



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2023
COM(2023) 640 final

POROČILO KOMISIJE

LETNO POROČILO 2022

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

LETNO POROČILO 2022

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

1. UVOD

To je 30. poročilo o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, predloženo v skladu s členom 9 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (v nadaljnjem besedilu: Protokol št. 2) k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije. Poročilo od leta 2018 zajema tudi odnose Komisije z nacionalnimi parlamenti, ki imajo pomembno vlogo pri uporabi teh načel.

Leta 2022 se je po odpravi omejitev, uvedenih marca 2020 zaradi pandemije COVID-19, ponovno vzpostavilo normalno stanje. To velja tudi za odnose z nacionalnimi parlamenti, kjer je večina interakcij namesto virtualno ponovno potekala osebno.

Ruska vojna agresija proti Ukrajini je tako kot na vse drugo vplivala tudi na odnose z nacionalnimi parlamenti in medparlamentarno sodelovanje. Nacionalni parlamenti so vojno obravnavali v različnih mnenjih in na vseh srečanjih konference COSAC¹. Vendar so se nacionalni parlamenti še naprej osredotočali tudi na glavne prednostne naloge Komisije, pri čemer so posebno pozornost namenili zelenemu in digitalnemu prehodu ter vprašanjem demokracije.

Ob zaključku Konference o prihodnosti Evrope je bila v ospredju tudi vloga nacionalnih parlamentov. Njeni sklepi so vključevali oddelek o subsidiarnosti s številnimi predlaganimi ukrepi, ki bi pripomogli k zagotavljanju spoštovanja načela subsidiarnosti v zakonodaji EU.

Nacionalni parlamenti so intenzivno razpravljali tudi o svoji vlogi pri oblikovanju politik EU in o tem, kako izboljšati spoštovanje evropskih vrednot, pravne države, temeljnih pravic in demokracije. Med francoskim predsedovanjem sta dve delovni skupini pripravili sklepe o teh temah.

Komisija je leta 2022 začela uresničevati nove zaveze za boljše pravno urejanje, ki jih je predstavila prejšnje leto. To je vključevalo boljšo analizo tega, kako sta bili v njenih predlogih upoštevani načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ter boljše obveščanje o tem.

2. UPORABA NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI V INSTITUCIJAH

2.1 KOMISIJA

Boljše pravno urejanje: izvajanje sporočila, revidiranih smernic in zbirke orodij

Komisija je leta 2022 izvajala revidirane smernice za boljše pravno urejanje in zbirko orodij, sprejete leta 2021², s čimer je dodatno okrepila uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Kot je bilo napovedano v sporočilu o boljšem pravnem urejanju³ iz leta 2021, je Komisija vsem politično občutljivim in pomembnim predlogom s priloženo oceno učinka začela sistematično prilagati preglednico za oceno subsidiarnosti. Javna posvetovanja zdaj omogočajo tudi jasnejše

¹ Konferenca odborov parlamentov za zadeve Unije.

² Za dodatne informacije glej lansko poročilo, oddelek 2.1.

³ COM(2021) 219 final.

razlikovanje med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi organi ter natančneje odražajo njihov prispevek.

Poleg tega je Komisija okrepila svoje ocene teritorialnega učinka in uvedla preverjanje učinkov ukrepov na podeželje⁴, da bi se bolje upoštevale potrebe in posebnosti različnih regij in ozemelj EU. V skladu s tem vse ocene učinka vključujejo celovitejši postopek pregleda, da se ugotovijo pomembni asimetrični učinki zakonodajnih predlogov Komisije na različna ozemlja EU, kot so čezmejna, podeželska, otoška, gorska, najbolj oddaljena ali redko poseljena območja. Ta metodologija pregleda v treh korakih⁵ pokaže, ali obstajajo nesorazmerne teritorialne posledice, zaradi katerih je potrebna ocena teritorialnega učinka.

Poleg tega je Komisija leta 2022 začela v celoti izvajati pristop „za enega sprejetega se eden odpravi“, kar pomeni, da se nova bremena za podjetja in posameznike, ki izhajajo iz zakonodajnih predlogov Komisije, izravnavajo z zmanjšanjem obstoječih bremen na istem področju politike. Vsi stroški usklajevanja in prihranki pri stroških so v celoti in pregledno predstavljeni v ocenah učinka. V skladu s pristopom „za enega sprejetega se eden odpravi“ se stroški prilagajanja nadomestijo v največji možni meri, upravni stroški pa se na istem področju politike čim bolj izravnavajo ob upoštevanju posebnosti posameznih področij politike. S tem pristopom je regulativni okvir EU postal na splošno bolj sorazmeren, pristop pa je spodbudil obsežnejšo količinsko opredelitev stroškov in koristi ter deloval kot nekakšna razčlenitev stroškov. Tako je pripomogel k zmanjšanju stroškov ter povečanju koristi za ljudi in podjetja. V letni študiji bremena za leto 2022⁶ so pregledno predstavljeni pozitivni rezultati, ki so privedli do skupnega zmanjšanja upravnih bremen za 7,3 milijarde EUR v letu 2022.

Prispevek platforme Pripravljeni na prihodnost k poenostavitvi in zmanjšanju bremena

Platforma Pripravljeni na prihodnost⁷ – skupina strokovnjakov na visoki ravni, ki Komisiji pomaga poenostaviti zakonodajo EU in zmanjšati nepotrebna regulativna bremena – je leta 2022 na podlagi svojega letnega delovnega programa sprejela deset mnenj⁸. Obravnavala je širok nabor tem, kot so finance in obdavčitev, okolje, zeleni in digitalni prehod, pravice žrtev, odpadna hrana in biološke rešitve. V številnih mnenjih so bile predstavljene zamisli za poenostavitev in zmanjšanje bremen, ki bi lahko povzročile izboljšave neposredno na lokalni in regionalni ravni.

⁴ *Preverjanje učinkov ukrepov na podeželje* je bilo napovedano v sporočilu o dolgoročni viziji za podeželska območja EU, COM(2021) 345 final. To pomeni, da je treba politike pregledati z vidika podeželja, pri čemer je treba upoštevati dejanske in morebitne, neposredne in posredne učinke na delovna mesta, rast in razvojne obete na podeželju, socialno blaginjo ter okoljsko kakovost podeželskih območij in skupnosti. Če so učinki na ta območja in skupnosti zelo škodljivi, bo morda treba prilagoditi načrtovanje in izvajanje ukrepa EU, da se upoštevajo njihove posebne okoliščine.

⁵ Službe Komisije s pomočjo raziskovalnih vprašanj proučijo možnosti za teritorialne učinke na določene vrste regij/območij ([orodje za boljše pravno urejanje št. 18](#)). Če je odgovor na katero koli od teh vprašanj pritrdilen, se opravi spletno preverjanje potrebe po oceni teritorialnega učinka ([orodje za boljše pravno urejanje št. 34](#)). Pri preverjanju potrebe se oceni, ali je priporočljivo izvesti oceno teritorialnega učinka. Kadar se potencialni teritorialni učinki štejejo za znatne, ocena teritorialnega učinka omogoča vpogled v verjetne vzorce učinkov po vsej EU ter pomaga opredeliti dejavnike in morebitne priložnosti za prilagoditev, da se zagotovi enakomernejša porazdelitev učinka politike.

⁶ Glej https://commission.europa.eu/publications/annual-burden-survey_sl.

⁷ *Platforma Pripravljeni na prihodnost* izkorišča strokovno znanje in izkušnje nacionalnih, regionalnih in lokalnih ravni upravljanja ter deležnikov. Sestavljena je iz dveh skupin: vladne skupine (predstavniki nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov iz vseh držav EU ter iz Odbora regij) in skupine deležnikov (strokovnjaki za boljše pravno urejanje, ki zastopajo poslovne in nevladne organizacije, ter Evropski ekonomsko-socialni odbor). Glej https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_sl.

⁸ https://commission.europa.eu/publications/adopted-opinions-2022_sl

Tak primer je mnenje o strategiji za interoperabilnost uprav⁹, v katerem je platforma pozvala k analizi izvedljivosti sistema upravljanja interoperabilnosti v ustreznih ocenah učinka. Mnenje o reviziji direktive o izrabljenih vozilih in direktive o homologaciji motornih vozil¹⁰ lahko koristi tudi lokalni in regionalni ravni, saj je platforma v njem Komisijo pozvala, naj razmisli o popolni digitalizaciji sistema registracije ter vzpostavitvi centralnega sistema registracije in/ali interoperabilnih sistemov ali zagotovi združljivost in usklajenost sistemov registracije med državami članicami in znotraj njih. Poleg tega je bil v mnenju o medsebojni povezanosti digitalnega in zelenega prehoda¹¹ poudarjen pomen boljše uporabe strateškega predvidevanja in med drugim boljšega dostopa do podatkov z izboljšanjem širokopasovne infrastrukture in upravljanja.

Mreža RegHub¹² Odbora regij je prispevala svoje praktične izkušnje z izvajanjem politike EU, ki jih je platforma lahko uporabila v svojih mnenjih. Mreža RegHub je prispevala tudi k letnemu delovnemu programu platforme, saj je predlagala teme, ki so v interesu lokalne in regionalne ravni¹³. Leta 2022 pa je predložila posebno poročilo „21st Century Rules for 21st Century Infrastructure“ (Pravila 21. stoletja za infrastrukturo 21. stoletja)¹⁴. Poročilo se osredotoča na premagovanje ovir za prometno, digitalno in zeleno infrastrukturo, s katerimi se srečujejo lokalne in regionalne uprave pri uvajanju infrastrukturnih projektov. V njem so bila predstavljena stališča regionalnih in lokalnih organov o ovirah in možnih naložbenih rešitvah, ki so ključne za olajšanje zelenega in digitalnega prehoda ter doseganje ciljev EU iz zelenega dogovora, programa politike digitalnega desetletja ter Strategije za trajnostno in pametno mobilnost.

Ocene učinka

Komisija analizira skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti v vseh ocenah učinka, pripravljenih v zvezi s predlogi politike in zakonodajnimi predlogi. Odbor za regulativni nadzor¹⁵ izvaja neodvisen nadzor kakovosti teh ocen. Odbor je leta 2022 pregledal 70 ocen učinka, medtem ko jih je leta 2021 pregledal 83.

Pri ocenjevanju skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti so zlasti pomembni vsi čezmejni vidiki, kot na primer pri predlogu direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev¹⁶. V oceni učinka je bilo poudarjeno, da posamezna prizadevanja držav članic za boj proti organiziranemu kriminalu ne zadostujejo za obvladovanje čezmejne narave organiziranih kriminalnih združb. 70 % kriminalnih združb, ki delujejo v EU, je namreč dejavnih v več kot treh državah članicah

⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR3_10%20Governments%20interoperability%20strategy_rev.pdf

¹⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR2_05%20ELV_rev.pdf

¹¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/Final%20opinion%202022_SBGR1_01%20Interconnectivity_rev.pdf

¹² Mreža RegHub je mreža lokalnih in regionalnih organov, namenjena zbiranju izkušenj o izvajanju politik EU s posvetovanjem z akterji na lokalni ravni. Za več informacij glej spletno povezavo: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>.

¹³ Za več informacij o delu mreže RegHub glej oddelek 2.4.

¹⁴ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub%20report%20on%2021%20century%20rules.pdf>

¹⁵ Dejavnosti Odbora za regulativni nadzor so predstavljene v njegovih letnih poročilih: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports.

¹⁶ SWD(2022) 245 final, delovni dokument služb Komisije – Poročilo o oceni učinka, priloženo predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o povrnitvi in odvzemu sredstev.

ter skriva in ponovno investira premoženje, pridobljeno s kriminalnimi dejavnostmi, na celotnem notranjem trgu EU¹⁷.

Kar zadeva sorazmernost navedenega predloga, je bila ta posebna analiza ocene učinka osredotočena na to, v kolikšni meri so ukrepi sorazmerni tudi v primerjavi z bremenom za države članice. V analizi je bilo proučeno morebitno poseganje v svobodo držav članic do samoorganiziranja ter iskanje ravnovesja med učinkovitostjo in poseganjem v temeljne pravice. Ugotovljeno je bilo, da učinek predlaganih ukrepov na države članice v smislu potrebnih sredstev in potrebe po prilagoditvi nacionalnih okvirov odtehtajo pričakovane koristi, saj bodo organi lahko bolje izsledili in identificirali, začasno zavarovali, upravljali in odvzeli nezakonito pridobljena sredstva.

Vrednotenja in preverjanja primernosti

Subsidiarnost in sorazmernost sta tudi bistvena vidika vrednotenja in preverjanja primernosti, s katerimi se presoja, ali je ukrep na ravni EU dosegel pričakovane rezultate v smislu učinkovitosti, uspešnosti, skladnosti, ustreznosti in dodane vrednosti EU.

Odbor za regulativni nadzor je leta 2022 pregledal desetpomembnih vrednotenja, vključno z dvema preverjanjema primernosti. Vrednotenja pomagajo tudi oceniti, ali so ukrepi EU skozi čas še vedno v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Pri vrednotenju direktive o blatu iz čistilnih naprav¹⁸ je bilo na primer ugotovljeno, da je direktiva ohranila dodano vrednost v primerjavi z izključno nacionalnimi predpisi, saj je edini pravni instrument, ki zagotavlja vseevropski okvir okoljskih pogojev za varstvo tal za varno uporabo blata na kmetijskih zemljiščih v EU. Določa minimalno raven harmonizacije za nadzor onesnaževanja ter zmanjšuje okoljska in zdravstvena tveganja, povezana s predelavo blata v kmetijstvu. Vrednotenje je pokazalo, da je bila minimalna raven varstva okolja, določena z Direktivo, podlaga za nacionalne predpise v drugih državah članicah in državah kandidatkah, kjer minimalni standardi iz Direktive še niso bili doseženi, čeprav so številne države članice sprejele strožje predpise. Zato je bila direktiva v celoti skladna z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

2.2 EVROPSKI PARLAMENT¹⁹

Evropski parlament je leta 2022 prejel 249 predložitev nacionalnih parlamentov, poslanih na podlagi Protokola št. 2. Od teh predložitev je bilo 34 obrazloženih mnenj²⁰ in 215 prispevkov (predložitve, v katerih niso bili izraženi pomisleki glede subsidiarnosti). Za primerjavo, leta 2021 je Evropski parlament prejel 227 predložitev, od tega 24 obrazloženih mnenj.

