

Bruxelles, 23.10.2018.
COM(2018) 490 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2017.

O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2017.

O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

1. UVOD

Ovo je 25. godišnje izvješće o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u izradi zakonodavstva Europske unije. Izvješće se podnosi u skladu s člankom 9. Protokola br. 2 uz Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: „UFEU”).

U izvješću se analizira kako su institucije i tijela Europske unije provodili ta dva načela tijekom 2017. te je li došlo do promjena u praksi u usporedbi s prethodnim godinama. Ono sadržava i analizu prijedloga Komisije koji su tijekom godine najčešće bili predmet obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata. S obzirom na blisku povezanost mehanizma kontrole supsidijarnosti i političkog dijaloga između nacionalnih parlamenata i Komisije, ovo bi se izvješće trebalo smatrati nadopunom Godišnjem izvješću Komisije za 2017. o odnosima s nacionalnim parlamentima.¹

2. KAKO INSTITUCIJE PRIMJENJUJU NAČELA

2.1. Komisija

Junckerova Komisija nastavila je 2017. provoditi svoj pojačani plan za bolju regulativu kojim se pojačanim smjernicama i novim prilikama (uključujući s internetskim portalom za bilju regulativu²) za povratne informacije građana i dionika osigurava da se supsidijarnost i proporcionalnost uzmu u obzir u svim fazama donošenja politika. Komisija je provodila i svoju praksu evaluacije postojećih okvira politika prije predlaganja zakonodavnih revizija. U te evaluacije³ uključene su procjene o tome jesu li postojeće mjere politika i dalje „svrsishodne” te u kojoj su mjeri usklađene s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Preko Komisijina web-mjesta „Smanjenje opterećenja – Iznesite svoje mišljenje”⁴, kao i preko platforme Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT), javnosti i dionicima osiguravaju se i načini komuniciranja s Komisijom o mogućim prekomjernim opterećenjima ili neučinkovitostima postojećih regulatornih mjera, a to može uključivati pitanja o supsidijarnosti ili proporcionalnosti. Na platformi za primjerenost i učinkovitost propisa prikupljeno je 2017. ukupno 46 mišljenja, uključujući preporuke Komisiji o pojednostavnjenju i smanjenju regulatornog opterećenja postojećeg zakonodavstva EU-a. Komisija na njih posebno odgovara provedbom svojeg Programa rada za 2018.

Komisija je u srpnju 2017. donijela revidirani skup smjernica za bolju regulativu i prateći paket instrumenata. Time se željelo osigurati ažuriranje smjernica i paketa instrumenata na temelju praktičnog iskustva stečenog nakon donošenja paketa za bolju regulativu u svibnju 2015. Komisija je proširila svoj portal za bolju regulativu i građanima olakšala pretraživanje na internetu.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr

³ Tijekom evaluacija Komisije sustavno se ocjenjuje 5 kriterija: djelotvornost, učinkovitost, usklađenost, relevantnost i dodana vrijednost EU-a.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_hr.htm

Radna skupina za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”

Predsjednik Juncker najavio je 13. rujna 2017. u svojem Govoru o stanju Unije da će uspostaviti Radnu skupinu za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” na visokoj razini. Njezini ciljevi opisani su u Programu rada Komisije za 2018.: „*Oslanjajući se na prethodni rad Komisije trebali bismo nastaviti igrati veliku ulogu u velikim stvarima. To znači ne uređivati sve aspekte svakodnevnog života građana. Moramo ozbiljno promisliti o tome da činimo manje, ali učinkovito i da vratimo nadležnosti državama članicama kada to ima smisla. Oslanjajući se na rad radne skupine na čelu s prvim potpredsjednikom Timmermansom, (...) Komisija će predstaviti svoje ideje o daljnjem jačanju supsidijarnosti, proporcionalnosti i bolje regulative kako bi osigurala da djelujemo samo kada EU dodaje vrijednost.*” Predsjednik Juncker osnovao je Radnu skupinu 14. studenoga i ona je počela s radom 1. siječnja 2018.⁵ Radna skupina dostavila je svoje izvješće Predsjedniku 10. srpnja 2018.⁶ Predsjednici Europskog parlamenta, Konferencija odbora za europske poslove parlamenata Europske unije (COSAC) i Odbora regija pozvani su da imenuju članove iz svojih institucija da kao pojedinci sudjeluju u radu Radne skupine. Nacionalni parlamenti (COSAC) i Odbor regija potom su predložili svoje članove za Radnu skupinu, a Europski parlament odlučio je da to neće učiniti.

Analiza supsidijarnosti i proporcionalnosti

U smjernicama za bolju regulativu i njihovom popratnom „paketu instrumenata”⁷ zahtijeva se od Komisije da provodi analize supsidijarnosti kada se razmatra nova inicijativa u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije te kada se ocjenjuje relevantnost postojeće intervencije i njezina europska dodana vrijednost. Komisija razmatra pitanja supsidijarnosti u pogledu zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa. Analiza ima sljedeća dva cilja: prvo, ocijeniti je li djelovanje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini dostatno za ostvarenje željenog cilja, i drugo, ocijeniti bi li se djelovanjem Unije osigurala dodana vrijednost u odnosu na djelovanje država članica.

U skladu s načelom proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smiju prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorā.⁸ Poštovanje načela proporcionalnosti odnosi se na osiguravanje usklađenosti pristupa i stupnja regulatorne intervencije politike s njezinim ciljem. Na proporcionalnost bi jasno trebalo upućivati u procjenama učinka⁹, evaluacijama i provjerama primjerenosti¹⁰.

Procjene učinka

Odbor za nadzor regulative¹¹, koji ocjenjuje kvalitetu procjena učinka¹², ispitao je 2017. ukupno 53 procjene učinka. U dvanaest slučajeva ocijenjeno je da su potrebna poboljšanja u njihovoj

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hr

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr

⁸ Članak 5. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji.

⁹ U kontekstu procjena učinka, proporcionalnost je ključan kriterij koji treba uzeti u obzir kada se uspoređuju opcije politike.

