



Bruxelles, 25.10.2024.
COM(2024) 493 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2023.

**O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI TE O
ODNOSIMA S NACIONALNIM PARLAMENTIMA**

GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2023.

O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI TE O ODNOSIMA S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

1. Uvod

Ovo je 31. izvješće o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, podneseno u skladu s člankom 9. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti („Protokol br. 2”) uz Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije. Od 2018. izvješće o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti obuhvaća i odnose Komisije s nacionalnim parlamentima, koji imaju važnu ulogu u primjeni tih načela.

U 2023. došlo je do povećanja sudjelovanja nacionalnih parlamenata u političkom dijalogu s Komisijom, s ukupno 402 mišljenja (povećanje za više od 10 % u odnosu na 2022.). Uvedeno je i nekoliko važnih novosti u načinu na koji su nacionalni parlamenti izražavali čitav niz svojih stajališta na razini EU-a. To je pokazalo koliku fleksibilnost omogućuje politički dijalog s Komisijom. Neki domovi proveli su i unutarnje reforme kako bi poboljšali svoju sposobnost da izraze stajališta na razini EU-a.

Godina 2023. bila je posljednja puna godina mandata Komisije i godina u kojoj se Komisija usredotočila na provedbu svojih obveza iz političkih smjernica iz 2019. uoči europskih izbora 2024. Stoga su nacionalni parlamenti i dalje tematski bili usmjereni na glavne prioritete Komisije, pri čemu su posebnu pozornost posvetili europskom zelenom planu, novom poticaju europskoj demokraciji i promicanju europskog načina života.

Zahtjevan geopolitički i gospodarski kontekst, posebno dugotrajni agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i aktualna kriza na Bliskom istoku te njihove posljedice, također su bili važna tema razmjena mišljenja, među ostalim na međuparlamentarnim sastancima, kao što je COSAC¹. Osim što je u okviru agende za bolju regulativu posvetila punu pozornost načinu na koji se u njezinim prijedlozima uzimaju u obzir načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Komisija se 2023. više usredotočila na pojednostavnjenje pravila i smanjenje birokracije za građane i poduzeća.

2. KAKO INSTITUCIJE PRIMJENJUJU NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

2.1. KOMISIJA

Provedba obveza za bolju regulativu i usavršavanje alata

Komisijin sveobuhvatni sustav bolje regulative, koji Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj rangira na najvišoj razini², temelji se na smjernicama i alatima donesenima 2021.³ nakon Komunikacije o boljoj regulativi iz 2021.⁴ Komisija otad svim politički osjetljivim i važnim prijedlozima praćenima procjenom učinka prilaže tablicu za procjenu supsidijarnosti. Komisija je u srpnju 2023. dodatno ažurirala nekoliko elemenata svojih alata⁵. To je uključivalo uvođenje nove provjere konkurentnosti kao obveznog priloga procjenama učinka, kako je najavljeno u komunikacijama Komisije o dugoročnoj konkurentnosti EU-a i o olakšicama za mala i srednja

¹ Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije.

² [OECD-ov pregled regulatorne politike 2021. | en | OECD.](#)

³ [Bolja regulativa: smjernice i alati \(europa.eu\).](#)

⁴ COM(2021) 219 final.

⁵ To je uključivalo: izmjenju Alata #3 (Uloga Odbora za nadzor regulative) kako bi se uzele u obzir promjene u sastavu Odbora, izmjenju Alata #11 (Format izvješća o procjeni učinka), u okviru koje je promijenjen način na koji se predstavljaju informacije povezane s pristupom „jedan za jedan” i uvođenje dodatka o provjeri konkurentnosti. Vidjeti [Alate za bolju regulativu – srpanj 2023. – KONAČNA VERZIJA.pdf \(europa.eu\).](#)

poduzeća (paket olakšica za MSP-ove)⁶. Kao i 2022., Komisija je postigla pozitivan ishod provedbe svojeg pristupa „jedan za jedan”, kojim se ograničavaju troškovi novih prijedloga, te je poduzela mjere za smanjenje opterećenja koje proizlazi iz zahtjeva u pogledu izvješćivanja za 25 %⁷ bez ugrožavanja odgovarajućih ciljeva politike.