¹⁷ Kriminalne združbe uporabljajo zapleteno mrežo bančnih računov in navideznih družb v vseh jurisdikcijah, da bi prikrile revizijske sledi ter vir in lastništvo sredstev. Storitvi kaznivih dejanj naj bi se osredotočali na države članice s šibkejšimi sistemi za povrnitev sredstev. Zato je obnovljeno prizadevanje po vsej EU, usmerjeno proti finančnim sredstvom hudodelskih združb, ključno za učinkovito povrnitev predmetov, uporabljenih za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. Predlagana direktiva bi olajšala čezmejno sodelovanje in prispevala k učinkovitejšemu boju proti organiziranemu kriminalu.

¹⁸ SWD(2023) 157 final.

¹⁹ Oddelki 2.2 do 2.4 tega poročila temeljijo na prispevkih zadevnih institucij in organov EU.

²⁰ Evropski parlament in Komisija (ki je v istem obdobju zabeležila 16 obrazloženih mnenj) različno razlagata število obrazloženih mnenj. Komisija za statistične namene šteje obrazloženo mnenje, ki se nanaša na več kot en predlog Komisije, kot eno obrazloženo mnenje, medtem ko se pri določanju, ali je za predlog Komisije dosežen prag za „rumeni karton“ ali „oranžni karton“, to obrazloženo mnenje šteje kot eno obrazloženo mnenje za vsakega od obravnavanih predlogov. Nasprotno pa Evropski parlament šteje toliko obrazloženih mnenj, kot je zadevnih predlogov. Pragi so določeni v členu 7 Protokola št. 2.

V prvi polovici leta 2022 je bil stalni poročevalec za subsidiarnost v Odboru za pravne zadeve (JURI) Nacho Sánchez Amor (Socialisti in demokrat/ES), v drugi polovici pa Karen Melchior (skupina Renew/DK). Odbor je leta 2022 prispeval k 37.²¹ in 38.²² polletnem poročilu o postopkih in praksah EU v zvezi s parlamentarnim nadzorom, ki ju je pripravila konferenca COSAC.

Služba Evropskega parlamenta za raziskave še naprej pomaga Evropskemu parlamentu pri vključevanju vidikov subsidiarnosti in sorazmernosti v njegovo delo. Leta 2022 je pripravila 45 prvih presoj ocen učinka Komisije²³, eno celovito analizo revidiranih smernic za boljše pravno urejanje²⁴, šest naknadnih evropskih ocen izvajanja, 20 ocen izvajanja, štiri dokumente „izvajanje v praksi“ (vključno s publikacijo o novih smernicah za boljše pravno urejanje), štiritekoče kontrolne sezname in eno drugo študijo. V zvezi z dodano vrednostjo EU je pripravila tudi dve poročili o stroških neukrepanja na ravni EU, dve oceni dodane vrednosti EU, pet dokumentov o dodani vrednosti obstoječih politik EU in tri druge publikacije.

2.3 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet), vključno z ustreznimi delovnimi skupinami, je v letu 2022 še naprej spremljal učinkovito izvajanje sklepov, ki sta jih Svet in Evropski svet sprejela v prejšnjem letu v zvezi z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. To so bili sklepi Evropskega sveta o nadaljnjem dokončanju agende za enotni trg²⁵, sklepi Sveta o boljši pripravi zakonodaje „Zagotavljanje konkurenčnosti ter trajnostne in vključujoče rasti“²⁶, sklepi Sveta o regulativnih peskovnikih in določbah o eksperimentiranju kot orodjih za regulativni okvir, ki bo inovacijam prijazen, za prihodnost primeren in odporen ter bo z njim mogoče obvladovati prelomne izzive v digitalni dobi²⁷, in sklepi Sveta o podatkovnih tehnologijah v podporo „boljšemu pravnemu urejanju“²⁸.

Svet poleg izpolnjevanja obveznosti iz Pogodb obvešča države članice o mnenjih nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih. Generalni sekretariat Sveta je leta 2022 razdelil 32 obrazloženih mnenj, prejetih v skladu s Protokolom št. 2, in 152 mnenj, izdanih v okviru političnega dialoga²⁹.

2.4 ODBOR REGIJ

Odbor regij je leta 2022 nadaljeval delo na področju subsidiarnosti, sorazmernosti in boljšega pravnega urejanja, pri čemer so ga usmerjale prednostne naloge za obdobje mandata 2020–

²¹ <https://www.parlue2022.fr/content/download/10398/file/37th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf?inLanguage=eng-GB>

²² <https://parleu2022.cz/wp-content/uploads/2022/11/3.-38th-Bi-annual-Report-of-COSAC.pdf>

²³ Opredelitve pojmov iz tega odstavka so na voljo v IATE, terminološki zbirki EU, na spletni povezavi <https://iate.europa.eu/home>.

²⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI\(2022\)699463_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf)

²⁵ EUCO 17/18, točki II/2 in IV/15 ter EUCO 13/20, točka II/4, v zvezi z izvajanjem pa tudi dokument Sveta ST 11654/21.

²⁶ Dokument Sveta ST 6232/20, točki 2 in 12.

²⁷ Dokument Sveta ST 13026/1/20 REV 1, točki 3 in 12.

²⁸ UL C 241, 21.6.2021, str. 13.

²⁹ Generalni sekretariat Sveta ne prejema vseh mnenj nacionalnih parlamentov sistematično, zato lahko od institucij prejme različno število mnenj; glej tudi opombo 20.

2025³⁰. Te vključujejo: nadaljevanje prizadevanj za izboljšanje kakovosti zakonodaje EU, boljše predvidevanje njenega teritorialnega učinka in spodbujanje načela aktivne subsidiarnosti³¹. To potrjujejo tudi ugotovitve iz letnega poročila Odbora regij EU o stanju regij in mest 2022³², v katerem sta poudarjena pomen načela subsidiarnosti v kohezijski politiki EU in ključna vloga Odbora regij pri spodbujanju razprave o subsidiarnosti na Konferenci o prihodnosti Evrope.

Spremljanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti

Odbor regij je leta 2022 izdal 23 mnenj o zakonodajnih predlogih, 31 mnenj o drugih dokumentih in osem resolucij. Od tega je 24 mnenj vključevalo izrecne sklice na skladnost z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti ali konkretna priporočila za izboljšanje take skladnosti. Poleg tega so bila v sedmih resolucijah obravnavana vprašanja subsidiarnosti in sorazmernosti, vključno z resolucijo o Konferenci o prihodnosti Evrope (januar 2022), resolucijo o izidih in nadaljnjih ukrepih glede Konference o prihodnosti Evrope (junij 2022) ter dvema resolucijama o delovnem programu Komisije za leto 2023 (junij in november–december 2022).

Usmerjevalna skupina za subsidiarnost v okviru Odbora regij je leta 2022 opredelila štiri prednostne zadeve za spremljanje subsidiarnosti³³, pet dodatnih predlogov pa je opredelila kot „prav tako pomembne“ za spremljanje³⁴. V tem obdobju so člani mreže Odbora regij za spremljanje subsidiarnosti Odboru regij poslali 20 prispevkov. Do konca leta je Odbor regij sprejel ali pripravljajal mnenja o večini opredeljenih in že objavljenih pobud.

Aktivna subsidiarnost in boljše pravno urejanje v širšem okviru EU

Odbor regij je na Konferenci o prihodnosti Evrope zagovarjal pojem „aktivne subsidiarnosti“, zlasti s svojimi predlogi, kako „uporabiti aktivno subsidiarnost za boljše vključevanje parlamentov, regij in mest v oblikovanje politik EU“. V tem prispevku je med drugim pozval k sistematični uporabi „preglednice“ za subsidiarnost, ki jo je razvil Odbor regij; preglednejšim in obsežnejšim ocenam teritorialnega učinka za oceno učinka zakonodaje EU v mestih in regijah; uporabi subsidiarnosti v postopkih upravljanja EU, kot je evropski semester. V primeru reforme Pogodb je Odbor regij pozval, naj se nacionalnim/regionalnim parlamentom in/ali Odboru regij podeli pravica do pobude, v skladu s katero lahko predlagajo ali odpravijo zakonodajo EU, in predlagal, naj se načelu sorazmernosti podeli enak pravni status kot načelu subsidiarnosti.

Delegacija Odbora regij in njen takratni predsednik Apostolos Tzitzikostas (poročevalec za subsidiarnost v delovni skupini za demokracijo na konferenci o prihodnosti Evrope) sta prispevala k oblikovanju ključnega priporočila konference v zvezi s tem, tj. predloga št. 40, ki določa, da sta „aktivna subsidiarnost in upravljanje na več ravneh ključni načeli in temeljni

³⁰ Resolucija Evropskega odbora regij – Prednostne naloge Evropskega odbora regij v obdobju 2020–2025 – Evropa, ki je prek svojih vasi, mest in regij bliže ljudem (UL C 324, 1.10.2020, str. 8), na voljo na spletni povezavi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

³¹ Pojem „aktivna subsidiarnost“ pomeni, da nacionalni parlamenti ter lokalni in regionalni organi zagotavljajo prispevke v predzakonodajni fazi, s čimer Komisiji pomagajo opredeliti predloge v specifičnem okviru upravljanja na več ravneh. Glej poročilo o „aktivni subsidiarnosti“, ki ga je pripravila Projektna skupina za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“: https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.

³² [4739 Report State of R and C 2022 EN-N - main page.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/files/4739_Report_State_of_R_and_C_2022_EN-N_-_main_page.pdf).

³³ Opredeljene prednostne naloge so bile: sveženj o ničelnem onesnaževanju (s predlogi za celostno upravljanje voda in kakovost zunanega zraka); sveženj podnebnihih ukrepov (s kuponimi o odvzemu ogljika in trajnostno rabo pesticidov); predlog o multimodalnih digitalnih storitvah mobilnosti in predlog o organih za enakost.

³⁴ Kot „prav tako pomembni“ predlogi so bili opredeljeni: digitalno izobraževanje ter digitalne spretnosti; minimalni dohodek; evropska strategija oskrbe; revizija direktive o komunalni odpadni vodi in strategija EU za interoperabilnost uprav.

značilnosti delovanja in demokratične odgovornosti EU³⁵. V predlogu št. 40 je predlagano, naj se odbor reformira tako, da „bi zajeli ustrezne kanale za dialog za regije, mesta in občine in povečali njegovo vlogo v institucionalni strukturi v primeru zadev s teritorialnim učinkom“, in navedeno, da bi „sistematična uporaba opredelitve subsidiarnosti, o kateri se skupno dogovorijo vse institucije EU, lahko pomagala pojasniti, ali je treba odločitve sprejemati na evropski, nacionalni ali regionalni ravni“.

Na podlagi teh priporočil je 11. novembra 2022 v Valencii (Španija) potekala deseta konferenca o subsidiarnosti³⁶. Konferenca, na kateri sta sodelovala podpredsednik Komisije Maroš Šefčovič (prek video sporočila) in komisarka Elisa Ferreira, je ob prisotnosti poslancev Evropskega parlamenta sprejela več sklepov za nadaljnje spodbujanje pojma „aktivne subsidiarnosti“ kot osrednjega elementa programa EU za boljše pravno urejanje ter za okrepitev prispevka lokalne in regionalne ravni k oblikovanju politik EU, ki temeljijo na dokazih in so usmerjene v prihodnost. Udeleženci konference so pozvali k vključitvi aktivne subsidiarnosti v vse ustrezne procese upravljanja EU, aktivnejši vlogi Odbora regij pri spremljanju subsidiarnosti in zakonodajni funkciji v ključnih teritorialnih politikah v primeru reforme Pogodb.

Odbor regij je leta 2022 še naprej razvijal svoje dejavnosti na področju boljšega pravnega urejanja, pri čemer je nekatere izvajal v partnerstvu s Komisijo in Evropskim parlamentom, zlasti v okviru platforme Pripravljeni na prihodnost, mreže RegHub in prispevka Odbora k poročilu Evropskega parlamenta o „boljšem pravnem urejanju: združujemo moči za pripravo boljše zakonodaje“, ki je bilo sprejeto maja 2022³⁷. Mreža RegHub je prispevala k dvema ciljno usmerjenima posvetovanjema z deležniki v okviru platforme Pripravljeni na prihodnost, na podlagi katerih sta poročevalca Odbora regij pripravila dve mnenji platforme Pripravljeni na prihodnost.

Predsedstvo Odbora regij je junija 2022 ustanovilo novo usmerjevalno skupino za boljše pravno urejanje in aktivno subsidiarnost (BRASS-G), ki je uradno začela delovati 11. novembra 2022 in je nadomestila prejšnjo usmerjevalno skupino za subsidiarnost. Skupina, ki ji predseduje Karl-Heinz Lambertz (BE/PES), nekdanji predsednik Odbora regij, si prizadeva za „celovitejšo in poenostavljeno upravljanje Odbora regij“ na področju boljšega pravnega urejanja, vključno s spremljanjem subsidiarnosti, da bi se povečali skladnost, prepoznavnost in vpliv dela Odbora regij ter okrepili medinstitucionalni stiki. Predsedstvo je zadolžilo skupino BRASS-G, da prouči poseben poudarek na oceni teritorialnega učinka zakonodaje EU na podeželska območja, da bi se pripravil pristop za Odbor regij, ki bo omogočal preverjanje učinkov ukrepov na podeželje.

2.5 SODIŠČE EVROPSKE UNIJE

Sodišče je leta 2022 izreklo nekaj sodb v zvezi z uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Prvič, Sodišče je pojasnilo področje uporabe načela subsidiarnosti, ki se v skladu s členom 5(3) Pogodbe o Evropski uniji uporablja le na področjih, ki niso v izključni pristojnosti EU. To vprašanje se je pojavilo v zvezi s pravnim sporom, ki sta ga vložili dve državi članici v zvezi z uredbo o splošnem režimu pogojenosti³⁸.

³⁵ Konferenca o prihodnosti Evrope: Poročilo o končnem izidu, <https://futureu.europa.eu/en/pages/reporting?format=html&locale=sl>.