¹⁰ Za više informacija o Smjernicama za bolju regulativu za analize supsidijarnosti i proporcionalnosti vidjeti točku 2.1. Godišnjeg izvješća za 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

¹¹ Odbor se sastoji od predsjednika (na razini glavnog direktora) i šest stalnih članova među kojima su tri člana bila imenovana izvan Komisije. Svi članovi Odbora neovisni su i obnašaju dužnost u vlastito ime na temelju svojih pojedinačnih stručnih znanja. Odbor preispituje kvalitetu procjena učinaka, provjera primjerenosti i glavnih evaluacija. Supsidijarnost i proporcionalnost dio su ovih provjera kvalitete.

analizi supsidijarnosti i dodane vrijednosti EU-a. Trideset mišljenja sadržavalo je primjedbe o proporcionalnosti i usporedbu mogućnosti. Sljedećim primjerima pokazuje se kako je Odbor 2017. ocijenio supsidijarnost i proporcionalnost:

- U svojem negativnom mišljenju o procjeni učinka¹³ prijedloga o suradnji EU-a u procjeni zdravstvenih tehnologija Odbor za nadzor regulative istaknuo je da jedna opcija politike – trajna suradnja na razini EU-a u potpunim procjenama zdravstvenih tehnologija – donosi znatna pitanja u pogledu izvedivosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Izvješće je revidirano i ta se primjedba uzela u obzir tako da je ta opcija unaprijed odbačena.
- Odbor za nadzor regulative izjavio je u svojem pozitivnom mišljenju sa zadržkama o procjeni učinka¹⁴ inicijative o izmjeni direktive o kombiniranom prijevozu da argument supsidijarnosti nije dostatno razvijen, posebno za uključivanje isključivo domaćeg prijevoza. Zatražio je dodatne dokaze da nacionalne inicijative ne bi bile dostatne za rješavanje problema i da bi zbog opsega djelovanja bila potrebna intervencija na razini EU-a. Revidirano izvješće o procjeni učinka sadržavalo je dodatne argumente o prekograničnoj dimenziji problema, uključujući opravdanje za proširenje mjera potpore na domaće operacije.
- U negativnom mišljenju o procjeni učinka¹⁵ prijedloga o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Europskoj uniji Odbor za regulatorni nadzor zaključio je da u izvješću nije opravdano djelovanje EU-a te da nije primjereno ocijenjena proporcionalnost opcija. Odbor za regulatorni nadzor izdao je drugo negativno mišljenje o revidiranom izvješću. Odbor je smatrao da se u izvješću posebno nije obrazložilo novo pravo na prenosivost usluga oblaka. Inicijativu je donio Kolegij bez odredaba o uspostavi obvezne prenosivosti usluga oblaka, ali su umjesto toga predviđene samoregulacijske mjere.

Kao što je pokazano ovim primjerima, Odbor za nadzor regulative pridonio je 2017. poboljšanju analize usklađenosti prijedloga s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti i tako pružio ključne informacije za Komisijin postupak donošenja političkih odluka.

Evaluacije i provjere primjerenosti

Supsidijarnost i proporcionalnost bile su od ključne važnosti i za retrospektivne evaluacije i provjere primjerenosti kojima se ocjenjuje ostvaruju li se djelovanjem na europskoj razini očekivani rezultati u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti, usklađenosti, relevantnosti te postoji li i dalje europska dodana vrijednost. Komisija je u 2017. objavila 72 evaluacije i provjere primjerenosti (evaluacije širih područja politike). Objavljene su tri provjere primjerenosti: jedna o sustavu upravljanja okolišem i neovisnog ocjenjivanja (EMAS) EU-a i o znaku za okoliš EU-a, jedna o politici zaštite potrošača i jedna o obvezama izvješćivanja u području okoliša¹⁶.

Tijekom 2017. Odbor za nadzor regulative ispitao je 17 važnih evaluacija i provjera primjerenosti. U sedam slučajeva dao je preporuke za poboljšanja u kategoriji „relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a”, uključujući u pogledu programa LIFE¹⁷ (akcijskog programa EU-a o okolišu i klimi) i općih propisa o hrani¹⁸. Tako je pridonio poboljšanju analize kako se evaluacijama i procjenama učinka uzimaju u obzir načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

¹² Procjene učinka zahtijevaju se kad god se očekuje da će inicijativa politike imati znatne gospodarske i društvene učinke te znatne učinke na okoliš. U njih su uključene procjene problema, mogućih opcija politike i njihovih vjerojatnih učinaka te procjene njihove usklađenosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_hr

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_hr

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

¹⁶ Platforma REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_hr

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Praćenje obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata

Komisija je u 2017. zaprimila 52 **obrazložena mišljenja**¹⁹ nacionalnih parlamenta o načelu supsidijarnosti²⁰. To je bilo 20 % manje od 65 obrazloženih mišljenja zaprimljenih 2016., što je u skladu s ukupno manjim brojem mišljenja zaprimljenih 2017.²¹ Udio obrazloženih mišljenja u odnosu na ukupni broj mišljenja zaprimljenih 2017. također se smanjio od 2016. do 2017. s 10,5 % na 9 %.

Od 52 obrazložena mišljenja zaprimljena 2017. 24 su se odnosila na četiri prijedloga Komisije. Najviše obrazloženih mišljenja odnosilo se na prijedlog o unutarnjem tržištu električne energije²², koji je potaknuo 11 obrazloženih mišljenja. Ukupno 9 zaprimljenih obrazloženih mišljenja odnosilo se na takozvani „paket o uslugama”²³, a 4 obrazložena mišljenja odnosila su se na prijedlog o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika²⁴. U vezi s ostalim prijedlozima zaprimljena su od jednog do tri obrazložena mišljenja. Slučajevi u kojima je Komisija zaprimila najveći broj obrazloženih mišljenja detaljnije su opisani u poglavlju 3.

Smanjenje ukupnog broja obrazloženih mišljenja izdanih 2017. podudaralo se sa sličnim smanjenjem broja obrazloženih mišljenja izdanih po domovima. Tijekom 2017. obrazložena mišljenja izdalo je 19 domova od njih 41 (u usporedbi s 26 domova 2016.). Obrazložena mišljenja izdali su češki *Poslanecká sněmovna* (1), španjolski *Cortes Generales* (2), irski *Dáil i Seanad Éireann* (3)²⁵, njemački *Bundestag* (6), njemački *Bundesrat* (3), francuski *Sénat* (7), francuski *Assemblée nationale* (2), talijanski *Senato della Repubblica* (1), mađarski *Országgyűlés* (2), nizozemski *Eerste Kamer* (2), nizozemski *Tweede Kamer* (2), austrijski *Bundesrat* (6), poljski *Senat* (4), poljski *Sejm* (2), rumunjski *Camera Deputaţilor* (1), rumunjski *Senatul* (2), švedski *Riksdag* (4) i britanski House of Commons (2).