Komisija je nastavila sustavno primjenjivati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti na svoje zakonodavne prijedloge te je stavila veći naglasak na procjene teritorijalnog učinka, koje je ojačala 2022., i na procjenu učinka na ruralna područja⁸, uvedenu 2022. U skladu s tim sve procjene učinka izdane 2023. uključivale su sveobuhvatan postupak pregleda kako bi se utvrdili znatni asimetrični učinci zakonodavnih prijedloga Komisije na određena područja EU-a (npr. prekogranična, ruralna, otočna, planinska, najudaljenija i rijetko naseljena područja). Tom metodologijom pregleda utvrđuje se, u postupku u tri koraka⁹, postoje li neproporcionalni teritorijalni učinci za koje bi možda trebalo provesti procjenu teritorijalnog učinka.

Doprinos pojednostavnjenju i smanjenju opterećenja putem platforme „Fit for Future”

Platforma „Fit for Future”¹⁰, stručna skupina na visokoj razini koja pomaže Komisiji da pojednostavni propise EU-a i smanji nepotrebna regulatorna opterećenja, donijela je 2023. osam mišljenja¹¹. Njima je obuhvaćen širok raspon tema: javna nabava, profesionalna mobilnost, program Digitalna Europa, funkcioniranje Uredbe o europskoj normizaciji, Opća uredba o zaštiti podataka i tri međusektorske teme koje su bile usmjerene na regulatorni okvir otporan na buduće promjene, primjenu „testa za MSP-ove” (kojim se procjenjuju učinci prijedloga na mala i srednja poduzeća) i subjekte socijalne ekonomije. U mnogim mišljenjima iznesene su ideje za

⁶ COM(2023) 168 final i COM(2023) 535 final.

⁷ U predstojećem godišnjem pregledu opterećenosti za 2023. dat će se pregled različitih područja rada na smanjenju birokracije. Pregled će biti dostupan na stranici [Godišnji pregled opterećenosti – Europska komisija \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/annual-report-2023).

⁸ Procjena učinka na ruralna područja znači preispitivanje politika iz ruralne perspektive (vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 30. lipnja 2021., *Dugoročna vizija za ruralna područja EU-a – Do 2040. ostvariti jača, povezana, otporna i prosperitetna ruralna područja*, COM(2021) 345 final). Stoga procjena učinka na ruralna područja uključuje uzimanje u obzir stvarnih i potencijalnih, izravnih i neizravnih učinaka na radna mjesta i rast u ruralnim područjima, na mogućnosti razvoja, socijalnu dobrobit i kvalitetu okoliša u ruralnim područjima i zajednicama. Ako se očekuje da će intervencija EU-a imati znatne negativne učinke na ta područja i zajednice, možda će biti potrebno prilagoditi njezino osmišljavanje i provedbu specifičnom kontekstu.

⁹ Komisija ispituje moguće teritorijalne učinke na određene vrste regija/područja na temelju istraživačkih pitanja (Alat #18: Utvrđivanje učinaka). Prema potrebi se provodi internetska provjera nužnosti procjene teritorijalnog učinka (Alat #34: Teritorijalni učinci) kako bi se ocijenilo je li potrebna procjena teritorijalnog učinka. Ako se smatra da su mogući znatni teritorijalni učinci, procjenom teritorijalnog učinka utvrđuju se vjerojatni obrasci učinaka u cijelom EU-u, kao i uzroci i potencijalne mogućnosti za prilagodbu kako bi učinak politike bio ravnomjerniji. Vidjeti [Alate za bolju regulativu – srpanj 2023. – KONAČNA VERZIJA.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/annual-report-2023).

¹⁰ Platforma „Fit for Future” oslanja se na stručnost i iskustvo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela upravljanja i dionika. Sastoji se od dvije skupine: skupine predstavnika vlada (predstavnici nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela iz svih država članica EU-a i Europskog odbora regija) i skupine dionika (stručnjaci za bolju regulativu koji predstavljaju poslovne i nevladine organizacije te Europski gospodarski i socijalni odbor). Vidjeti 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_hr.

¹¹ 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/adopted-opinions_hr#adopted-opinions--2023

pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja koje bi moglo dovesti do poboljšanja na lokalnoj i regionalnoj razini i olakšati usklađivanje s određenim pravilima¹².

Mreža RegHub Europskog odbora regija¹³ doprinijela je radu platforme „Fit for Future” na nekoliko njezinih mišljenja. Na primjer, provela je savjetovanja o programu Digitalna Europa i javnoj nabavi. Prikupljene povratne informacije i iskustvo poboljšali su razumijevanje problema s kojima se lokalne i regionalne zajednice suočavaju pri provedbi politika i propisa EU-a na terenu. Mreža RegHub pružila je doprinos i za izradu godišnjeg programa rada platforme za 2024. predlaganjem tema od posebnog interesa za lokalna i regionalna tijela, kao što su Europski socijalni fond+ i Europski fond za regionalni razvoj.