³⁶ „Active Subsidiarity: Daring more EU democracy – Creating EU added value“ (Aktivna subsidiarnost: Več drzne demokracije v EU – ustvarjanje dodane vrednosti EU) (<https://cor.europa.eu/sl/events/Pages/10th-subsidiarity-conference.aspx>).

³⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0167_SL.html

³⁸ Uredba (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL L 433I, 22.12.2020, str. 1).

Sodišče je ugotovilo, da uredba, ki vsebuje finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna EU, v smislu člena 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije, spada na področje izvajanja pristojnosti EU v zvezi z njenim delovanjem, ki jo glede na njeno naravo lahko izvaja samo EU sama. Ugotovilo je, da se v takem primeru načelo subsidiarnosti ne uporablja³⁹. Zato Komisija ni bila dolžna posredovati predloga uredbe nacionalnim parlamentom v skladu s Protokolom št. 2.

Vendar je Splošno sodišče odločilo, da se načelo subsidiarnosti uporablja za uredbo o vzpostavitvi sistema EU za nadzor združevanja⁴⁰, saj delno temelji na členu 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije in torej ne spada na področje v izključni pristojnosti EU⁴¹.

Splošno sodišče je ponovno poudarilo, da je načelo subsidiarnosti sestavljeno iz, na eni strani, *negativnega merila* (preverjanje trditve, da države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov) in, na drugi strani, *pozitivnega merila* (preverjanje trditve, da se ti cilji zaradi svojega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni EU). S tema komponentama se pravzaprav z dveh različnih vidikov obravnava isto vprašanje, in sicer, ali je za uresničitev ciljev potrebno delovanje na ravni EU ali na ravni držav članic⁴².

Drugič, zaradi izpodbijanja uredbe o splošnem režimu pogojenosti je moralo Sodišče odločiti tudi o načelu sorazmernosti. Sodišče je poudarilo, da je treba zakonodajalcu EU priznati široko diskrecijsko pravico, in sicer ne le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti na področjih, ki vključujejo tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov,

V tej zadevi ni bilo dokazano, da je zakonodajalec Unije prekoračil široko diskrecijsko pravico, ki jo ima v zvezi s tem, ko je presojal potrebo po zmanjšanju resnih tveganj, ki lahko izhajajo iz kršitev načel pravne države⁴³ – tveganj za dobro finančno upravljanje Unije ali zaščito njenih finančnih interesov. Poleg tega je Sodišče zavrnilo trditve, da merila, ki določajo izbiro in obseg ukrepov, ki se sprejmejo, niso bila dovolj natančna. Zlasti je ugotovilo, da morajo biti sprejeti ukrepi strogo sorazmerni z učinkom ugotovljenih kršitev načel pravne države na proračun ali na finančne interese EU. Glede na te premisleke je Sodišče prve stopnje zavrnilo trditve o domnevni kršitvi načela sorazmernosti in vse druge tožbene razloge⁴⁴.

³⁹ Sodba z dne 16. februarja 2022 v zadevi C-157/21, Poljska/Evropski Parlament in Svet, ECLI:EU:C:2022:98, točka 241.

⁴⁰ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL L 24, 29.1.2004, str. 1).

⁴¹ Sodba z dne 13. julija 2022 v zadevi T-227/21, Illumina proti Komisiji, ECLI:EU:T:2022:447, točka 160. Zoper sodbo je bila vložena pritožba na Sodišče (zadeva C-611/22 P).

⁴² Prav tam, točka 158.

⁴³ Sodba z dne 16. februarja 2022 v zadevi C-157/21, Poljska/Evropski Parlament in Svet, ECLI:EU:C:2022:98, točke 354–357.

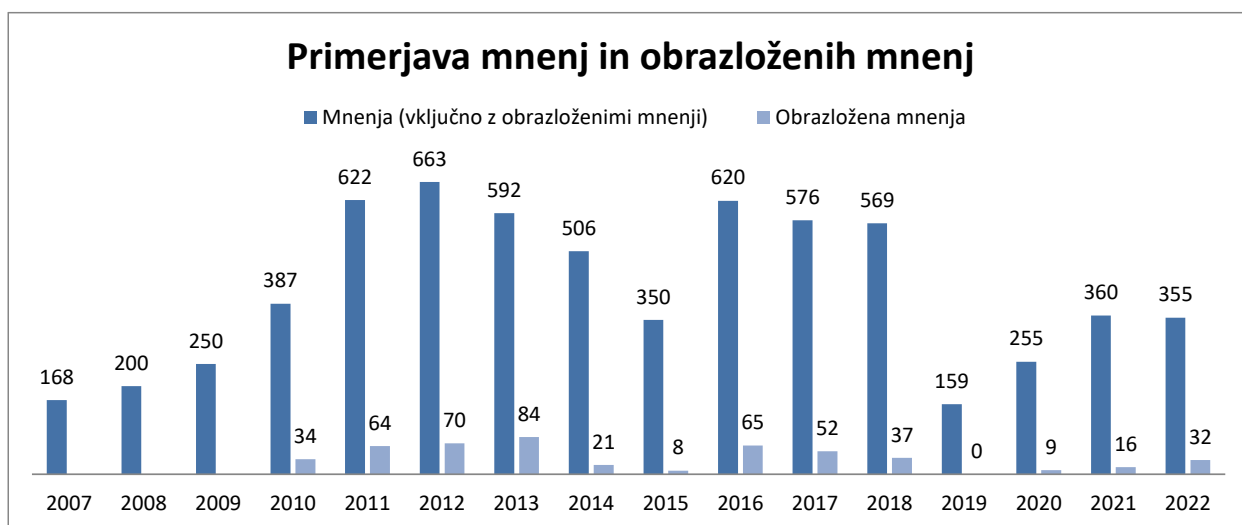
⁴⁴ Prav tam, točke 358–363. Glej tudi argumente, zavrnjene v sodbi z dne 16. februarja 2022 v zadevi C-156/21, Madžarska/Evropski Parlament in Svet, ECLI:EU:C:2022:97, točke 339–346.

3. UPORABA MEHANIZMA ZA PREVERJANJE SUBSIDIARNOSTI V NACIONALNIH PARLAMENTIH

3.1 PREGLED

Komisija je leta 2022 prejela **32 obrazloženih mnenj**⁴⁵ nacionalnih parlamentov⁴⁶. To je precej več kot v prejšnjih treh letih (2019–2021) in dvakrat več od števila obrazloženih mnenj, prejetih leta 2021 (glej spodnji graf). Kljub temu povečanju je Komisija ugotovila, da številna obrazložena mnenja ne temeljijo na jasni kritiki kršitve subsidiarnosti, temveč na domnevnem pomanjkanju analize nacionalnih okoliščin.

Opozoriti je treba tudi, da sta se število obrazloženih mnenj in skupno število mnenj v dosedanjem mandatu Komisije (od decembra 2019) v primerjavi s prejšnjima dvema mandatoma (2009–2014 in 2014–2019) očitno zmanjšala.



Leta 2022 je 13 od 39 nacionalnih parlamentov ali parlamentarnih domov izdalo obrazložena mnenja (v primerjavi s sedmimi leta 2021 in osmimi leta 2020), in sicer iz desetih držav članic. Parlamentarni dom, ki je izdal daleč največ obrazloženih mnenj, je bil švedski *Riksdag* s 14 obrazloženimi mnenji, kar predstavlja več kot 40 % vseh obrazloženih mnenj. Drugi parlamentarni domovi, ki so leta 2022 izdali obrazložena mnenja, so bili češki *Poslanecká sněmovna* (4), francoski *Sénat* (4), danski *Folketing* (2) in češki *Senát*, nemški *Bundesrat*, nizozemska *Eerste Kamer*, madžarski *Országgyűlés*, irska domova *Oireachtas* (oba parlamentarna doma sta izdala skupno obrazloženo mnenje), nizozemska *Tweede Kamer*, bolgarski *Narodno Sabranie* in finska *Eduskunta* (vsi po eno mnenje).

32 obrazloženih mnenj, prejetih leta 2022, je zadevalo **24 različnih predlogov** (glej Prilogo 1). Le za štiri predloge je bilo prejeto več kot eno obrazloženo mnenje, za nobenega pa več kot pet. Od 32 prejetih mnenj se jih je pet nanašalo na predlog Evropskega parlamenta za reformo evropske volilne zakonodaje, štiri na predlog evropskega akta o svobodi medijev ter dve na predloga revidirane direktive⁴⁷ in uredbe⁴⁸ o trgih plina in vodika. Vsako od preostalih

⁴⁵ V skladu s Protokolom št. 2 lahko vsak nacionalni parlament ali dom teh parlamentov v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta v uradnih jezikih Unije pošlje svoje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Glej tudi opombo 51.

⁴⁶ To število se nanaša na skupno število mnenj, ki so jih parlamentarni domovi predložili na podlagi Protokola št. 2. Glej tudi opombo 20 in Prilogo 1 za seznam dokumentov Komisije, o katerih je Komisija prejela obrazložena mnenja.

⁴⁷ COM(2021) 803 final.

⁴⁸ COM(2021) 804 final.

obrazloženih mnenj je obravnavalo drug predlog Komisije. Od šestih glavnih prednostnih področij Komisije za obdobje 2019–2024⁴⁹ sta največje število obrazloženih mnenj prejeli prednostni nalogi „nova spodbuda za evropsko demokracijo“ in „evropski zeleni dogovor“.

Naslednji oddelek 3.2 obravnava ključne primere predlogov, z katere je bilo prejeto več kot eno obrazloženo mnenje.

3.2 KLJUČNI PRIMERI

V zvezi s predlogom za reformo **evropske volilne zakonodaje**⁵⁰, ki ga je na podlagi člena 14(2) Pogodbe o Evropski uniji predložil Evropski parlament, je Komisija prejela obrazložena mnenja švedskega *Riksdaga*, danskega *Folketinga*, nizozemskih *Eerste* in *Tweede Kamer* ter skupno mnenje obeh irskih domov *Oireachtas*. Od leta 2017 za noben posamezen predlog še ni bilo prejetih toliko obrazloženih mnenj s tolikšnim številom glasov (8), čeprav je bilo to še vedno precej manj od praga za „rumeni karton“⁵¹.

Švedski *Riksdag* meni, da bi lahko države članice same bolje dosegle cilje iz predloga Evropskega parlamenta. Švedska pravila za volitve v EU so namreč podobna pravilom za nacionalne volitve, volivci jih poznajo in bi pomagala ohraniti zaupanje v zanesljivost obstoječih pravil. Švedski *Riksdag* in danski *Folketing* sta zatrdila, da bi bilo treba notranjo organizacijo političnih strank in delovanje volilnih kampanj urediti na nacionalni ravni, da se upoštevajo nacionalne prakse in tradicije. *Folketing* je imel podobno stališče glede znižanja starostne meje za udeležbo na volitvah na 16 let. Irska domova *Oireachtas* sta navedla, da v predlogu s kvalitativnimi in kvantitativnimi kazalniki ni bilo utemeljeno, zakaj države članice ne bi mogle zadovoljivo doseči cilja predloga. Zato sta sklenila, da predloga ni mogoče šteti za skladnega z načelom subsidiarnosti, saj ne dokazuje, da bi bilo rezultate mogoče bolje doseči na ravni EU, in bi zato lahko posegel na področje, ki je v nacionalni pristojnosti.

Poleg teh obrazloženih mnenj je češki *Poslanecká sněmovna* v svojem okvirnem stališču podprl številne pridržke češke vlade glede osnutka uredbe in izrazil pridržke glede večine predlaganih določb. Zlasti je nasprotoval: znižanju starostne meje za udeležbo na volitvah na 16 let in najnižje starostne meje za kandidiranje na volitvah na 18 let; uvedbi možnosti glasovanja po pošti na volitvah v Evropski parlament; uvedbi strogih kvot ali list z izmenično navedenimi kandidati in kandidatkami, ki podpirajo zastopanost žensk; oblikovanju vseevropske volilne enote in ustanovitvi novega organa za volitve. Tudi češki *Senát* je izrazil pomisleke glede nekaterih predlaganih sprememb v zvezi z načelom subsidiarnosti⁵². Nasprotno pa je nemški *Bundesrat* v okviru političnega dialoga izdal mnenje, ki na splošno podpira predlog.

V okviru prednostne naloge „nova spodbuda za evropsko demokracijo“ so bila v zvezi s predlogom **evropskega akta o svobodi medijev**⁵³ predložena štiri obrazložena mnenja in osem mnenj v okviru političnega dialoga, vključno z enim mnenjem na lastno pobudo pred objavo predloga.

⁴⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_sl

⁵⁰ 2020/2220(INL).

⁵¹ Prag za „rumeni karton“, ki sproži obvezen pregled osnutka pravnega akta, se doseže, ko obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov predstavljajo vsaj tretjino vseh glasov, ki so jim bili dodeljeni (18 od 54). Vsak nacionalni parlament ima dva glasova; v primeru dvodomnih parlamentarnih sistemov ima vsak parlamentarni dom po en glas. Za osnutke zakonodajnih aktov, predložene na podlagi člena 76 Pogodbe o delovanju Evropske unije na področju svobode, varnosti in pravice, je prag ena četrtnina glasov (14 od 54).

⁵² Ker je predlog osnutek zakonodajnega akta Evropskega parlamenta, Komisija ne odgovarja na pomisleke nacionalnih parlamentov.

⁵³ COM(2022) 457 final.

Dva parlamentarna domova sta v obrazloženih mnenjih zaznala nespoštovanje nacionalnih kulturnih tradicij. Madžarski *Országgyűlés* je menil, da bi predlagana uredba povzročila visoko raven harmonizacije, kar se mu je zdelo neupravičeno glede na različne tradicije v državah članicah in razdrobljenost medijskega trga zaradi jezikovnih in kulturnih posebnosti. Nemški *Bundesrat* je nasprotoval pretiranemu poseganju v kulturno suverenost držav članic in obstoječe nemške predpise (regulacija medijev je v pristojnosti dežel). Poleg tega se ni strinjal z izbiro pravne podlage notranjega trga za regulacijo medijev v Evropi. Nadalje je francoski *Sénat* v obrazloženem mnenju trdil, da zagotavljanje raznolikosti mnenj ne more temeljiti na ekonomskih merilih, ter podvomil v izbiro pravne podlage in dodano vrednost predlagane zakonodaje. Danski *Folketing* je menil, da bi bilo zaradi omejenih čezmejnih elementov medije mogoče bolje regulirati na nacionalni ravni. V vseh obrazloženih mnenjih, razen v obrazloženem mnenju danskega *Folketing*, je bilo navedeno, da bi bila direktiva ustrežnejši pravni instrument kot uredba.