2.3. Europski parlament

Europski parlament je 2017. službeno zaprimio 421 podnesak nacionalnih parlamenata na temelju Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti²⁶. Od tih podnesaka 49 su bila obrazložena mišljenja, a preostalih 372 bili su doprinosi (tj. podnesci kojima se ne postavljaju pitanja koja se odnose na poštovanje načela supsidijarnosti). Usporedbe radi, 2016. je Europskom parlamentu službeno proslijeđeno 76 obrazloženih mišljenja i 333 doprinosa. Omjer između obrazloženih mišljenja i doprinosa i dalje je mali, što upućuje na to da nacionalni parlamenti smatraju mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti dodatnim konstruktivnim sredstvom za izražavanje svojih stajališta i zabrinutosti. Svi podnesci nacionalnih

¹⁹ Taj se broj odnosi na ukupan broj mišljenja domova parlamenta zaprimljenih na temelju Protokola br. 2 uz Ugovore. Stoga se obrazložena mišljenja koja se odnose na više dokumenata Komisije računaju samo kao jedno obrazloženo mišljenje. Vidi Prilog ovom izvješću za više detalja.

²⁰ Vidi Prilog ovom izvješću.

²¹ Komisija je 2017. zaprimila 576 mišljenja u usporedbi s 613 mišljenja zaprimljenih 2016.

²² Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka) – COM(2016) 861 final.

²³ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se utvrđuje postupak obavješćivanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama te o izmjeni Direktive 2006/123/EZ i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta {COM(2016)821} i prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije {COM(2016)822 final}.

²⁴ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU {COM(2017) 253 final}.

²⁵ *Dáil i Seanad Éireann* podnijeli su jedno zajedničko obrazloženo mišljenje i svaki od njih donio je jedno obrazloženo mišljenje.

²⁶ Način postupanja Europskog parlamenta s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata vidjeti točku 2.3. Godišnjeg izvješća iz 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

parlamenta dostupni su u bazi podataka CONNECT Europskog parlamenta koja sadržava dokumente nacionalnih parlamenata²⁷.

U skladu s Prilogom V. Poslovniku Europskog parlamenta, Odbor za pravna pitanja snosi horizontalnu odgovornost za poštovanje načela supsidijarnosti. Svakih šest mjeseci član tog Odbora imenuje se stalnim izvijestiteljem za supsidijarnost na temelju rotacije među klubovima zastupnika. Gđa Mady Delvaux (klub zastupnika SiD/Luksemburg) bila je stalna izvijestiteljica tijekom prve polovine 2017., a u drugoj polovini godine naslijedila ju je gđa Laura Ferrara (klub zastupnika EFDD/Italija). Izvijestitelj prati zaprimljena obrazložena mišljenja te pitanja iz obrazloženih mišljenja može staviti na raspravu u odboru te eventualno preporučiti za raspravu odboru odgovornom za predmet dotičnog prijedloga.

Odbor za pravna pitanja redovito sastavlja i izvješće o godišnjim izvješćima Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti. Gđa Mady Delvaux imenovana je izvijestiteljicom za samoinicijativno izvješće Parlamenta o godišnjim izvješćima za 2015. i 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti. Parlament je na svojem plenarnom zasjedanju 18. travnja 2018. donio rezoluciju o svojem samoinicijativnom izvješću o godišnjim izvješćima za 2015. i 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti²⁸ Odbor pridonosi i dvogodišnjim izvješćima koje sastavlja Konferencija odbora za europske poslove (COSAC) o pitanjima koja se odnose na supsidijarnost.

Odbor za pravna pitanja odgovoran je i za osiguravanje poštovanja načela proporcionalnosti o kojem on vodi računa pri izvršavanju svojih zadaća provjere pravne osnove prijedloga te pri izvršavanju svoje odgovornosti za bolju izradu zakonodavstva.

Osim toga, Europska služba za parlamentarna istraživanja nastavila je pomagati Europskom parlamentu da vodi računa o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u njegovu radu:

- sustavnim nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti u procjenama učinka Komisije i skretanjem pozornosti na sve iskazane zabrinutosti u tom pogledu, osobito nacionalnih parlamenata i Odbora regija,
- osiguravanjem punog poštovanja tih načela u radu Europskog parlamenta, primjerice pri provedbi procjena učinka njegovih značajnih izmjena ili pri analizi dodane vrijednosti prijedloga Parlamenta za novo zakonodavstvo, u skladu s člankom 225. UFEU-a, i troškova izostanka djelovanja na razini EU-a i
- nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti pri izradi nacрта procjena učinka s naglaskom na dodanu vrijednosti EU-a umjesto na nacionalnu potrošnju ili djelovanje.

Tijekom 2017. Europski parlament izradio je 42 početna vrednovanja procjena učinka Komisije, dvije procjene učinka značajnih parlamentarnih izmjena, 11 *ex-post* europskih procjena učinka i pet povezanih dokumenata o provedbi. Osim toga, dovršio je tri izvješća o troškovima nedjelovanja na razini Europe i dvije procjene europske dodane vrijednosti. Europska služba za parlamentarna istraživanja nadzire i provedbu i učinkovitost postojećeg zakonodavstva EU-a kad god Komisija u svojem godišnjem programu rada najavi izmjenu tog zakonodavstva. Tijekom 2017. izrađeno je 26 takvih „vrednovanja provedbe”.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//HR>

2.4. Vijeće Europske unije

U skladu s člankom 4. Protokola br. 2 uz Ugovore, Vijeće mora nacionalnim parlamentima proslijediti sve nacerte zakonodavnih akata koje su izradili skupina država članica, Sud, Europska središnja banka ili Europska investicijska banka. U vezi s prethodno navedenim obvezama, u skladu s člankom 6. Protokola br. 2, Vijeće mora proslijediti mišljenje bilo kojeg nacionalnog parlamenta o zakonodavnom prijedlogu koji je predložila skupina država članica državama članicama koje su ga predložile. Isto tako, Vijeće predmetnoj instituciji prosljeđuje mišljenja nacionalnih parlamenata o zakonodavnim prijedlozima Suda, Europske središnje banke i Europske investicijske banke.

Vijeće je 27. srpnja 2017. proslijedilo nacionalnim parlamentima preporuku Europske središnje banke za donošenje Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni članka 22. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke²⁹.

Pored zahtjeva iz Ugovora koji se na njega odnose, Vijeće države članice obavješćuje i o mišljenjima nacionalnih parlamenata o zakonodavnim prijedlozima Komisije. Tijekom 2017. Tajništvo Vijeća poslalo je delegacijama 38 obrazloženih mišljenja zaprimljenih u okviru Protokola br. 2 i 220 mišljenja izdanih u okviru političkog dijaloga³⁰.

