, konkurenčnost in inovacije. Komisija je po posvetovanjih z Evropskim parlamentom in Svetom 25. februarja 2015 potrdila umik predloga⁴⁷.

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov, spremembi Uredbe (EU) št. XXX/XXX Evropskega parlamenta in Sveta [uredba o uradnem nadzoru] in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007*⁴⁸

Komisija je 25. marca 2014 objavila predlog, s katerim naj bi se zagotovila izpolnitev javnih zahtev glede okolja in kakovosti izpolnjene. Trije glavni cilji predloga so: ohraniti zaupanje potrošnikov, ohraniti zaupanje proizvajalcev in kmetom olajšati prehod na ekološko pridelavo. Komisija je predlagala zlasti (i) krepitev in harmonizacijo pravil v EU in za uvožene proizvode z odpravo številnih veljavnih izjem glede pridelave in nadzora, (ii) uvedbo nadzornega sistema, ki bi temeljil na oceni tveganja, (iii) olajšanje prehoda majhnim kmetom na ekološko pridelavo z uvedbo možnosti, da se vključijo v sistem skupinskega certificiranja, (iv) boljšo obravnavo mednarodne razsežnosti trgovanja z ekološkimi proizvodi z dodatnimi novimi določbami o izvozu in (v) poenostavitev zakonodaje, da se zmanjšajo upravni stroški za kmete in izboljša preglednost.

⁴³ Avstrijski *Bundesrat* (1 glas), češki *Senát* (1 glas), hrvaški *Hrvatski Sabor* (2 glasova).

⁴⁴ Vsak nacionalni parlament ima po dva glasova; v primeru dvodomnih nacionalnih parlamentov ima vsak dom parlamenta po en glas. Vsak dom parlamenta ima pravico, da neodvisno izda obrazloženo mnenje.

⁴⁵ Češki *Poslanecká sněmovna*, nemški *Bundesrat*, danski *Folketing*, španska *Congreso de los Diputados* in *Senado* (oba domova parlamenta), francoski *Sénat*, italijanski *Senato della Repubblica*, malteški *Kamra tad-Deputati*, poljski *Senat*, portugalski *Assembleia da República* in britanski *House of Lords*. Kar zadeva argumente nacionalnih parlamentov, ki se ne nanašajo na subsidiarnost, glej letno poročilo za leto 2014 o odnosih med Evropsko komisijo in nacionalnimi parlamenti.

⁴⁶ Za nekatere predloge se je predlagal umik, ker niso ustrezali prednostnim nalogam nove Komisije, v drugih primerih pa je Komisija ostala močno zavezana ciljem, za katere si prizadeva, vendar predlogi (zaradi dolgih pogajanj v Evropskem parlamentu in Svetu) niso več mogli doseči svojega prvotnega namena. Komisija namerava v slednjih primerih predlagati nove, boljše načine za doseg ciljev, za katere si prizadeva.

⁴⁷ UL C 80 z dne 7.3.2015, str. 17.

⁴⁸ COM(2014) 180 final.

V zvezi s predlogom so nacionalni parlamenti izdali dve obrazloženi mnenji⁴⁹, kar ustreza trem glasovom⁵⁰. V okviru političnega dialoga je mnenja izdalo še devet domov parlamentov⁵¹. Nacionalni parlamenti so v svojih obrazloženih mnenjih trdili, da predlog regionalni ali nacionalni zakonodaji, s katero bi se lahko obravnavale regionalne ali nacionalne posebnosti, ne pušča dovolj manevrskega prostora. Po mnenju avstrijskega *Bundesrat* na podlagi predloga ni bilo mogoče oceniti, ali so ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, dovolj učinkoviti, da bi se dosegel zelen cilj, prav tako pa ni bilo mogoče oceniti, ali so takšni ukrepi potrebni na ravni EU. Glede predloga so bile podane kritike, da v njem ni količinsko opredeljena vrednost njegovih učinkov in nastalo finančno in upravno breme za države članice.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da je zaradi veljavnega področja uporabe, ki je na voljo za odobritev izjem od obstoječih pravil, prišlo do nelojalne konkurence med izvajalci dejavnosti v ekološkem sektorju, ki prihajajo iz EU, in v zvezi z uvoženimi ekološkimi proizvodi. Nekateri posledični negativni dejavniki so vključevali tveganje izgube zaupanja potrošnikov, zapletenost zakonodaje, vprašanja v zvezi s trgovino (težave pri izvrševanju skladnosti) in velika upravna bremena. Komisija je poudarila tudi, da predlog zagotavlja možnosti za prilagoditev proizvodnega postopka, kjer je to potrebno. Glede delegiranih aktov je poudarila, da bi bilo izvajanje uredbe v celoti mogoče le s prenosom pooblastil za sprejemanje aktov v skladu s členom 290 PDEU na Komisijo. Opredelitev prenosa pooblastil iz predloga vsebuje jasna in jedrnata merila ter Komisiji podeljuje le omejeno diskrecijo. Nazadnje je Komisija poudarila, da bi države članice sodelovale pri pripravi teh aktov.