V nekaterih mnenjih, ki so bila izdana v okviru političnega dialoga, so bili ponovno poudarjeni zgoraj navedeni ugovori glede poseganja v nacionalne pristojnosti na področju kulture in izbire uredbe kot pravnega instrumenta, izražena pa so bila tudi nekatera dodatna stališča. Irska domova *Oireachtas* sta na primer predlagala večji poudarek na digitalni pismenosti. Nizozemska *Eerste Kamer* je pozvala k vključitvi minimalnih standardov glede delovnih pogojev in varnosti delovnega mesta za novinarje, da bi bili svobodni novinarji manj ranljivi. Češka *Poslanecká sněmovna* in češki *Senát* sta izrazila pomisleke o pravni podlagi ter pozvala k razjasnitvi pristojnosti in področja delovanja Evropskega odbora za medijske storitve. Italijanska *Camera dei Deputati* je predlagala, naj se pojasni, ali lahko nacionalni organi sprejmejo posebne ukrepe kot odziv na izključno nacionalne ali lokalne tržne razmere. Predlagala je tudi, naj se prouči, ali je treba nacionalnim regulativnim organom in telesom naložiti obveznost predhodnega posvetovanja.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da je zaradi čezmejne narave in obsega težav, ki vplivajo na delovanje notranjega trga medijskih storitev, potrebna regulacija na ravni EU. Glede pravne podlage se je sklicevala na stališče, ki ga je Sodišče izrazilo v svojih sodbah, in sicer, da lahko zakonodajalec EU posreduje za zaščito in razvoj notranjega trga na določenem gospodarskem področju. Komisija je tako zavzela stališče, da ni pristojna le za sprejemanje ukrepov za izboljšanje delovanja notranjega trga, ampak je pooblaščen tudi za upoštevanje legitimnih javnih interesov družbe in varstva temeljnih pravic. Pojasnila je, da bi pravna podlaga lahko bil člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije, in dodala, da predlog ponudnikom medijskih storitev ne nalaga nobenih zahtev glede medijskih vsebin ter da so pristojnosti za reguliranje pluralnosti medijev priznane in ohranjene. Poudarila je tudi, da predlog državam članicam izrecno omogoča, da sprejmejo podrobnejša pravila na posebnih področjih v zvezi z zagotavljanjem medijskih storitev, s čimer se priznavajo nacionalne in regionalne tradicije urejanja medijev.

Kar zadeva izbiro pravnega instrumenta, je Komisija pojasnila, da se je odločila za uredbo, ker je pomembno, da se akterjem na medijskem trgu zagotovijo pravice, ki se neposredno uporabljajo v tistih državah članicah, kjer je delovanje medijskega trga ogroženo, in ker se je želela izogniti dolgotrajnemu postopku prenosa. V zvezi z Evropskim odborom za medijske storitve je poudarila, da nadzor nad mediji ostaja v pristojnosti nacionalnih organov in da je vloga odbora omejena na usklajevanje ukrepov držav članic. Razlog za to je, da sta za zagotavljanje čezmejnih storitev potrebna tako usklajevanje in platforma za izmenjavo.

V okviru prednostne naloge „evropski zeleni dogovor“ sta oba domova češkega parlamenta izdala obrazloženo mnenje o dveh predlogih iz **svežnja o trgu vodika in razogljčenega plina**:

predlogih revidirane direktive⁵⁴ in uredbe o trgih plina in vodika⁵⁵. Tudi irska domova *Oireachtas* sta izdala mnenje o teh dveh predlogih v okviru političnega dialoga, ki je vključevalo tudi predlog za zmanjšanje emisij metana v energetskem sektorju⁵⁶.

Češka parlamentarna domova sta v svojih skoraj enakih obrazloženih mnenjih navedla, da Komisija ni predložila ocene učinka o razmerah v posameznih državah članicah. Nacionalni parlamenti zato niso mogli temeljito oceniti vseh posledic predlogov na nacionalni ravni. Poleg tega sta pojasnila, da Komisija ni predložila dokazov, da bi države članice lahko uvedle predlagane ukrepe v razumnem časovnem okviru in z razumnimi stroški. Menila sta tudi, da ni bila dokazana dodana vrednost EU za izbrane ukrepe. Oba parlamentarna domova sta poleg tega izrazila dvom, da bi določbe o pravnem ločevanju operaterjev vodikovih omrežij lahko pripomogle k učinkovitemu razvoju trga vodika, in skrb, da se naložbe v razvoj vodikove infrastrukture morda ne bodo spodbujale.

Irska domova *Oireachtas* sta pozvala k veliko večjemu poudarku na obnovljivem vodiku ter jasnejši in zgodnejši prednostni obravnavi infrastrukture za pospešitev in podporo proizvodnji in skladiščenju obnovljivega vodika. Pozvala sta tudi k okrepljenim prizadevanjem za proučitev in obravnavo vprašanja skladiščenja. V zvezi z obnovljivim in nizkoogljičnim vodikom sta Komisijo pozvala, naj zagotovi, da se industrija fosilnih goriv dolgoročno ne bo obdržala na trgu vodika. Poleg tega sta trdila, da bi bilo treba bistveno skrajšati rok za odobritev novih pogodb za fosilna goriva, da bi se države spodbudile k zgodnejšemu prehodu na obnovljive vire energije.

Komisija je v svojih odgovorih pojasnila, da je bil v priloženi oceni učinka dovolj podrobno obravnavan splošni učinek predlagane zakonodaje. Zaradi nastajajoče narave vodikovega gospodarstva in negotovosti razvoja trga podrobnejša količinska opredelitev učinkov ne bi bila izvedljiva ali smiselna. Vendar je Komisija poudarila, da spremljajoča študija o regulaciji vodika vsebuje oceno značilnosti regionalnega trga za vodik. Poleg tega je poudarila, da bi lahko razdrobljeno regulativno okolje z razlikami v dostopu do omrežja med državami članicami oviralo čezmejno trgovino z vodikom in upočasnilo vzpostavitev evropske dobavne verige vodika.

V zvezi s predlaganimi pravili o pravnem ločevanju vodikovih omrežij je Komisija menila, da so izkušnje v sektorjih plina in električne energije pokazale, da je ločevanje prenosa v energetskem omrežju od proizvodnje in prodaje energije potrebno in primerno. Nazadnje je poudarila, da se podoben pristop za čezmejne tarife od leta 2004 uspešno uporablja za čezmejni prenos električne energije. Pojasnila je tudi, da je razvoj obnovljivega vodika še vedno prednostna naloga EU. Vendar je priznala, da bo kratkoročno in srednjeročno morda še vedno potrebna določena oblika nizkoogljičnega vodika ter zajemanja in shranjevanja ogljika. Glede časovnega okvira je Komisija navedla, da je bilo na podlagi ocene učinka leto 2049 opredeljeno kot stroškovno najučinkovitejša možnost ob upoštevanju gospodarskih in okoljskih vplivov ter učinkovitosti ukrepa.

4. PISNI POLITIČNI DIALOG Z NACIONALNIMI PARLAMENTI

Odnosi Komisije z nacionalnimi parlamenti poleg mehanizma za preverjanje subsidiarnosti, ki temelji na Protokolu št. 2, vključujejo tudi druge dejavnosti, zlasti politični dialog, vzpostavljen leta 2006. To vključuje pisne izmenjave o morebitnih pobudah Komisije, v zvezi s katerimi želijo nacionalni parlamenti zagotoviti prispevke, ali o temah, ki jih želijo izpostaviti na lastno pobudo. Vključuje tudi ustni politični dialog (opisan v oddelku 5).

⁵⁴ COM(2021) 803 final.

⁵⁵ COM(2021) 804 final.

⁵⁶ COM(2021) 805 final.

4.1 SPLOŠNE UGOTOVITVE

Nacionalni parlamenti so Komisiji v letu 2022 poslali **355 mnenj**, kar je skoraj toliko kot prejšnje leto (360 mnenj). To potrjuje trend, da je število mnenj nacionalnih parlamentov na splošno najvišje sredi mandata zadevne Komisije, vendar kaže tudi, da je število do zdaj prejetih mnenj v sedanjem mandatu (2019–2024) veliko manjše kot v srednjih letih prejšnjih dveh mandatov⁵⁷.



Od teh 355 mnenj se jih je 218 (61,4 %) nanašalo na zakonodajne predloge Komisije, za katere se uporablja mehanizem za preverjanje subsidiarnosti⁵⁸. Drugih 137 mnenj (38,6 %) se je nanašalo zlasti na nezakonodajne pobude, kot so sporočila, ali pa so bila to mnenja na lastno pobudo, ki niso bila neposredno povezana s pobudo Komisije. Ta številka je absolutno in relativno manjša kot v prejšnjih dveh letih. To kaže, da so se nacionalni parlamenti pri analizi pobud Komisije osredotočili na osnutke zakonodajnih aktov, za katere se uporablja mehanizem za preverjanje subsidiarnosti, kar je značilno za leta v mandatu Komisije z velikim številom zakonodajnih predlogov.

V okviru Komisije se na točke, ki jih navedejo nacionalni parlamenti ali parlamentarni domovi, posebej opozorijo ustrezni člani Komisije in služb Komisije, na točke v zvezi z zakonodajnimi predlogi pa tudi predstavniki Komisije, ki sodelujejo pri pogajanjih med sozakonodajalcema.

4.2 SODELOVANJE IN PODROČJE UPORABE

Podobno kot v prejšnjih letih se je število mnenj, poslanih Komisiji, med nacionalnimi parlamenti zelo razlikovalo. **Deset najdejavnejših parlamentarnih domov je izdalo 279 mnenj ali 79 %** vseh mnenj, kar ustreza povprečju v zadnjih letih⁵⁹. Število nacionalnih parlamentov ali parlamentarnih domov, ki niso izdali nobenega mnenja, se je nekoliko zmanjšalo⁶⁰, in sicer z osem na sedem⁶¹ od 39 parlamentarnih domov. To pomeni, da pet držav

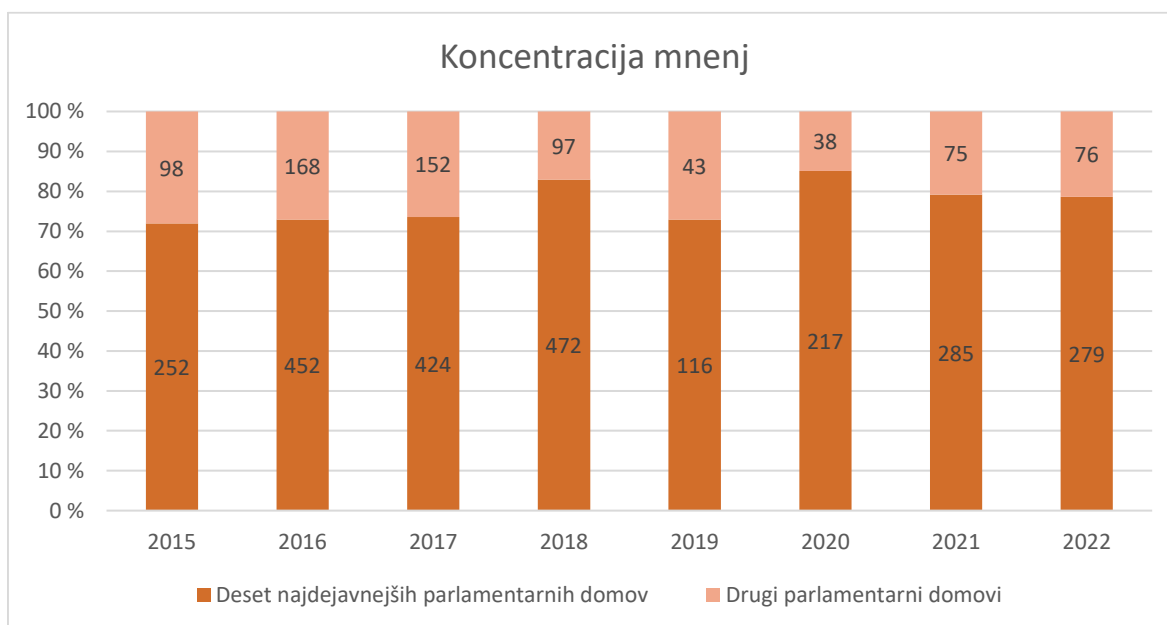
⁵⁷ 569 mnenj leta 2018, 576 mnenj leta 2017 in 620 mnenj leta 2016.

⁵⁸ Za več informacij o mehanizmu za preverjanje subsidiarnosti in političnem dialogu glej https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_sl. Nacionalni parlamenti ne preverjajo subsidiarnosti v zvezi z zakonodajnimi predlogi, ki se nanašajo na politike, za katere je izključno pristojna EU.

⁵⁹ 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

⁶⁰ 8 leta 2021, 12 leta 2020, 17 leta 2019 in 10 leta 2018.

članic⁶² (enako število kot v prejšnjem letu, vendar ne ista skupina), ki predstavljajo manj kot petino vseh, v letu 2022 ni sodelovalo pri pisnem političnem dialogu. Na splošno to kaže na stabilno sodelovanje nacionalnih parlamentov pri preverjanju subsidiarnosti in političnem dialogu (glej tudi spodnjo sliko s primerjavo koncentracije mnenj med desetimi najbolj dejavnimi parlamentarnimi domovi).



V letu 2022 je največ mnenj poslalo naslednjih deset nacionalnih parlamentov ali parlamentarnih domov: češki *Senát* (58 mnenj), španski *Cortes Generales* (46 mnenj), romunska *Camera Deputaților* (33 mnenj), češka *Poslanecká sněmovna* (30 mnenj), nemški *Bundesrat* (30 mnenj), portugalska *Assembleia da República* (19 mnenj), švedski *Riksdag* (18 mnenj), romunski *Senat* (17 mnenj), francoski *Sénat* (15 mnenj) in italijanska *Camera dei Deputati* (13 mnenj). Ti so bili tudi v preteklih letih med najdejavnejšimi parlamentarnimi domovi. V Prilogi 2 je navedeno število mnenj, ki so jih poslali posamezni parlamentarni domovi.