2.5. Odbor regija³¹

Tijekom 2017. održala se opsežna rasprava o budućnosti Europe u okviru koje je Odbor regija isticao važnost učinkovite primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U okviru svojeg petog programa rada za supsidijarnost Odbor je s posebnom pozornošću pratio odabrane tri inicijative iz Programa rada Komisije za 2017. Nadalje, Odbor je ocijenio usklađenost svih zakonodavnih prijedloga o kojima je izdao mišljenja s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Tijekom 2017. Odbor regija izdao je 15 mišljenja o zakonodavnim prijedlozima. Odbor je za većinu prijedloga utvrdio da su usklađeni s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. U dva mišljenja izrazio je zabrinutost u pogledu praćenja poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U mišljenju o „paketu o uslugama” istaknuo je „moguć utjecaj na nacionalne zakonodavne postupke” i naglasio je da će „prijedlozi o e-kartici usluga, postupku obavješćivanja i ispitivanju proporcionalnosti donijeti dodatno administrativno opterećenje”. U mišljenju Odbora o Europskom stupu socijalnih prava i dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe istaknuto je da bi trebalo primjereno uzeti u obzir lokalnu i regionalnu dimenziju socijalnih politika.

U okviru programa rada za supsidijarnost provedeno je savjetovanje sa stručnom skupinom za supsidijarnost o tri inicijative. Kada je riječ o prijedlogu Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Europske unije, stručnjaci su smatrali da novi prijedlozi o financijskim instrumentima i uvjetima znatno utječu na njihove korisnike te na sadržaj i postupke za provedbu politika na terenu. Nadalje, prijedlozi su znatno zabrinjavali upravljačka tijela na nacionalnoj i regionalnoj razini. U mišljenju je istaknuto da „nije provedena procjena učinka i da opravdanje u pogledu proporcionalnosti nije potkrijepljeno dostavljenim podacima”. Nadalje,

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17

³⁰ Postoji nepodudaranje u broju obrazloženih mišljenja koja su registrirali Europski parlament, Vijeće i Komisija jer sve institucije nisu zaprimile sva obrazložena mišljenja ili institucije različito broje zaprimljena obrazložena mišljenja. Isto tako, Tajništvo Vijeća ne prima sustavno sva mišljenja nacionalnih parlamenata.

³¹ Detaljniji opis aktivnosti povezanih sa supsidijarnošću nalazi se u Godišnjem izvješću o supsidijarnosti za 2017. koje je objavio Odbor regija, koje će nakon što ga donese predsjedništvo Odbora regija biti dostupno na <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

Odbor u mišljenju „dovodi u pitanje procjenu Europske komisije da je zakonodavni prijedlog u isključivoj nadležnosti Unije jer se prijedlozi o sektorskim zakonodavnim aktima ne odnose samo na usklađivanje teksta s novim financijskim pravilima koja se primjenjuju na Uniju”.

Drugo savjetovanje odnosilo se na paket „Čista energija za sve Europljane”. Kada je riječ o upravljanju energetsom unijom, sudionici su istaknuli da su predloženi rokovi prekratki, posebno za savezne pokrajine u kojima u provedbi sudjeluje mnogo dionika, te da nisu u skladu s koordinacijskim postupkom koji se upotrebljava u saveznim pokrajinama. U mišljenju Odbora regija nisu se spominjala pitanja supsidijarnosti već proporcionalnosti jer se „predloženi sustav upravljanja smatra pretjerano složenim, pretjerano detaljnim te se smatra da se njime nameću prekratka razdoblja izvješćivanja. Odbor regija smatra da je sustav upravljanja bolje uvesti direktivom nego uredbom jer bi se time osiguralo prikladno sudjelovanje regionalnih tijela u saveznim pokrajinama”.

Kada je riječ o prijedlozima o energetske učinkovitosti i svojstvima zgrada, Odbor je u svojem mišljenju prenio pitanja sudionika u savjetovanju i ističe da predmetna pravna osnova, članak 194. UFEU-a, ne obuhvaća mjere za borbu protiv energetske siromaštva koje bi „trebale biti obuhvaćene člankom 151. UFEU-a”. Odbor se „protivio uvođenju pokazatelja pripremljenosti za pametne tehnologije s pomoću delegiranog akta”. U mišljenju je potvrđena usklađenost oba prijedloga s načelom proporcionalnosti. U mišljenju Odbora o energiji iz obnovljivih izvora i unutarnjem tržištu električne energije potvrđena je usklađenost s načelom supsidijarnosti i istaknuta je potreba za „detaljnijim ispitivanjem” radi ocjenjivanja usklađenosti s načelom proporcionalnosti.

Naposljetku, provedeno je savjetovanje sa Stručnom skupinom za supsidijarnost o prijedlogu o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika. Zaprimljena su neka stajališta i o platformi REGPEX, podmreži mreže za praćenje supsidijarnosti kojoj mogu pristupiti parlamenti i vlade regija sa zakonodavnim ovlastima, u kojima je istaknuto da predložene mjere nisu nužne te da su dostatne postojeće nacionalne mjere i sustavi. U mišljenju o tom prijedlogu potvrđena je usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Međutim, u mišljenju je istaknuto da bi „djelovanjem Unije trebalo ostaviti što više prostora za pojedinačne i nacionalne odluke jer je utvrđena praksa da to područje uređuju socijalni partneri na razini EU-a i nacionalnoj razini”.

U 2017. se povećala uporaba sustava REGPEX. To je sustav ranog upozoravanja za regionalna tijela sa zakonodavnim ovlastima i izvor informacija i razmjene između regionalnih parlamenata i vlada pri izradi njihovih analiza supsidijarnosti. Na platformu je učitano ukupno 66 doprinosa koja su dostavili partneri REGPEX-a. Neki od aktivnijih partnera bili su Austrijsko savezno vijeće, regionalna vlada Donje Austrije, regionalna zakonodavna skupština regije Emilia Romagna i pokrajinski parlament Tiringije.

U skladu s Protokolom br. 2 uz Ugovore, regionalni parlamenti pridonose nadzoru supsidijarnosti koji provode nacionalni parlamenti. Prije izdavanja obrazloženog mišljenja o nacrtu zakonodavnog akta svaki nacionalni parlament mora se savjetovati, prema potrebi, s regionalnim parlamentima sa zakonodavnim ovlastima³².