Zaradi dolgega postopka pogajanj v Evropskem parlamentu in Svetu objavila je Komisija decembra 2014 v svojem delovnem programu objavila svojo namero, da bo umaknila predlagano uredbo in jo nadomestila z novo pobudo, če dogovor ne bo sklenjen v šestih mesecih.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Leta 2014 se je v primerjavi s prejšnjimi leti znatno zmanjšalo število obrazloženih mnenj. Obrazložena mnenja, izdana leta 2014, so prav tako predstavljala precej nižji odstotek skupnega števila mnenj, izdanih v okviru političnega dialoga. Začel se ni noben postopek rumenega kartona. Kar zadeva manjše število obrazloženih mnenj, je treba upoštevati, da je to posledica manjšega števila zakonodajnih predlogov, ki jih je Komisija izdala proti koncu svojega mandata, ne pa pokazatelj manjšega interesa nacionalnih parlamentov za zadeve, povezane s subsidiarnostjo. To ugotovitev potrjuje razprava med nacionalnimi parlamenti, ki še poteka in se nanaša na mehanizem za preverjanje subsidiarnosti.

Leta 2014 so tako kot v prejšnjih letih vse institucije, vključene v zakonodajni postopek, dejavno sodelovale pri zagotavljanju nadzora načela subsidiarnosti. Komisija je skladnost svojih predlogov z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti spremljala z zagotavljanjem različnih ocen (časovnih načrtov, ocen učinka) pred sprejetjem zakonodajnih aktov in s

⁴⁹ Avstrijski *Bundesrat* (1 glas), luksemburški *Chambre des Députés* (2 glasova).

⁵⁰ Vsak nacionalni parlament ima po dva glasova; v primeru dvodomnih nacionalnih parlamentov ima vsak dom parlamenta po en glas. Vsak dom parlamenta ima pravico, da neodvisno izda obrazloženo mnenje.

⁵¹ Avstrijski *Bundesrat*, češki *Senát*, španska *Congreso de los Diputados* in *Senado* (oba domova parlamenta), italijanski *Senato della Repubblica*, litovski *Seimas*, luksemburški *Chambre des Députés*, nizozemski *Tweede Kamer* in portugalski *Assembleia da República*. Kar zadeva argumente nacionalnih parlamentov, ki se ne nanašajo na subsidiarnost, glej letno poročilo za leto 2014 o odnosih med Evropsko komisijo in nacionalnimi parlamenti.

proučevanjem obrazloženih mnenj, ki jih je prejela od nacionalnih parlamentov in v katerih so ti izražali pomisleke v zvezi s subsidiarnostjo, ter obširnimi odgovarjanjem nanje.

Evropski parlament je v okviru svojega dela v zvezi z zakonodajnimi predlogi še vedno obravnaval vprašanja subsidiarnosti in sorazmernosti, pri čemer je upošteval obrazložena mnenja, ki jih je prejel od nacionalnih parlamentov. Uvedel je tudi nov, splošnejši pristop k ocenjevanju dodane vrednosti EU s pripravo poročila o stroških neukrepanja na ravni EU in predložil številna vrednotenja ocen učinka, ki jih je pripravila Komisija. Odbor regij je nadaljeval svoje delo v zvezi z vprašanji subsidiarnosti, zlasti s sprejetjem in izvajanjem svojega drugega delovnega programa za subsidiarnost in organiziranjem številnih delavnic in konferenc na temo načela subsidiarnosti in vprašanj, povezanih z izvajanjem mehanizma za preverjanje subsidiarnosti.