Mnenja, ki so jih poslali nacionalni parlamenti in parlamentarni domovi, so se razlikovala tudi po naravi. Nekateri nacionalni parlamenti oziroma parlamentarni domovi so se osredotočili predvsem na preverjanje skladnosti predloga Komisije z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, drugi pa so navedli podrobnejše pripombe v zvezi z vsebino predlogov ali pa so poslali mnenja na lastno pobudo. Med slednjimi so bili pri pošiljanju skupnih mnenj na lastno pobudo posebej dejavni češka *Poslanecká sněmovna* in *Senát*, madžarski *Országgyűlés*, poljska *Sejm* in *Senat* ter slovaška *Národná Rada*. Francoska *Assemblée nationale* je mnenja na lastno pobudo zelo dejavno pošiljala individualno.

4.3 GLAVNE TEME MNENJ V POLITIČNEM DIALOGU

Kar zadeva posamezne pobude, so nacionalni parlamenti poslali največ mnenj o predlogih **evropskega akta o svobodi medijev** (12 mnenj), uredbe o **trajnostni rabi pesticidov** (devet mnenj), direktive o **izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu** (osem mnenj) in predloga Evropskega parlamenta za reformo **evropske volilne zakonodaje** (osem mnenj). Nacionalni parlamenti so v petih mnenjih o **delovnem programu Komisije za leto 2022** Komisiji sporočili svoje prednostne naloge za leto 2022.

⁶¹ Glej Prilogo 3.

⁶² Nacionalni parlamenti v Estoniji, Grčiji, na Cipru, v Latviji in na Malti.

V Prilogi 3 so navedene posamezne pobude Komisije, v zvezi s katerimi je bilo prejetih vsaj pet mnenj, v naslednjih oddelkih pa je podan pregled vseh šestih glavnih prednostnih področij Komisije.

Prednostna naloga „evropski zeleni dogovor“

Kar zadeva **svežnje predlogov**, sta bili leta 2022 največ pozornosti deležni dve strategiji v okviru prednostne naloge „evropski zeleni dogovor“, in sicer **strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030** (13 mnenj) ter **Strategija za trajnostno in pametno mobilnost** (11 mnenj). V okviru iste prednostne naloge je bilo precejšnje število mnenj prejetih tudi v zvezi s **strategijo za val prenove** (pet mnenj).

V okviru strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030 so nacionalni parlamenti izrazili svoja stališča o predlogu uredbe o **trajnostni rabi pesticidov**⁶³ (tri mnenja⁶⁴, ki štejejo kot osem mnenj, saj je eno mnenje podpisalo šest parlamentarnih domov, in eno obrazloženo mnenje)⁶⁵ in **predlogu uredbe o obnovi narave**⁶⁶ (štiri mnenja in eno obrazloženo mnenje).

Dva parlamentarna domova sta trdila, da predlog **uredbe o trajnostni rabi pesticidov** ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Trdila sta, da za zmanjšanje uporabe fitofarmaceutskih sredstev, predvideno v predlogu, ni bila opravljena dovolj podrobna ocena učinka, saj v njej niso bila upoštevana različna izhodišča in okoliščine držav članic. Trdila sta tudi, da na nacionalni ravni že obstajajo zavezujoči cilji za povečanje kmetijskih površin, namenjenih ekološkemu kmetovanju, ki so vključeni v predlog. Kar zadeva sorazmernost, je eden od parlamentarnih domov trdil, da je bilo v predlog kljub zastavljenemu cilju predloga, tj. da se posodobijo obstoječa pravila, dodanih več pravil (na primer o registrih podatkov in določbah za posamezne kmetijske rastline), kar bi bilo v nasprotju z načelom sorazmernosti. Druga izpostavljena vprašanja so bila: (i) sprememba metodologije za določanje ciljev zmanjšanja pod ravni iz strategije „od vil do vilic“, (ii) potreba po tem, da se državam članicam omogoči nekaj prožnosti pri določanju lastnih zavezujočih ciljev zmanjšanja emisij, (iii) priznavanje različnih izhodišč in okoliščin držav članic; in (iv) potreba po upoštevanju vpliva ruske vojne agresije proti Ukrajini.

Komisija je v svojih odgovorih pojasnila, da je predlog v skladu z načelom subsidiarnosti, ker: (i) ne zavezuje držav članic, da sprejmejo pravno zavezujoče cilje ali posebne cilje v zvezi z ekološkim kmetovanjem; (ii) je bilo primerneje, da se ta politika oblikuje na ravni EU in ne na nacionalni ravni, ter (iii) bi lahko vsaka država članica izbrala različne metode politike za doseganje ciljev. Komisija je pojasnila tudi, da je predlog v skladu z načelom sorazmernosti, saj so bile potrebe po izboljšanju podatkov o spremljanju ter uporabi in izvrševanju integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi ključne ugotovitve ocene direktive iz leta 2009. Poleg tega je Komisija ugotovila, da je bila skladnost vseh politik z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti obravnavana in podrobno pojasnjena pred sprejetjem predloga, kot je razvidno iz preglednice za subsidiarnost, ki je priložena sprejetemu predlogu. V zvezi z domnevno pomanjkljivostjo ocene učinka je Komisija nacionalnim parlamentom zagotovila, da je bila izvedena celovita ocena učinka, ki je v celoti v skladu s programom Komisije za boljše pravno urejanje.

Komisija je pojasnila tudi, da v oceni učinka zaradi omejene razpoložljivosti podatkov ni mogla v celoti oceniti različnih izhodišč in posameznih okoliščin držav članic, vendar je kljub temu dejavno sodelovala pri razpravah o alternativnih metodologijah, kjer je bilo to primerno.

⁶³ COM(2022) 305 final.

⁶⁴ Madžarski *Országgyűlés*, češki *Senát* in skupno mnenje, ki so ga izdali madžarski *Országgyűlés*, češka *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát*, slovaška *Národná Rada*, poljski *Sejm* in poljski *Senat*.

⁶⁵ Švedski *Riksdag*.

⁶⁶ COM(2022) 304 final.

V zvezi s **predlogom uredbe o obnovi narave** je bilo prejetih pet mnenj (vključno z enim obrazloženim mnenjem)⁶⁷. Večina nacionalnih parlamentov se je strinjala glede splošne potrebe po obnovi ekosistemov. Vendar je en parlament menil, da je bilo kršeno načelo subsidiarnosti. Opredelil je pretirano poseganje v nacionalne pristojnosti na področju gozdarstva in menil, da podrobna regulacija rabe kmetijskih zemljišč in gozdarstva pomeni kršitev načela sorazmernosti. Dva druga parlamentarna domova sta opozorila na visoke stroške izpolnjevanja obveznosti in omejeno prožnost za države članice.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da so zaradi obsega in čezmejne narave izgube biotske raznovrstnosti in degradacije ekosistemov potrebna pravila in obveznosti na ravni EU. Poleg tega je izpostavila, da ima EU pristojnosti na področju gozdarstva, kot sta podnebje in okolje, kar je potrdilo tudi Sodišče. Zato je predlagala prvi tovrstni celovit zakon, ki določa pravno zavezujoče cilje za znatno obnovo biotske raznovrstnosti in ekosistemov. Komisija je poudarila, da predlagani pristop omogoča upoštevanje različnih naravnih in geografskih razmer v EU, različnih razmer v ekosistemih držav članic in različnih izhodišč za obnovo ter da imajo države članice še vedno veliko prožnosti pri določanju posebnih podrobnosti v svojih nacionalnih načrtih za obnovo.

V okviru **Strategije za trajnostno in pametno mobilnost** je bilo v zvezi s **sporočilom o novem okviru EU za mobilnost v mestih**⁶⁸ prejetih pet mnenj, v zvezi z **revizijo uredbe o vseevropskem prometnem omrežju**⁶⁹ pa pet mnenj in eno obrazloženo mnenje.

V vseh petih mnenjih⁷⁰ o novem **okviru EU za mobilnost v mestih** je bila pobuda pozdravljena, pri čemer je bil poudarjen njen prispevek k zelenemu in digitalnemu prehodu, zlasti k zmanjšanju emisij in doseganju podnebnih ciljev. V mnenjih so bili opredeljeni dobri načini uporabe okvira za prehod: (i) sveženj „Pripravljeni na 55“; (ii) program financiranja Instrument za povezovanje Evrope; (iii) povezava mobilnosti s prostorskim načrtovanjem; (iv) učinkovitejši predpisi o dostopu za vozila, ki so v skladu z načelom subsidiarnosti; (v) izobraževanje, spretnosti in socialni vidiki ter (vi) spodbujanje javnega prevoza in kolesarske industrije. Izpostavljena vprašanja so se nanašala na kazalnike in bremena, povezana z zbiranjem podatkov in nacionalnimi načrti; tveganja „prometne revščine“, povezane s cenovno dostopnostjo in vključenostjo, ter pomen vključevanja podeželskih območij.

Komisija je v svojih odgovorih ponovno poudarila, da je cilj novega okvira podpreti prehod na varno, dostopno, vključujočo, pametno, odporno in brezemisijsko mobilnost v mestih. Predlogi iz svežnja „Pripravljeni na 55“ bi zagotovili tudi orodja za trajnostno mobilnost, vključno s socialnimi vidiki. Opozorila je na nezavezujočo naravo okvira in pojasnila, da so ukrepi za trajnostno mobilnost v mestih (na primer sprejetje načrta in zbiranje podatkov) za 424 največjih mest v EU določeni v predlagani reviziji uredbe o vseevropskem prometnem omrežju (TEN-T). Komisija je poudarila, da je države članice (ob podpori Evropskega računskega sodišča)⁷¹ že dolgo pozivala k zbiranju dovolj kakovostnih podatkov in izvajanju načrtov trajnostne mobilnosti v mestih. Opozorila je na pomen, ki ga je namenila zagotavljanju zadostne povezanosti, ki bi morala vključevati podeželska, predmestna in oddaljena območja⁷².

⁶⁷ Švedski *Riksdag*, finska *Eduskunta*, portugalska *Assembleia da República*, češki *Senát* in češka *Poslanecká sněmovna*.

⁶⁸ COM(2021) 811 final.

⁶⁹ COM(2021) 812 final.

⁷⁰ Nemški *Bundesrat*, francoski *Assemblée nationale*, češki *Senát*, češka *Poslanecká sněmovna* in romunska *Camera Deputaţilor*.

⁷¹ Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 6/2020 „Trajnostna mobilnost v mestih v EU: bistvenega izboljšanja ni mogoče doseči brez zavezanosti držav članic“.

⁷² Kot je navedeno v Strategiji za trajnostno in pametno mobilnost (COM(2020) 789 final), in dolgoročni viziji za podeželska območja EU (COM(2021) 345 final).

Opozorila je tudi na prihodnje študije o predpisih o dostopu za vozila in prometni revščini, pripravo priporočila Komisije o nacionalnih programih za podporo regijam in mestom pri načrtovanju mobilnosti v mestih ter nedavna priporočila Sveta o pravičnem prehodu⁷³, individualnih učnih računih⁷⁴ in mikrodokazilih za vseživljenjsko učenje in zaposljivost⁷⁵.

V obrazloženem mnenju o **reviziji uredbe o vseevropskem prometnem omrežju** je eden od parlamentarnih domov trdil, da številne predlagane določbe niso v skladu z načelom subsidiarnosti. Po mnenju tega parlamentarnega doma bi posegale v pristojnosti držav članic glede načrtovanja programov, modela upravljanja čezmejnih projektov prek izvedbenih aktov ter obveznosti sprejetja načrtov za trajnostno mobilnost v mestih in vzdrževanja prometne infrastrukture. Več parlamentarnih domov je izrazilo splošno podporo pobudi, zlasti ukrepom EU za razvoj zmogljivega železniškega omrežja za visoke hitrosti. Eden od parlamentarnih domov je poudaril pomen načela sorazmernosti in pozval k oceni opredelitve omrežja TEN-T, zlasti glede njegovih vozlišč. Drug parlamentarni dom je zahteval pojasnila glede načrtovanega financiranja za podporo prehodu na železniški prevoz in razvoju celinskih plovnih poti ter pozval k strožjemu pilotnemu izvajanju in spremljanju glavnih projektov. Tretji parlamentarni dom je opozoril, da so predlagane zahteve za železniško infrastrukturo ambiciozne, zahteval, da določbe o mestnih vozliščih odražajo delitev nacionalnih pristojnosti, in izrazil pomisleke, da bi obveznosti (na primer glede vzdrževanja infrastrukture) lahko povečale upravno breme. Četrti parlamentarni dom je pobudo podprl, vendar je poudaril morebitne slabosti manjših zalednih območij prometnega omrežja.

Komisija je v svojih odgovorih priznala, da so za pripravo in izvajanje nacionalnih načrtov in programov odgovorne države članice. Vendar je poudarila, da so za doseg ambicioznih ciljev resnično evropskega prometnega omrežja (ključni ukrep evropskega zelenega dogovora ter Strategije za trajnostno in pametno mobilnost) potrebna znatna skupna prizadevanja. Komisija je pojasnila, da je cilj predloga bolje uskladiti nacionalno načrtovanje s prometno politiko EU in zagotoviti smernice ter hkrati pustiti veliko manevrskega prostora za načrte za trajnostno mobilnost v mestih in vzdrževanje infrastrukture. Opozorila je, da bi bila zahteva, naj države članice z izvedbenimi akti ustanovijo enotni organ za izgradnjo in upravljanje projektov, popolnoma v skladu s členi 170, 171 in 172 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Njeno področje uporabe namreč vključuje projekte skupnega interesa čezmejnne narave, kar presega nacionalne pristojnosti.