Najvažniji događaj u području supsidijarnosti bila je Osma međuinstitucijska konferencija o supsidijarnosti koju su zajedno organizirali Odbor regija i Austrijsko savezno vijeće u Beču 4. prosinca 2017. i na kojoj je sudjelovalo više od 200 sudionika iz različitih nacionalnih institucija i institucija EU-a koji su predstavljali sve razine upravljanja³³. Jedan od glavnih zaključaka bio je da se značenje načela supsidijarnosti ne priopćava građanima uvijek na jasan

³² Više informacija o ulozi regionalnih parlamenata u kontroli supsidijarnosti i njihovu doprinosu donošenju zakonodavstva Unije navedeno je u odjeljku 3. Godišnjeg izvješća o odnosima s nacionalnim parlamentima.

³³ Za više informacija o ishodu Konferencije vidjeti: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

način i da se šire prihvaćanje politika ne može postići bez pravilne primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

2.6. Sud Europske unije

Sud je 2017. donio velik broj presuda o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u kojima su Opći sud i Sud smatrali da se ta načela poštuju u zakonodavstvu Unije.

U predmetu *Njemačka protiv Komisije* od 3. travnja 2017.³⁴ o zakonitosti Odluke Komisije (EU) 2015/2098 o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj³⁵ Opći sud smatrao je da nije dokazano da se Komisija umiješala u njegovo područje nadležnosti koje proizlazi iz primjene načela supsidijarnosti. Opći sud istaknuo je da „podjela uloga između Komisije i njemačkih tijela dovodi do toga da je potonjim tijelima povjerena izrada relevantnih nacionalnih pravila kojima se uređuje prihvatljivost izdataka [...] Komisija je dužna nadzirati ispunjavaju li njemačka tijela stvarno svoje obveze u tom području, a da time Komisiji ipak nije dodijeljena nikakva ovlast na temelju koje može propisivati posebna pravila u pogledu nacionalnog zakonodavstva o postupku uređenja obradivog zemljišta i obnove sela”³⁶.

Predmet *Sotiropoulou i ostali protiv Vijeća* od 3. svibnja 2017.³⁷ odnosio se na zahtjev za nadoknadu u skladu s člankom 268. UFEU-a zbog gubitka i štete koju su podnositelji zahtjeva pretrpjeli uslijed drastičnog smanjenja njihovih glavnih mirovina u Grčkoj. Sporne odluke³⁸ odnose se, među ostalim, na propisivanje detaljnih mjera, politika i intervencija u sustavu socijalne sigurnosti i mirovinskom sustavu. Opći sud smatrao je da se odlukama koje su upućene državi članici u cilju ispravljanja stanja prekomjernog deficita ne krši načelo supsidijarnosti propisano u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji ni načelo prenošenja. Te odluke donesene su u cilju jačanja proračunskog nadzora i njima su države članice upozorene da poduzmu „korake da izvrše nužno smanjenje deficita za koje se smatralo da će popraviti stanje prekomjernog deficita”³⁹.

Predmet *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank protiv Europske središnje banke* od 16. svibnja 2017.⁴⁰ odnosio se na tužbu za poništenje, u skladu s člankom 263. UFEU-a, koju je podnijela jedna njemačka investicijska i razvojna banka protiv odluke Europske središnje banke kojom je ta njemačka banka razvrstana kao „značajni subjekt”. Uslijed toga podnositelj tužbe podvrgnut je izravnom nadzoru Europske središnje banke u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma. Podnositelj tužbe tvrdio je da su ga, s obzirom na njegov nizak profil rizika, mogla pravilno nadzirati nadležna nacionalna tijela.

³⁴ Presuda od 3. travnja 2017., T-28/16, *Njemačka protiv Komisije*, EU:T:2017:242.

³⁵ Odluka (EU) 2015/2098 od 13. studenoga 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)

³⁶ Ibid, točka 110.

³⁷ Presuda od 3. svibnja 2017., T-531/14 *Leïmonia Sotiropoulou i ostali protiv Vijeća Europske unije*, EU:T:2017:297

³⁸ Odluke 2010/320/EU od 8. lipnja 2010., 2010/486/EU od 7. rujna 2010., 2011/57/EU od 20. prosinca 2010., 2011/257/EU od 7. ožujka 2011., 2011/734/EU od 12. srpnja 2011., 2011/791/EU od 8. studenoga 2011., 2012/211/EU od 13. ožujka 2012. i 2013/6/EU od 4. prosinca 2012.

³⁹ Presuda od 3. svibnja 2017., T-531/14 *Leïmonia Sotiropoulou i ostali protiv Vijeća Europske unije*, EU:T:2017:297, točka 73.

⁴⁰ Presuda Općeg suda od 16. svibnja 2017., T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank protiv Europske središnje banke*, EU:T:2017:337.

Opći sud podsjetio je da se načelo supsidijarnosti primjenjuje samo u područjima za koja EU nema isključivu nadležnost⁴¹. U tom pogledu Opći sud zaključio je da, u skladu s Uredbom (EU) br. 1024/2013 (Osnovna uredba), Europska središnja banka ima isključivu nadležnost⁴², na temelju čega se može zaključiti da načelo supsidijarnosti nije relevantno⁴³.

Opći sud zaključio je u istoj presudi da nije prekršeno načelo proporcionalnosti jer su akti koje je donijela Europska središnja banka prikladni za ostvarivanje legitimnih ciljeva predmetnog zakonodavstva. Europska središnja banka odlučila je vršiti izravni nadzor u skladu s pravilima utvrđenima u Uredbi (EU) br. 1024/2013 kojom nije propisano da se za svaki pojedini slučaj mora pokazati da se ciljevi mogu jednako ostvariti i izravnim nadzorom nacionalnih tijela.

Predmet *Slovačka Republika i Mađarska protiv Vijeća Europske unije* od 6. rujna 2017.⁴⁴ odnosi se na proporcionalnost odluke Vijeća o uspostavi mehanizma preseljenja državljana trećih zemalja koji su nezakonito ušli u Grčku i Italiju u srpnju i kolovozu 2015.