Vendar bi se bilo treba o vključitvi odsekov ali vozlišč v omrežje v vseh primerih dogovoriti z zadevno državo članico. V zvezi z železniškim prometom je Komisija navedla podrobnosti o razpoložljivih sredstvih v obdobju 2021–2027 za podporo večji uporabi železniškega prometa (poleg priložnosti prek Evropske investicijske banke in InvestEU bi lahko bilo na voljo približno 80 milijard EUR) in razvoju celinskih plovnih poti (kot je določeno v akcijskem načrtu Komisije NAIADES III⁷⁶).

V okviru **strategije za val prenove** je bila revizija **direktive o energijski učinkovitosti stavb**⁷⁷ deležna tudi precejšnje pozornosti nacionalnih parlamentov, saj je bilo v okviru političnega dialoga izdano eno obrazloženo mnenje⁷⁸ in štiri mnenja⁷⁹.

⁷³ Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost (2022/C 243/04).

⁷⁴ Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o individualnih učnih računih (2022/C 243/03).

⁷⁵ Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o evropskem pristopu k mikrodokazilom za vseživljenjsko učenje in zaposljivost (2022/C 243/02).

⁷⁶ COM(2021) 324 final.

⁷⁷ COM(2021) 802 final.

⁷⁸ Finska *Eduskunta*.

⁷⁹ Avstrijski *Bundesrat*, nemški *Bundesrat*, češki *Senát* in italijanski *Senato della Repubblica*.

Eden od nacionalnih parlamentov je v obrazloženem mnenju trdil, da bi se cilji (zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in porabe končne energije v stavbah do leta 2030 ter podnebno nevtralna EU do leta 2050) lahko bolj sistematično in učinkovito dosegli na ravni držav članic. Več drugih parlamentarnih domov je poudarilo, da je treba upoštevati nacionalne ali regionalne okoliščine. Pozvali so, naj se državam članicam omogoči, da določijo meje energijskih razredov in lastne poti do podnebno nevtralnega stavbnega fonda v skladu z nacionalnimi okvirnimi pogoji in njihovimi posebnostmi. Eden od parlamentarnih domov je zahteval tudi, naj se načelo energetske prenove obstoječih stavb uporabi za stavbe z najslabšo energijsko učinkovitostjo, in zahteval spremembo metodologije za izračun energijske učinkovitosti stavb.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da bi razogljičenje stavb brez učinkovitih in usklajenih prizadevanj po vsej EU privedlo do nepravilne porazdelitve bremena ter do učinka prelivanja večje porabe energije in stroškov zmanjšanja toplogrednih plinov za celotno EU. Navedla je, da je vloga EU ključna za zagotovitev, da regulativni okvir dosega primerljive ravni ambicij in da se dosledno izvaja. Po njenem mnenju je predlog dosegel dobro ravnovesje med ukrepi na ravni EU in nacionalnimi politikami za postopno preoblikovanje stavbnega fonda z zadostno prožnostjo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. V zvezi z drugimi vidiki je Komisija opozorila, da bi lahko države članice nekatere stavbe kulturne dediščine izvzele iz minimalnih standardov energijske učinkovitosti, vendar so take zahteve potrebne.

Prednostna naloga „spodbujanje evropskega načina življenja“

V okviru prednostne naloge „spodbujanje evropskega načina življenja“ so nacionalni parlamenti pokazali veliko zanimanja za naslednje tri izpostavljene predloge.

Komisija je prejela pet mnenj⁸⁰ o predlogu **uredbe o instrumentalizaciji na področju migracij in azila**⁸¹, od katerih jih je večina obravnavala tudi **revizijo zakonika o schengenskih mejah**⁸². Dva parlamentarna domova sta poudarila, da mora biti boj proti nezakonitim migracijam in tihotapljenju glavna prednostna naloga azilne in migracijske politike EU. Poudarila sta tudi, da je treba jasno opredeliti razloge in postopke za uvedbo začasne zaščite na notranjih mejah EU kot zadnje možnosti. Po njunem mnenju je pomembno, da Komisija pri pripravi političnih pobud na področju migracij in azila ter pri odzivanju na instrumentalizacijo migracij prisluhne zadevnim državam. Podobno je drug parlamentarni dom pozval k jasni opredelitvi instrumentov in zahteval, naj bo ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah povezana z alternativnimi ukrepi. Četrty parlamentarni dom je poslal vprašanja o povezavi med schengenskimi pravili in vprašanji temeljnih pravic ter omejevanjem migracijskih tokov.

Komisija se je v svojih odgovorih strinjala, da je treba v celoti upoštevati stališča držav članic, ki jih je prizadela instrumentalizacija migracij. Poudarila je, da je racionalizirala obstoječe določbe, in opozorila na obstoječe zaščitne ukrepe, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča. Ponovno je poudarila, da je omogočanje nezakonitega vstopa, tranzita ali prebivanja kaznivo dejanje v skladu s pravom EU in da morajo države članice naložiti ustrezne kazni. Izrazila je svojo zavezanost zagotavljanju skladnosti z jamstvi, ki jih trenutno določa zakonik o schengenskih mejah. Navedla je tudi, da je treba operativne policijske kontrole na obmejnih območjih izvajati sorazmerno in da ne smejo postati prikrite mejne kontrole ali nesorazmerno vplivati na čezmejno gibanje.

⁸⁰ Romunski *Senat*, češki *Senát*, češka *Poslanecká sněmovna*, nizozemska *Eerste Kamer* in španski *Cortes Generales*.

⁸¹ COM(2021) 890 final.

⁸² COM(2021) 891 final.

Komisija je v okviru strategije EU za učinkovitejši boj proti spolni zlorabi otrok sprejela predlog **uredbe za boj proti spolni zlorabi otrok na spletu**⁸³, v zvezi s katerim je prejela pet mnenj⁸⁴. Eden od parlamentarnih domov je menil, da je treba najti ravnovesje med preprečevanjem spolne zlorabe otrok in varstvom pravice do zasebnosti, ter poudaril, da je treba spoštovati pravico do zaščite šifrirane komunikacije. Podobno je drug parlamentarni dom opozoril, da so svoboda izražanja, komuniciranja in svoboda medijev najvišja družbena dobrina ter so varovane z ustavnim pravom. Poudaril je tudi, da so za reguliranje medijev pristojne države članice. Tretji parlamentarni dom je poslal več vprašanj različnih levičarskih političnih skupin, v katerih je bilo izraženo temeljno nasprotovanje skeniranju vseh komunikacij, ki naj bi resno posegalo v zasebnost.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da je odkrivanje v predlogu opredeljeno kot skrajni ukrep in da ne bo zbirala ali obdelovala nobenih podatkov. Ponudnikom bi bilo naloženo odkrivanje spolne zlorabe otrok na spletu le, če bi po sprejetju blažitvenih ukrepov še vedno obstajalo veliko tveganje, da bi se zadevna storitev uporabljala za spolno zlorabo otrok. Komisija je poudarila, da je njen cilj pravično uravnotežiti vse zadevne temeljne pravice ter čim manj posegati v pravico uporabnikov do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Načrtovani so bili dodatni zaščitni ukrepi, zbiranje informacij za profiliranje uporabnikov ali pridobivanje neupravičenih informacij o njihovem zasebnem življenju pa ne bo dovoljeno.

Prednostna naloga „Evropa, pripravljena na digitalno dobo“

V okviru prednostnega področja „Evropa, pripravljena na digitalno dobo“ so bila v zvezi s predlogom o **izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu**⁸⁵ prejeta mnenja osmih parlamentarnih domov⁸⁶ (med njimi eno obrazloženo mnenje in dve mnenji, ki se nanašata tudi na sporočilo o boljših delovnih pogojih za močnejšo socialno Evropo⁸⁷). V obrazloženem mnenju je parlamentarni dom kritiziral pretirano vmešavanje v nacionalne trge dela, ki spodkopava avtonomijo socialnih partnerjev, in nasprotoval opredelitvi pojma „zaposleni“ na ravni EU. Večina parlamentarnih domov je zahtevala dodatna pojasnila glede področja uporabe in razlike med kategorijami resnično samozaposlenih oseb in zaposlenih. Opozorili so, da bi dodelitev statusa zaposlenega platformnim delavcem lahko povzročila večje število sporov v državah članicah ter velike pravne in finančne težave za upravljavce platform. Poleg tega so nacionalni parlamenti opozorili, da bi lahko pretirana ureditev platformnega dela povečala upravno breme za platforme ter jih spodbudila k zmanjšanju razpoložljivosti storitev za uporabnike in zaposlitvenih možnosti v nekaterih državah članicah. Eden od parlamentarnih domov je podal pozitivno mnenje in zlasti cenil, da se varstvo uporablja tudi, če ni pogodbe o zaposlitvi.

Komisija je v svojih odgovorih poudarila, da se v predlogu upoštevajo nacionalni modeli trga dela in da je predlog namenjen izboljšanju delovnih pogojev s pravilno razvrstitvijo platformnih delavcev, kar jim omogoča izkoriščanje obstoječih pravic, ki bi jih morali imeti kot „delavci“. Komisija je opozorila, da lahko resnično samozaposlene osebe uživajo svoboščine in avtonomijo, ki izhajajo iz tega statusa, ter da ne želi določiti pojem „delavca“ na ravni EU. Poleg tega je poudarila, da bi se z jasnimi merili zagotovila večja pravna varnost za platforme in njihove delavce, platforme pa bi se lahko prilagodile novim pravilom, ne da bi izgubile svojo konkurenčnost na trgu EU.

⁸³ COM(2022) 209 final.

⁸⁴ Češka *Poslanecká sněmovna*, nemški *Bundesrat*, nizozemska *Eerste Kamer*, portugalska *Assembleia da República* in španski *Cortes Generales*.

⁸⁵ COM(2021) 762 final.

⁸⁶ Španski *Cortes Generales*, švedski *Riksdag*, češka *Poslanecká sněmovna*, češki *Senát*, italijanski *Senato della Repubblica*, romunski *Senat*, italijanska *Camera dei Deputati* in francoski *Sénat*.

⁸⁷ COM(2021) 761 final.

Prednostna naloga „nova spodbuda za evropsko demokracijo“

V okviru prednostnega področja „nova spodbuda za evropsko demokracijo“ je bilo v zvezi z **revizijo direktive o kazenskoopravnem varstvu okolja**⁸⁸ prejetih pet mnenj⁸⁹ (eno od teh je bilo obrazloženo mnenje). En nacionalni parlament je menil, da je predlog v nasprotju z načelom subsidiarnosti glede pravil o dodatnih sankcijah, zlasti glede začasne prepovedi kandidiranja za voljene funkcije ali funkcije javnega uslužbenca. Podobno je drug parlamentarni dom trdil, da Pogodbi ne dopuščata uvedbe novih vrst kazenskih sankcij, ki ne obstajajo v pravu vseh držav članic. Navedeni parlamentarni dom je tudi zahteval, naj opredelitve kaznivih dejanj dopuščajo možnost sankcioniranja manj resnih primerov kot upravnih prekrškov. Prav tako je zahteval, naj predlagane najnižje ravni najvišjih zapornih kazni in predlagani zastaralni roki ne posegajo v sistematično razvrščanje v kazenskih zakonikih držav članic. Opozoril je tudi na nejasnost nekaterih opredelitev in izrazil zaskrbljenost, da bi to lahko zmanjšalo učinkovitost izvrševanja. Tretji parlamentarni dom je pozdravil cilj zagotavljanja učinkovitih, odvratilnih in sorazmernih vrst sankcij in kazni za kazniva dejanja zoper okolje, vendar je opozoril na velik vpliv na trajanje postopkov načrtovanja in izdaje dovoljenj, kar je v nasprotju z obstoječimi ali morda novimi pospeševalnimi instrumenti v nacionalni okoljski zakonodaji in zakonodaji o izdaji dovoljenj.

Komisija je v svojih odgovorih pojasnila, da jo je vodilo splošno načelo, da se obsojeni storilci kaznivih dejanj ne bi smeli šteti za primerne za opravljanje voljenih funkcij ali funkcij javnega uslužbenca, ki so sestavni del pravnih sistemov številnih držav članic. Sklicevala se je na Pogodbo o delovanju Evropske unije, ki omogoča določitev minimalnih pravil o kazenskih sankcijah v direktivi. Kar zadeva najnižje ravni najvišjih zapornih kazni, so predlagane ravni odražale resnost kaznivih dejanj zoper okolje, ki so začela ogrožati življenje na planetu. Trajanje zastaralnih rokov odraža dejstvo, da so bila kazniva dejanja zoper okolje pogosto odkrita šele dolgo po tem, ko so bila storjena. Komisija je navedla tudi, da njen predlog ne vpliva na možnosti za pospešitev postopkov za izdajo dovoljenj.

Tako kot v prejšnjih letih je več nacionalnih parlamentov⁹⁰ analiziralo **delovni program Komisije**⁹¹. Na splošno je bila v vseh teh mnenjih poudarjena podpora prednostnim nalogam in prihodnjim pobudam Komisije. Štirje parlamentarni domovi so opozorili na posledice ruske vojne agresije proti Ukrajini in pozvali Komisijo, naj to vprašanje postavi v središče svojih ukrepov.

Komisija je v svojih odgovorih navedla največji sklop omejevalnih ukrepov, ki jih je kadar koli sprejela in so usmerjeni proti finančnemu sistemu, visokotehnološki industriji in eliti Rusije. Poleg tega je poudarila, da EU te ukrepe tesno usklajuje s svojimi partnerji in zavezniki, vključno z Natom, skupino G7, Združenimi državami Amerike, Združenim kraljestvom, Kanado, Norveško, Južno Korejo, Japonsko in Avstralijo. Omenila je tudi tekoče pobude za odpravo odvisnosti EU od ruskih fosilnih goriv, reševanje energetske krize in spodbujanje zelenega prehoda ter nadaljnje reševanje gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19.

⁸⁸ COM(2021) 851 final.

⁸⁹ Švedski *Riksdag*, češki *Senát*, irska domova *Oireachtas*, nemški *Bundesrat* in španski *Cortes Generales*.

⁹⁰ Hrvaški *Hrvatski Sabor*, nizozemska *Tweede Kamer*, francoski *Sénat*, litovski *Seimas* in portugalska *Assembleia da República* so mnenja poslali leta 2022, švedski *Riksdag* pa konec leta 2021.

⁹¹ COM(2021) 645 final. Švedski *Riksdag* je v svojem mnenju iz decembra 2021 podprl šest glavnih ciljev Komisije ter pobude za krepitev pravne države, enotnega trga in predvidevanja. Opozoril je na nacionalne pristojnosti na področju obrambe. Poleg tega je *Riksdag* izrazil posebno zanimanje za program REFIT in zahteval več izčrpnih informacij o pobudah REFIT. Komisija je odgovorila, da njen spletni pregled stanja programa REFIT zagotavlja pregled pobud za poenostavitev in njihovega stanja, sklicevala pa se je tudi na svojo platformo Pripravljeni na prihodnost. V zvezi z obrambo je Komisija ugotovila, da je delo na področju evropske obrambne politike usmerjeno zlasti v omogočanje skupne obrambne zmogljivosti EU, zagotavljanje večje interoperabilnosti obrambnih proizvodov in povečanje učinkovitosti izdatkov za raziskave v EU.

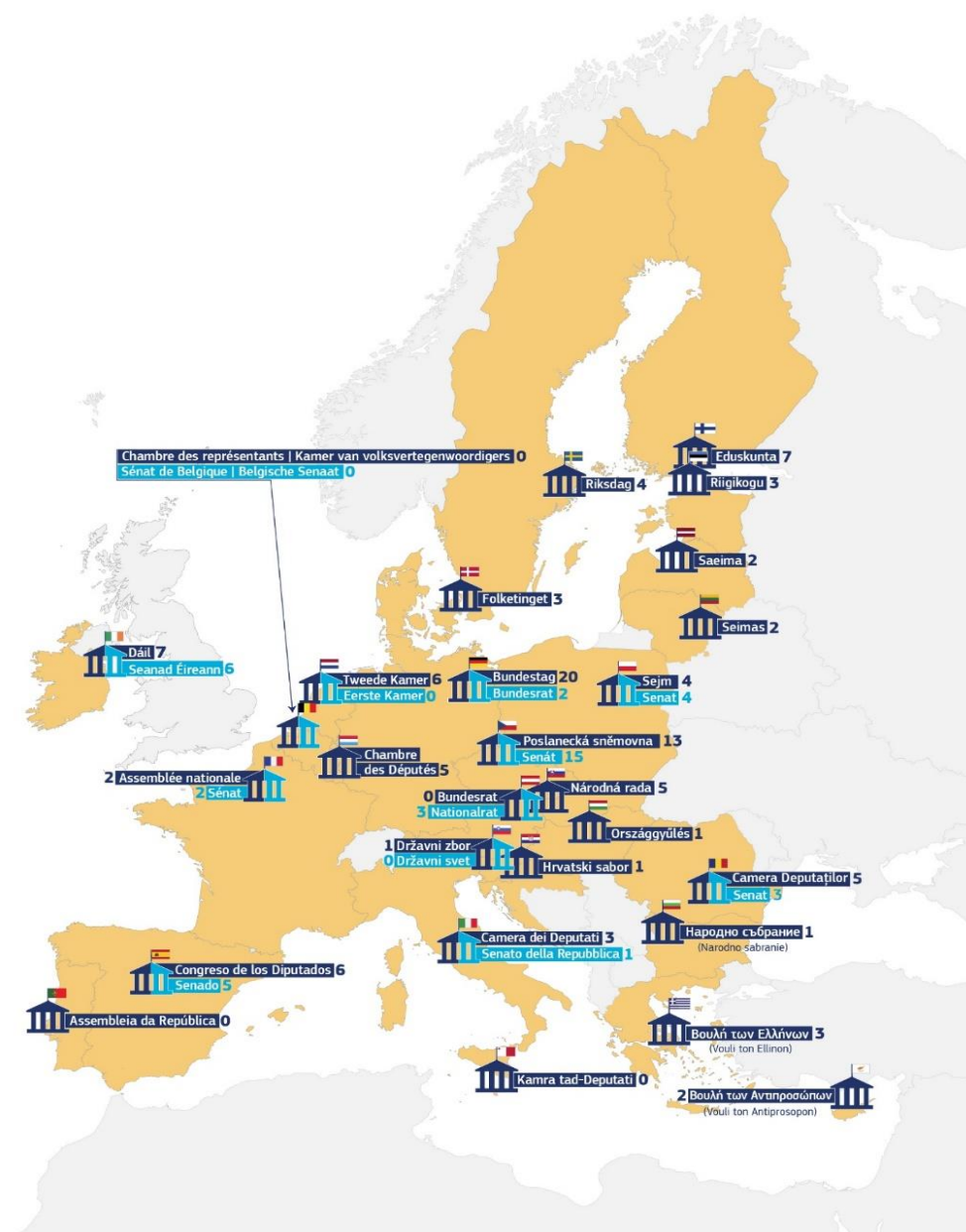
5. STIKI, OBISKI, SREČANJA, KONFERENCE IN DRUGE DEJAVNOSTI

Obiski Komisije v nacionalnih parlamentih in srečanja z njimi

Ustni politični dialog med Komisijo in nacionalnimi parlamenti vključuje različne oblike interakcije: obiske nacionalnih parlamentov, ki jih opravijo člani Komisije, obiske Komisije, ki jih opravijo delegacije nacionalnih parlamentov, sodelovanje Komisije na medparlamentarnih srečanjih in konferencah (vključno s konferenco COSAC), predstavitve Komisije stalnim predstavnikom nacionalnih parlamentov v Bruslju, tekoče razprave o delovnih programih Komisije in dialoge v okviru evropskega semestra.

Leta 2022 so se člani Komisije udeležili 147 obiskov nacionalnih parlamentov in srečanj z delegacijami nacionalnih parlamentov, pri čemer so bili zajeti skoraj vsi nacionalni parlamenti in parlamentarni domovi. To število je višje kot v prejšnjih treh letih (130 v letu 2021, 101 v letu 2020 in 55 v letu 2019). Komisijo so vse pogosteje obiskovale tudi skupine uslužbencev iz različnih nacionalnih parlamentov.

Število obiskov članov Komisije v nacionalnih parlamentih in srečanj z njimi v letu 2022 (skupaj za vse države članice: 147)



Medparlamentarna srečanja in konference

Kar zadeva medparlamentarna srečanja in konference⁹², je leto 2022 zaznamovala vrnitev k osebnim srečanjem po omejitvah zaradi pandemije COVID-19, pri čemer so se člani Komisije udeležili:

- Konference odborov parlamentov za zadeve Unije (COSAC)⁹³;
- evropskega parlamentarnega tedna⁹⁴;
- skupine za skupni parlamentarni nadzor Evropa⁹⁵;
- različnih medparlamentarnih konferenc⁹⁶ in sej odborov⁹⁷.

Na prvem rednem letošnjem srečanju predsednikov konference COSAC, ki je na hibridni način potekalo 13. in 14. januarja v francoskem *Sénatu*, se je začel razmislek nacionalnih parlamentov v dveh delovnih skupinah: eni o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, drugi pa o evropskih vrednotah in pravni državi.

Na LXVII. plenarnem zasedanju konference COSAC, ki je potekalo od 3. do 5. marca v Parizu v senci ruske vojne agresije proti Ukrajini, so bile obravnavane prednostne naloge francoskega predsedstva, načrt okrevanja za Evropo, podnebne spremembe in energetski prehod ter Konferenca o prihodnosti Evrope, na dnevnem redu pa je prevladovala razprava o Ukrajini. Komisija je z video sporočilom predsednice von der Leyen in osrednjim govorom podpredsednice Dubravke Šuice, ki je sopedredsedovala Konferenci o prihodnosti Evrope, poudarila pomen Konference o prihodnosti Evrope kot demokratičnega eksperimenta brez primere in ključno vlogo nacionalnih parlamentov pri tem. Vse delegacije so podpisale izjavo v podporo Ukrajini, ki jo je pripravila trojka konference COSAC ter ki poziva k spoštovanju suverenosti in ozemeljske celovitosti vseh držav, tudi Gruzije in Moldavije.

⁹² Za več podrobnosti glej poročilo Evropskega parlamenta o odnosih med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

⁹³ Konferenca COSAC – na kateri ima Komisija status opazovalke – je edini medparlamentarni forum, vključen v Pogodbi (v Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU). Za več informacij glej spletno povezavo <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

⁹⁴ Evropski parlamentarni teden združuje poslance parlamentov iz EU ter države kandidatke in opazovalke za razpravo o ekonomskih, proračunskih, okoljskih in socialnih zadevah. Leta 2022 je potekal 15. in 16. marca pod naslovom „Gospodarsko upravljanje EU s parlamentarne perspektive“, izvedli pa so se plenarno zasedanje, na katerem je predsednica Ursule von der Leyen z video sporočilom podala ključno izjavo, plenarno zasedanje o lastnih sredstvih EU, plenarno zasedanje o reformi Pakta za stabilnost in rast (na katerem je komisar Paolo Gentiloni podal uvodne pripombe) ter konferenca na visoki ravni o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁹⁵ 10. in 11. srečanje sta potekala 28. februarja v Parizu oziroma 25. oktobra v Bruslju. Obeh se je udeležila komisarka Ylva Johansson.

⁹⁶ Medparlamentarna konferenca o strateški gospodarski avtonomiji Evropske unije, ki se je je udeležil komisar Thierry Breton (14. marec); medparlamentarna konferenca o skupni zunanji in varnostni politiki ter skupni varnostni in obrambni politiki, ki se je je udeležil visoki predstavnik/podpredsednik Josep Borrell Fontelles (5. september); medparlamentarna konferenca o stabilnosti, gospodarskem usklajevanju in upravljanju v Evropski uniji, ki se je je udeležil izvršni podpredsednik Valdis Dombrovskis (11. oktober).

⁹⁷ Medparlamentarna konferenca ob mednarodnem dnevu žena leta 2022 na temo „Ambiciozna prihodnost za evropske ženske po COVID-19 – duševna obremenitev, enakost spolov pri delu na daljavo in neplačano oskrbovalsko delo po pandemiji“, ki sta se je udeležila podpredsednica Věra Jourová in komisarska Helena Dalli (3. marec); medparlamentarna konferenca o prvih rezultatih Konference o prihodnosti Evrope, ki se je je udeležila podpredsednica Dubravka Šuica (17. maj); medparlamentarna konferenca o širitveni politiki EU po ruski invaziji na Ukrajino, ki se je je udeležil komisar Olivér Várhelyi (27. junij); medparlamentarna konferenca o pravicah ukrajinskih žensk, ki bežijo pred vojno, ki se je je udeležil komisar Nicolas Schmit (12. julij); medparlamentarna konferenca o sklepih Konference o prihodnosti Evrope in vlogi nacionalnih parlamentov v EU, ki se je je udeležila podpredsednica Dubravka Šuica (26. oktober); medparlamentarna konferenca o vrednotenju dejavnosti Eurojusta, ki se je je udeležil komisar Didier Reynders (30. november); medparlamentarna konferenca o stanju pravne države v EU, ki se je je udeležil komisar Didier Reynders (1. december).

Na srečanju predsednikov 10. in 11. julija v češkem *Senátu* se je nadaljevala razprava o vojni v Ukrajini ter z njo povezani energetski varnosti in inflaciji. Posebna pozornost je bila namenjena potrebi po krepitvi odpornosti demokracij v Evropi na tuje vmešavanje in notranje grožnje ter razpravi s podpredsednico Věro Jourovó o medijih in demokraciji.

Na LXVIII. plenarnem zasedanju konference COSAC, ki je potekalo od 13. do 15. novembra v Pragi, je potekala bolj geopolitična razprava o strateški avtonomiji EU, podpori Ukrajini ter evropski perspektivi za države Zahodnega Balkana in vzhodnega partnerstva, v kateri sta sodelovala podpredsednika Věra Jourová in Maroš Šefčovič. Predsednica von der Leyen je v uvodnem video sporočilu poudarila pomen glasu nacionalnih poslancev pri oblikovanju koalicij v teh nemirnih časih za pozitivne spremembe na številnih področjih.

Na drugem plenarnem zasedanju leta 2022 je konferenca COSAC sprejela sklepe in prispevek, s čimer se je vrnila k tej praksi po dveletnem premoru. V sklepih je bila potrjena koristnost neformalnih videokonferenc med delegati konference COSAC in člani Evropske komisije, saj omogočajo pravočasne in podrobne razprave o konkretnih evropskih pobudah. Leta 2022 so potekale tri take izmenjave⁹⁸, vse v drugi polovici leta, saj se je konferenca COSAC v prvi polovici leta osredotočila na vodenje razprav v svojih delovnih skupinah.

Prispevek⁹⁹ se je nanašal na dve delovni skupini konference COSAC, ustanovljeni v času francoskega predsedstva. Delovna skupina o vlogi nacionalnih parlamentov je podala več predlogov za okrepitev sistema za preverjanje subsidiarnosti ter za njihovo zgodnejše in širše vključevanje v politični cikel. Predlagani ukrepi vključujejo: organizacijo *ad hoc* medparlamentarnih konferenc, preden Komisija predstavi glavna zakonodajna besedila ali svežnje; okrepljeno sodelovanje članov Komisije, poslancev Evropskega parlamenta ali ministrov države članice, ki predseduje Svetu, pri delu konference COSAC in podelitev pravice predsednikom odborov za evropske zadeve nacionalnih parlamentov in konference COSAC, da Komisiji postavljajo pisna vprašanja (podobno kot ima tako pravico Evropski parlament v skladu s členom 230 Pogodbe o delovanju EU). Ti predlogi bi se lahko izvajali po obstoječih poteh v okviru političnega dialoga s Komisijo. Vendar bi bila reforma Pogodb potrebna za druge predloge, kot so uvedba kolektivne pravice do posredne pobude za nacionalne parlamente, znižanje praga za „rumeni karton“ ali podaljšanje roka za obrazložena mnenja¹⁰⁰. Druga delovna skupina je priporočila spodbujanje boljšega razumevanja pojmov evropskih vrednot in pravne države ter zagotavljanje boljšega spremljanja njihovega spoštovanja, tudi prek nacionalnih parlamentov.

Komisija je v svojem odgovoru¹⁰¹ na prispevek konference COSAC ponovno poudarila, da je pripravljena okrepiti dialog z nacionalnimi parlamenti prek uveljavljenih kanalov komunikacije in sodelovanja, da bi jim olajšala prispevanje k političnim in zakonodajnim pobudam Komisije ter zagotavljanje povratnih informacij o njih.