Sud je istaknuo da sporne mjere, koje su donesene u području zajedničke politike Europske unije o azilu, zahtijevaju u osnovi političke odluke i složene procjene koje se, povrh toga, moraju donositi u kratkom roku kako bi se osigurao brz i konkretan odgovor na „hitnu situaciju” u smislu te odredbe. S obzirom na to potvrdio je da je sporna odluka bila prikladna i nužna za ostvarenje željenog cilja. „Vijeće je imalo potpuno pravo zauzeti stav, pri izvršavanju potpune diskrecije koja mu se u tom pogledu mora dopustiti, da je raspodjela osoba koje treba premjestiti morala biti obvezna, zbog hitnosti situacije u kojoj je trebalo donijeti spornu odluku”⁴⁵. Nadalje, postojanje različitih mehanizama prilagodbe predviđenih u spornoj odluci pokazalo je da se mehanizmom premještanja predviđenim u spornoj odluci državama članicama u načelu dopušta da razmjerno uzmu u obzir posebno stanje u svakoj državi članici.

3. GLAVNI SLUČAJEVI U KOJIMA JE IZRAŽENA ZABRINUTOST U VEZI SA SUPSIDIJARNOŠĆU I PROPORCIONALNOŠĆU

3.1. Prijedlozi na koje se odnosio najveći broj obrazloženih mišljenja zaprimljenih 2017.

U ovom poglavlju predstavljena su četiri pojedinačna zakonodavna prijedloga na koja se odnosilo više od četiri obrazloženih mišljenja zaprimljenih 2017. Ako čine dio većih paketa, detaljnije su opisani u godišnjem izvješću o odnosima s nacionalnim parlamentima.

- *Prijedlog o unutarnjem tržištu električne energije*

Komisija je 30. studenoga 2016. predstavila paket „Čista energija za sve Europljane” čiji je cilj omogućiti fleksibilnost, dekarbonizaciju i inovacije na tržištu električne energije pružanjem jasnih tržišnih signala i koji se sastoji od osam zakonodavnih prijedloga od kojih se četiri odnose na opskrbu električnom energijom. U vezi s prijedlogom Uredbe o unutarnjem tržištu električne energije⁴⁶ Komisija je zaprimila 11 obrazloženih mišljenja⁴⁷ s različitim argumentima.⁴⁸ Neki

⁴¹ Ibid, točka 65.

⁴² Presuda od 16. svibnja 2017., T-122/15 Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank protiv Europske središnje banke, EU:T:2017:337, točka 54.

⁴³ Ibid stavak 65.

⁴⁴ Presuda od 6. rujna 2017., C-643/15 i C-647/15, *Slovačka Republika i Mađarska protiv Vijeća Europske unije*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Točka 246.

⁴⁶ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka) – {COM(2016)861 final}.

domovi tvrdili su da bi prijedlog negativno utjecao na mogućnost država članica da osiguraju sigurnost opskrbe električnom energijom. Drugi su bili zabrinuti zbog dodatnih ovlasti koje se prenose na Agenciju za suradnju energetske regulatora, a neki su bili zabrinuti da će prijedlog utjecati na pravo država članica da odlučuju o svojoj energetske mješavini. Naposljetku, neki parlamenti kritizirali su odredbe prijedloga o konfiguraciji zona trgovanja, predloženo osnivanje regionalnih operativnih središta koja su uspostavljena kako bi djelovala u interesu regija ili činjenicu da se prijedlogom Komisiji daju ovlasti za donošenje delegiranih akata.

U svojim odgovorima na zabrinutost koju su nacionalni parlamenti izrazili u pogledu supsidijarnosti, Komisija je istaknula da se prijedlozima u energetske paketu potpuno poštuju prava država članica i povlastice utvrđene Ugovorima da odlučuju o svojoj energetske mješavini. Tvrdila je da su predložene izmjene nužne za ostvarivanje svrhe integriranog europskog tržišta električne energije koja se, iz pravnih i praktičnih razloga, nije mogla na jednako učinkovit način ostvariti na nacionalnoj razini. Navedeno je i da je dokazano da su izolirani nacionalni pristupi doveli do kašnjenja u provedbi pravila unutarnjeg energetskeg tržišta, što je prouzročilo donošenje neoptimalnih i neusklađenih regulatornih mjera, nepotrebnog udvostručenja intervencija i kašnjenja u ispravljanju neučinkovitosti tržišta. Kada je riječ o konfiguracijama zona trgovanja, Komisija je istaknula da su u postojećem zakonodavstvu EU-a predviđeni bitni zahtjevi o zonama trgovanja. U pogledu regionalnih operativnih središta, Komisija je istaknula da je potrebno uspostaviti regionalne subjekte koji će djelovati neovisno u interesu cijele regije kako bi se izbjegla neučinkovita rješenja u slučajevima kada operatori prijenosnih sustava ne mogu postići dogovor.

- *Dva prijedloga iz paketa o uslugama*

Kao dio takozvanog „paketa o uslugama” koji sadržava komunikaciju i četiri zakonodavna prijedloga predstavljene 10. siječnja 2017., čiji je cilj bio osloboditi puni potencijal jedinstvenog tržišta, Komisija je donijela i. prijedlog Direktive o postupku obavješćivanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama⁴⁹ i ii. prijedlog Direktive o boljem izvješćivanju o nacrtima nacionalnih zakona o uslugama⁵⁰, o kojima je podneseno ukupno devet obrazloženih mišljenja⁵¹. Prijedlogom o postupku obavješćivanja nastoji se europskim nadležnim tijelima i državama članicama omogućiti da izraze moguću zabrinutost o neusklađenosti između prava EU-a i nacionalnog prava u ranoj fazi donošenja nacionalnih zakona. Prijedlogom o procjeni proporcionalnosti nacionalnih pravila o profesionalnim uslugama nastoji se osigurati da države članice provedu sveobuhvatno i transparentno ispitivanje proporcionalnosti prije utvrđivanja nacionalnih pravila o profesionalnim uslugama.

Kada je riječ o prijedlogu o utvrđivanju postupka obavješćivanja, nacionalni parlamenti izrazili su zabrinutost da bi se njime Komisiji i drugim državama članicama dalo pravo da se miješaju u

⁴⁷ Dostavili su ih austrijski *Bundesrat*, češki *Poslanecká sněmovna*, njemački *Bundesrat* i *Bundestag*, španjolski *Congreso de los Diputados*, francuski *Sénat*, mađarski *Országgyűlés*, poljski *Sejm* i *Senat*, rumunjski *Camera Deputaţilor* i *Senat*.

⁴⁸ Komisija je zaprimila tri mišljenja i u kontekstu političkog dijaloga, posebno od češkog *Senata*, danskog *Folketinga* i portugalskog *Assembleia da República*.

⁴⁹ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se utvrđuje postupak obavješćivanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama te o izmjeni Direktive 2006/123/EZ i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta {COM (2016)821 final}.

⁵⁰ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije {COM (2016)822 final}.

⁵¹ Od ukupno 14 obrazloženih mišljenja podnesenih za sve prijedloge u paketu. Četiri mišljenja o COM (2016)821 podnijeli su francuski *Assemblée nationale* i *Sénat*, njemački *Bundestag* i *Bundesrat*, a pet mišljenja o COM (2016)822 podnijeli su francuski *Assemblée nationale* i *Sénat*, njemački *Bundestag*, njemački *Bundesrat* i austrijski *Bundesrat*.

nacionalne zakonodavne postupke, s razdobljima mirovanja koja bi mogla uzrokovati znatna kašnjenja, te da se stoga njime znatno utječe na nacionalnu suverenost. Kada je riječ o prijedlogu o uspostavi ispitivanja proporcionalnosti, parlamenti su tvrdili da inicijativa čini dodatnu i nepotrebnu prepreku nacionalnom zakonodavstvu, da bi djelovanje EU-a u području javnog zdravstva i turizma trebalo biti dopuna djelovanju na nacionalnoj razini i da bi prijedlog doveo do razine usklađenosti koja je protivna odredbama Ugovora o zdravstvu, prometu i turizmu.

U svojim odgovorima nacionalnim parlamentima Komisija je branila svoj prijedlog o uspostavi postupka obavješćivanja kao uravnotežen i proporcionalan, uzimajući u obzir posebnosti sektora usluga i nužnost uspostave učinkovitog alata za osiguravanje usklađenosti s pravilima EU-a, s jedne strane, te zahtjev za poštovanje postupka odlučivanja na nacionalnoj razini, s druge strane. Komisija je istaknula važne nedostatke postojećeg postupka, kako je istaknula u svojoj procjeni učinka, i činjenicu da je 80 % sudionika u javnom savjetovanju, uključujući gotovo tri četvrtine svih javnih tijela koja su sudjelovala u savjetovanju, smatralo da trenutačni postupak obavješćivanja nije zadovoljavajući. Kada je riječ o prijedlogu o uspostavi ispitivanja proporcionalnosti, Komisija je podsjetila da se njime samo koordinira kako bi države članice trebale ocjenjivati jesu li zahtjevi koji će se donijeti u skladu s načelom proporcionalnosti i da se njime ni na koji način ne prejudicira ishod nacionalnog zakonodavnog postupka. Nadalje, prijedlogom se državama članicama daje dovoljno slobode da ispitivanje proporcionalnosti ugrade u svoje postojeće strukture.

- *Prijedlog o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika*

Taj prijedlog, koji je donesen 26. travnja 2017.⁵², dio je šireg paketa mjera čija je svrha osigurati provedbu načela ravnopravnosti spolova u pogledu prilika na tržištu rada i postupanja na radnom mjestu. Prijedlogom se utvrđuju novi ili viši minimalni standardi za stvaranje veće konvergencije među državama članicama očuvanjem i proširenjem postojećih prava. Glavni elementi prijedloga uključuju jačanje postojećeg sustava roditeljskog dopusta olakšavanjem njegova prihvaćanja kod glavnih hranitelja uvođenjem u pogledu plaća, fleksibilnosti i neprenosivosti. Nadalje, prijedlogom se nastoji uvesti dopust skrbnika i očinski dopust te pravo svih zaposlenih roditelja djece do 12 godina i skrbnika s ovisnim članovima obitelji da traže fleksibilne radne uvjete.

Komisija je zaprimila četiri obrazložena mišljenja⁵³ o tom prijedlogu, s različitim argumentima.⁵⁴ U njima se izražava zabrinutost zbog navodnog utjecaja prijedloga na pitanja u nacionalnoj nadležnosti te da se prijedlogom nameću brojna detaljna pravila i ne uzimaju u obzir postojeća nacionalna sustavna rješenja kojima se nastoji ostvariti ista svrha. Stoga su neki parlamenti tvrdili da nije nedvojbeno dokazana dodana vrijednost EU-a.

U svojim odgovorima nacionalnim parlamentima Komisija je objasnila da trenutačno europsko zakonodavstvo već uključuje odredbe o ravnoteži između poslovnog i privatnog života u području ravnopravnosti spolova na tržištu rada, što pokazuje da postoji zajednička suglasnost da je djelovanje Europske unije u tom području nužno i u skladu s načelom supsidijarnosti. Komisija je odgovorila i da se predloženom Direktivom poštuju već uspostavljeni nacionalni sustavi u području obiteljskih dopusta i fleksibilnih radnih uvjeta jer se njome utvrđuju samo minimalni standardi te se stoga državama članicama dopušta da zadrže ili uvedu povoljnije odredbe. Komisija smatra da je djelovanje na razini Europske unije stoga nužno kako bi se osiguralo da se u svim državama članicama može ostvariti dostatan napredak.

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Od nizozemskih *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*, poljskih *Sejm* i *Senat*.

⁵⁴ Komisija je zaprimila i šest mišljenja u kontekstu političkog dijaloga i dostavili su ih češki *Senat*, danski *Folketing*, talijanski *Senato della Repubblica*, portugalski *Assembleia da República*, rumunjski *Camera Deputaţilor* i španjolski *Cortes Generales*.

3.2. Postupci „žutog kartona” i ishod politike – slučaj Ureda europskog javnog tužitelja

Zakonodavac Unije je 2017. prvi puta donio zakonodavni prijedlog protiv kojeg je pokrenut takozvani postupak „žutog kartona” u skladu s člankom 7. stavkom 2. Protokola br. 2. uz Ugovore.

To je bio prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)⁵⁵ koji je Komisija donijela 17. srpnja 2013. Cilj prijedloga bio je uspostaviti Ured europskog javnog tužitelja i ovlastiti ga da provodi istrage i kazneni progon počinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a. Ured europskog javnog tužitelja bio bi tijelo EU-a koje bi se sastojalo od središnjeg ureda i decentralizirane strukture. Komisija je 2013. zaprimila 13 obrazloženih mišljenja⁵⁶ od nacionalnih parlamenata o tom prijedlogu, što čini 18 od 56 mogućih glasova, odnosno četvrtinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima⁵⁷. Domovi su među ostalim izrazili zabrinutost da Komisija nije dostatno objasnila kako je prijedlog usklađen s načelom supsidijarnosti, da su postojeći mehanizmi u državama članicama bili dostatni i da se ne može dokazati dodana vrijednost mjera. Parlamenti su izrazili zabrinutost i u pogledu strukture i područja primjene nadležnosti Ureda.