Nekateri predlogi delovnih skupin konference COSAC so se skladali s predlogi iz končnega poročila Konference o prihodnosti Evrope z dne 9. maja 2022. Med njimi so bili reforma

⁹⁸ 6. oktobra s podpredsednico Margrethe Vestager o instrumentu za izredne razmere na enotnem trgu, 27. oktobra s podpredsednico Věro Jourovó o poročilu o pravni državi in zakonu o svobodi medijev ter 24. novembra s podpredsednikom Marošem Šefčovičem o odnosih med EU in Združenim kraljestvom, zlasti v zvezi s protokolom o Severni Irski.

⁹⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2022.475.01.0001.01.SLV

¹⁰⁰ Za sedanje pragove glej opombo 51.

¹⁰¹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270a85610010/Letter%20from%20VP%20Sefcovic.pdf> in <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88625192f0186270b8cca0011/Annex%20-%20Reply%20to%20the%20LXVIII%20COSAC%20Contribution.pdf> (na voljo samo v angleškem jeziku).

mehanizma nadzora subsidiarnosti, uvedba možnosti, da nacionalni parlamenti (in regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili) predlagajo zakonodajno pobudo na evropski ravni, ter vzpostavitev stikov med Komisijo in nacionalnimi parlamenti v zgodnejši fazi.

Leta 2022 je finska *Eduskunta* organizirala prvi svetovni vrh odborov prihodnosti¹⁰², ki je potekal 12. in 13. oktobra, da bi odprla nov medparlamentarni forum za razpravo o politiki prihodnosti¹⁰³. Eno od priporočil iz globalnega parlamentarnega poročila Medparlamentarne unije parlamentom za leto 2022 je bilo, naj se osredotočijo na prihodnost in vodijo javno razpravo o prihodnosti¹⁰⁴.

Leta 2022 so se nacionalni parlamenti na medparlamentarnih forumih osredotočili na (i) geopolitične razmere in izzive, ki jih je povzročila vojna, ter potrebo po povečanju odpornosti evropske demokracije in (ii) poglobljen razmislek o svoji vlogi pri evropskem odločanju v delovnih skupinah konference COSAC in procesu Konference o prihodnosti Evrope. Poleg tega se je oblikoval nov svetovni forum za medparlamentarni dialog o prihodnji politiki, ki nacionalnim parlamentom v EU omogoča, da razvijejo sposobnost predvidevanja in postanejo proaktivni pri temah, ki so odločilne za prihodnost.

6. VLOGA REGIONALNIH PARLAMENTOV

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

Poslanci regionalnih parlamentov so zastopani tudi v Odboru regij, ki izvaja dejavnosti spremljanja prek mreže za spremljanje subsidiarnosti in svoje spletne platforme, namenjene podpiranju sodelovanja regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili pri mehanizmu zgodnjega opozarjanja o subsidiarnosti (REGPEX)¹⁰⁵. Odbor regij prek mreže RegHub sodeluje tudi v platformi Pripravljeni na prihodnost, ki Komisiji pomaga poenostaviti pravo EU in zmanjšati breme v okviru njenega prizadevanja za boljše pravno urejanje¹⁰⁶.

V Pogodbah sicer ni izrecnih določb o neposredni interakciji med Komisijo in regionalnimi parlamenti, vendar Komisija upošteva njihove prispevke in nanje odgovori. Vse več regionalnih parlamentov¹⁰⁷ je neposredno Komisiji predložilo čedalje več resolucij: 74 resolucij leta 2022 v primerjavi s 50 resolucijami leta 2021 in 33 resolucijami leta 2020. Resolucije so se nanašale na

¹⁰² <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/The-World-Summit-of-the-Committees-of-the-Future.aspx>

¹⁰³ Med drugim se je razpravljalo o vlogi tehnologije pri doseganju okolju prijaznejšega in enakopravnega razvoja, potrebi po nadnacionalni ureditvi digitalnega poslovanja in uporabe algoritmov ter pomenu parlamentarnega sodelovanja pri proaktivnem odločanju.

¹⁰⁴ <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2022-public-engagement-in-work-parliament>

¹⁰⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Za več podrobnosti o dejavnostih Odbora regij na področju preverjanja subsidiarnosti glej oddelek 2.4.

¹⁰⁶ Za več podrobnosti o platformi Pripravljeni na prihodnost in mreži RegHub glej oddelka 2.1 in 2.4.

¹⁰⁷ Regionalni parlamenti: Flandrije, Valonije, regije Bruselj – glavno mesto in nemško govoreče skupnosti v Belgiji (Belgija), Bavarske, Turingije in Baden-Württemberg (Nemčija), Balearov, Baskije, Extremadure in Navarre (Španija), Emilije-Romanje in Doline Aoste (Italija), Zgornje Avstrije (Avstrija), Podkarpatske (Poljska) in: medregijski parlamentarni svet [Posarje in Porenje-Pfalška (Nemčija), Grand Est (Francija), Luksemburg (Luksemburg), Valonija, Federacija Valonija – Bruselj in nemško govoreča skupnost v Belgiji (Belgija)]. Regionalni parlament Bavarske je pripravil več kot 50 % navedenih resolucij (37). Posebej dejavni so bili tudi regionalni parlamenti Balearskih otokov (11 resolucij), Baskije (šest resolucij) in Turingije (štiri resolucije).

različne teme in pobude, kot so kohezijska politika in regionalna vprašanja, Konferenca o prihodnosti Evrope, ruska vojna agresija proti Ukrajini in človekove pravice. Nekateri prispevki so bili osredotočeni na posamezna sporočila Komisije¹⁰⁸ in zakonodajne svežnje ali predloge¹⁰⁹, pri čemer so bili v petih prispevkih izraženi pomisleki glede subsidiarnosti¹¹⁰. Poleg predložitve mnenj so regionalni parlamenti sodelovali pri javnih posvetovanjih Komisije, čeprav je do zdaj ta kanal dejavno uporabljal le en regionalni parlament, ki je predložil odgovore v okviru več javnih posvetovanj, ki jih je začela Komisija¹¹¹. En regionalni parlament je uporabil drug kanal in predložil šest mnenj prek svojega nacionalnega parlamenta¹¹². Poleg pisnih izmenjav imajo člani Komisije tudi srečanja z regionalnimi parlamenti¹¹³.

7. SKLEPNA UGOTOVITEV

Na splošno so se v primerjavi s prejšnjimi leti le malo spremenili intenzivnost spremljanja spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti za zagotovitev, da se ukrepi EU sprejmejo le po potrebi in le v potrebnem obsegu, ter njihovi odnosi s Komisijo z dejavnim pisnim in ustnim dialogom.

Na primer, skupno število mnenj (vključno z obrazloženimi mnenji) je ostalo stabilno (355 v letu 2022 v primerjavi s 360 v letu 2021), medtem ko se je število mnenj med nacionalnimi parlamenti še naprej precej razlikovalo. Deset najbolj dejavnih parlamentarnih domov je izdalo

¹⁰⁸ „Evropska strategija za univerze“ (COM(2022) 16 final), „Trajnostni ogljikovi krogi“ (COM(2021) 800 final), „Novi okvir EU za mobilnost v mestih“ (COM(2021) 811 final), „Načrt REPowerEU“ (COM(2022) 230 final), „2022 EU Justice Scoreboard“ (Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022, COM(2022) 234 final), „Strategija EU za sončno energijo“ (COM(2022) 221 final), evropska državljanska pobuda „Zaščita manjšin – milijon podpisov za raznolikost Evrope“.

¹⁰⁹ Preglednost in politično oglaševanje (COM(2021) 731 final), boj proti antisemitizmu (COM(2021) 615 final), evropsko sodelovanje na področju visokošolskega izobraževanja (COM(2022) 17 final), razvoj vseevropskega prometnega omrežja (COM(2021) 812 final), operativno policijsko sodelovanje (COM(2021) 780 final), industrijske emisije in odlaganje odpadkov na odlagališčih (COM(2022) 156 final), preprečevanje spolne zlorabe otrok in boj proti njej (COM(2022) 209 final), trajnostna raba fitofarmaceutskih sredstev (COM(2022) 305 final), evropski akt o svobodi medijev (COM(2022) 457 final), usklajen pristop Unije za krepitev odpornosti kritične infrastrukture (COM(2022) 551 final).

¹¹⁰ Regionalni parlament Bavarske o predlogu direktive Sveta o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije (COM(2021) 733 final), predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskoopravnem varstvu okolja (COM(2021) 851 final), predlogu direktive Sveta o določitvi pravil o olajšavi za zmanjšanje naklonjenosti zadolževanju v razmerju do lastniškega kapitala in o omejitvi odbitka obresti za namene davka od dohodkov pravnih oseb (COM(2022) 216 final) in predlogu evropskega akta o svobodi medijev (COM(2022) 457 final), o slednjem tudi regionalni parlament Turingije.

¹¹¹ Regionalni parlament Bavarske je predložil prispevke za več kot 20 javnih posvetovanj za pobude v okviru različnih politik.

¹¹² Flamski parlament je predložil mnenja o strategiji za enakost LGBTIQ oseb za obdobje 2020–2025 (COM(2020) 698 final), predlogu uredbe o Eurojustu v zvezi z dokazi, povezanimi z genocidom, hudodelstvi zoper človečnost in vojnimi zločini ter o sporočilu „Evropski semester 2022 – pomladanski sveženj“ (COM(2022) 600 final) in tri mnenja na lastno pobudo o: o referendumih v Ukrajini, smrti Mahse Amini in stanju človekovih pravic v Iranu ter humanitarni krizi na Afriškem rogu. V skladu z 51. izjavo iz Pogodb je flamski parlament sestavni del belgijskega nacionalnega parlamentarnega sistema. V skladu s sporazumom o sodelovanju med nacionalnimi in regionalnimi parlamenti Belgije iz leta 2017 se mnenja regionalnih parlamentov posredujejo prek sekretariata Konference predsednikov parlamentarnih skupščin in so naslovljena na belgijski *Sénat/Senaat*. Zato je Komisija ta mnenja evidentirala kot mnenja belgijskega *Sénat/Senaat* in odgovorila prek slednjega.

¹¹³ Leta 2022 se je komisar Olivér Várhelyi sestal z regionalnim parlamentom Flandrije (Belgija, 11. maj 2022) ter izmenjal mnenja o sosedski in širitveni politiki EU.

enak odstotek mnenj kot leta 2021 (79 %), število parlamentarnih domov, ki so izdali mnenja, pa se je povečalo za enega. Na splošno so nacionalni parlamenti, ki se tradicionalno osredotočajo na preverjanje skladnosti predlogov z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, to počeli tudi leta 2022. Na splošno so nacionalni parlamenti svoja mnenja bolj osredotočili na predloge, za katere se uporablja preverjanje subsidiarnosti, kot na sporočila ali mnenja na lastno pobudo, kar je značilno za leta v mandatu Komisije z velikim številom zakonodajnih predlogov. Raven sodelovanja v javnih posvetovanjih je ostala neznatna.

Razvoj dogodkov v letu 2022 v zvezi s preverjanjem spoštovanja subsidiarnosti je pripeljal do naslednjih pomembnih ugotovitev.

- Nacionalni parlamenti so izdali največ obrazloženih mnenj o zakonodajnem predlogu Evropskega parlamenta za reformo evropske volilne zakonodaje. Od leta 2017 še noben posamezen predlog ni prejel toliko obrazloženih mnenj (pet) s tolikšnim številom glasov (osem), čeprav to število še vedno ni doseglo praga za obvezen pregled osnutka zakonodajnega akta („rumeni karton“).
- Na splošno se je število obrazloženih mnenj (32) o neskladnosti z načelom subsidiarnosti leta 2022 v primerjavi s prejšnjim letom podvojilo. Čeprav je to število še vedno precej manjše od prejšnjih največjih števil, se tako močno ni povečalo že od leta 2016. Vendar številna obrazložena mnenja niso temeljila na jasni kritiki kršitve subsidiarnosti, temveč na domnevnem pomanjkanju analize nacionalnih okoliščin.
- Več kot 40 % obrazloženih mnenj je je predložil en sam nacionalni parlament, tj. švedski *Riksdag*. Ta odstotek je v preteklosti že bil tako visok, vendar ne v zadnjih nekaj letih.

V primerjavi s prejšnjima dvema mandatoma Komisije se je v prvih treh letih delovanja Komisije von der Leyen očitno zmanjšalo skupno število mnenj in število obrazloženih mnenj, v katerih so nacionalni parlamenti izrazili pomisleke glede subsidiarnosti.

Kar zadeva odnose med Komisijo in regionalnimi parlamenti, se je leta 2022 v primerjavi s prejšnjima dvema letoma (50 v letu 2021 in 33 v letu 2020) močno povečalo število prispevkov regionalnih parlamentov (72), predvsem zaradi velike aktivnosti zelo omejenega števila regionalnih parlamentov.

Tudi po odpravi omejitev zaradi pandemije COVID-19 leta 2022, ko je večina srečanj ponovno potekala osebno, so se zaradi praktičnih razlogov ohranile virtualne oblike srečanj za izbrane dogodke, kot so izredna srečanja predsednikov konference COSAC s člani Komisije.

Leta 2022 so nacionalni parlamenti predlagali načine za povečanje svojega vpliva v EU z zgodnejšim in širšim vključevanjem v politični cikel. Ti predlogi so bili vključeni v sklepe posebne delovne skupine konference COSAC in plenarni prispevek¹¹⁴, odražali pa so se tudi v končnem poročilu Konference o prihodnosti Evrope. Čeprav bi bila za nekatere predloge potrebna sprememba Pogodb, je Komisija v svojem odgovoru na prispevek konference COSAC ponovno poudarila, da je pripravljena okrepiti dialog z nacionalnimi parlamenti prek uveljavljenih kanalov komunikacije in sodelovanja, da bi jim olajšala prispevanje k političnim in zakonodajnim pobudam Komisije in zagotavljanje povratnih informacij o njih.

¹¹⁴ Za prispevek konference COSAC in odgovor Komisije glej opombi 99 in 101.