Nakon što je potvrdila da je pokrenut postupak „žutog kartona” propisan u Protokolu br. 2, Komisija je izvršila preispitivanje prijedloga nakon čega je 27. studenoga 2013. izdala Komunikaciju⁵⁸ u kojoj je pažljivo analizirala zaprimljena obrazložena mišljenja s gledišta načela supsidijarnosti. Komisija je posebno smatrala da je u obrazloženju i procjeni učinka dostatno objašnjeno zašto se djelovanjem na nacionalnoj razini ne bi ostvario cilj politike i zašto bi se, s druge strane, taj cilj ostvario djelovanjem na razini Unije. Komisija je na temelju toga odlučila zadržati prijedlog.

Vijeće je Uredbu o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja donijelo 12. listopada 2017.⁵⁹ Uredbu je u okviru postupka pojačane suradnje⁶⁰ donijelo 16⁶¹ od 28 država članica. Do datuma stupanja Uredbe na snagu pojačanoj suradnji pridružilo se još šest država članica. Četiri od jedanaest država članica čiji su parlamentarni domovi podnijeli obrazložena mišljenja dosad nisu odlučili sudjelovati u pojačanoj suradnji (Mađarska, Irska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina). Sedam država članica čiji su parlamentarni domovi podnijeli obrazložena mišljenja (Cipar, Češka, Francuska, Malta, Nizozemska, Rumunjska i Slovenija) pridružilo se pojačanoj suradnji. Uredba kako ju je donijelo Vijeće razlikuje se od izvornog prijedloga Komisije u pogledu niza bitnih pitanja jer su se dijelom nastojale uzeti u obzir zabrinutosti koje su izrazili nacionalni parlamenti i uključiti u zakonodavni postupak: Uredbom je sada predviđeno da će se kolegij Ureda europskog javnog tužitelja na središnjoj razini sastojati, osim od glavnog europskog tužitelja, i od po jednog europskog tužitelja iz svake države članice sudionice. Slično tomu, Ured

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Mišljenja su dostavili ciparski *Vouli ton Antiprosopon* (2 glasa), češki *Senát* (1 glas), francuski *Sénat* (1 glas), mađarski *Országgyűlés* (2 glasa), irski Houses of the *Oireachtas* (oba doma — 2 glasa), malteški *Kamra tad-Deputati* (2 glasa), rumunjski *Camera Deputaţilor* (1 glas), slovenski *Državni zbor* (1 glas), švedski *Riksdag* (2 glasa), nizozemski *Eerste Kamer* (1 glas), nizozemski *Tweede Kamer* (1 glas), britanski House of Commons (1 glas) i britanski House of Lords (1 glas).

⁵⁷ Svaki nacionalni parlament ima dva glasa; ako je nacionalni parlament dvodomni, jedan glas dodjeljuje se svakom domu. Svaki dom može neovisno objavljivati obrazložena mišljenja. U skladu s člankom 7. stavkom 2. Protokola br. 2 za pokretanje postupka „žutog kartona” bilo je potrebno samo 14 glasova jer je predmetni prijedlog donesen u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), SL L 283, 31.10.2017., str. 1. Europski parlament pristao je na pojačanu suradnju 5. listopada 2017., vidjeti <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//HR>.

⁶⁰ Vidjeti članak 20. Ugovora o Europskoj uniji i članke od 326. do 334. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁶¹ Belgija, Bugarska, Češka, Cipar, Njemačka, Španjolska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Austrija, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija.

više nema isključivu već podijeljenu nadležnost za kaznena djela definirana u Direktivi o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima⁶². Komisija će pažljivo preispitivati razvoj novoosnovanog Uredа europskog javnog tužitelja, posebno kako bi ocijenila hoće li potpuno učinkovito štiti ti financijske interese Unije od prijevара.

4. ZAKLJUČAK

Kao i prethodnih godina načela supsidijarnosti i proporcionalnosti bila su 2017. u središtu zakonodavnih rasprava. Sve institucije koje sudjeluju u donošenju odluka na europskoj razini aktivno su osiguravale primjenu i praćenje tih načela. Nacionalni parlamenti i dalje su intenzivno upotrebljavali mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti podnošenjem velikog broja obrazloženih mišljenja, a regionalni parlamenti sa zakonodavnim ovlastima i dalje su sudjelovali u tom mehanizmu u pogledu pitanja koja su im važna. Komisija se usredotočila na provedbu svojeg pojačanog plana za bolju regulativu i prakse ocjenjivanja postojećih okvira politika prije predstavljanja revizija zakonodavstva. Pitanja kontrole i praćenja supsidijarnosti također su bila važna pitanja na dnevnom redu Europskog parlamenta i Odbora regija.

Tijekom 2017. zakonodavac Unije prvi puta je donio i zakonodavni prijedlog protiv kojeg je pokrenut takozvani postupak „žutog kartona“, odnosno prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju Uredа europskog javnog tužitelja. Nakon nekoliko godina pregovora Uredba je konačno donesena u postupku pojačane suradnje. Ona se u nekoliko aspekata razlikovala od izvornih prijedlogа Komisije, ali je njome svejedno osnovan novi ured.

Institucije na svim razinama sudjelovale su i u razmatranjima o tome kako osigurati i poboljšati primjenu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Europski parlament razmatrao je pitanja supsidijarnosti i proporcionalnosti u okviru svojih redovitih samoinicijativnih izvješća. Komisija je pokrenula međuinstitucijsko razmišljanje osnivanjem Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije“ pod predsjedanjem prvog potpredsjednika, koja je dostavila svoje izvješće predsjedniku Junckeru 10. srpnja 2018. U svojem završnom izvješću⁶³ koje je predsjedniku Junckeru podneseno 10. srpnja 2018. Radna skupina iznijela je prijedloge za poboljšanja postojećeg načina sudjelovanja nacionalnih i regionalnih parlamenata te regionalnih i lokalnih tijela u izradi i provedbi zakonodavstva Unije i istaknula poboljšanja koja bi zahtijevala izmjene Ugovora. U Komunikaciji donesenoj zajedno s ovim izvješćem⁶⁴ Komisija navodi kako sa svoje strane namjerava poduzeti daljnje mjere na temelju preporuka Radne skupine u kontekstu svojeg plana za bolju regulativu i trajnog zagovaranja djelovanja na europskoj razini samo ako je očita dodana vrijednost takva djelovanja u odnosu na poduzimanje mjera na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Rezultati rada Radne skupine pridonijet će nastojanjima da se supsidijarnost i proporcionalnost još više uključe u radne postupke glavnih dionika.

⁶² Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str. 29.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018)703.