Procjene učinka

Komisija analizira usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u svim procjenama učinka koje se izrađuju za prijedloge politika i zakonodavne prijedloge. Te procjene podliježu neovisnoj kontroli kvalitete koju provodi Odbor za nadzor regulative¹⁴, koji je 2023. pregledao 50 procjena učinka. U svojem godišnjem izvješću za 2023.¹⁵ Odbor je pozitivno ocijenio poboljšanu usklađenost nacrtu procjena učinka s novim obvezama za bolju regulativu i zaključio da su „supsidijarnost i dodana vrijednost EU-a” među najkvalitetnijim sastavnicama u nacrtima procjena učinka. To pokazuje da Komisija pridaje veliku pozornost poštovanju načela supsidijarnosti u svojim prijedlozima.

Pri procjeni usklađenosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti posebno su važni svi prekogranični aspekti, kao što je istaknuto, na primjer, u procjeni učinka Prijedloga o obračunavanju emisija stakleničkih plinova iz usluga prijevoza¹⁶. Cilj je tog prijedloga uspostaviti zajednički okvir EU-a za obračunavanje takvih emisija te on ima stvarnu i izraženu europsku dodanu vrijednost jer trenutačno ne postoji metodološki okvir na razini EU-a. To znači da dionici u prometnom sektoru trenutačno mogu birati između različitih normi, metodologija, alata za izračun i zadanih vrijednosti emisija kako bi kvantificirali svoje emisije. Istaknuta prekogranična dimenzija prometnog sektora EU-a znači da je načelo supsidijarnosti bitan element. Daljnja primjena postojećih različitih nacionalnih pristupa bila bi kontraproduktivna i ugrozila bi usporedivost emisija stakleničkih plinova, stvorila rizik od manipulativnog zelenog marketinga i dala pogrešne poticaje za održivost korisnicima.

¹² Na primjer, u mišljenju o [subjektima socijalne ekonomije](#) naglašeno je da bi informiranje o pravilima za državne potpore kojima se mogu poduprijeti poduzeća socijalne ekonomije moglo imati važnu ulogu u očuvanju njihove konkurentnosti. U mišljenju o osiguravanju [regulatornog okvira otpornog na buduće promjene](#) za jedinstveno tržište poziva se na normizaciju i interoperabilnost na razini EU-a kako bi se olakšale prekogranične transakcije i smanjilo administrativno opterećenje te ojačala usklađenost i poboljšao pristup tržištu za poduzeća svih veličina. U mišljenju o [javnoj nabavi](#) izneseni su prijedlozi usmjereni na pojednostavnjenje zakonodavstva EU-a u tom području i poticanje nabave za inovacije. U mišljenju se napominje da lokalne i regionalne vlasti oprezno pristupaju novim prilikama, osobito zbog nedostatka iskustva s njima. U mišljenju o [primjeni testa za MSP-ove](#) od Komisije je zatraženo da dodatno istakne perspektivu MSP-ova u procjenama učinka, *ex post* evaluacijama i provjerama primjerenosti prava EU-a kako bi se procijenilo jesu li obveze za mala i srednja poduzeća (npr. obveze izvješćivanja) i dalje potrebne ili primjerene. Ukazano je na tehnološki razvoj ili nove pristupe koji mogu omogućiti pojednostavnjenje ili smanjenje obveza ili postupaka uz zadržavanje postojećih standarda zaštite i njihove djelotvorne provedbe. U mišljenju o [programu Digitalna Europa](#) poziva se na promicanje dobrovoljnih alata za ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima (npr. alati za ocjenjivanje lokalne i regionalne digitalne zrelosti (LORDIMAS)) u prijavama za financiranje programa.

¹³ „RegHub” je mreža lokalnih i regionalnih tijela kojom se nastoje prikupiti iskustva o provedbi politika EU-a putem savjetovanja dionika na lokalnoj razini: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Za dodatne informacije o radu mreže RegHub vidjeti odjeljak 2.4.

¹⁴ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr.

¹⁵ Izvješće za 2023. objavljeno je u svibnju 2024. i dostupno je na https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_en.

¹⁶ COM(2023) 441 final.

Još su jedan primjer statistički podaci o tržištu rada¹⁷, čiji je cilj pružiti potpun i usporediv statistički pregled tržišta rada na razini EU-a kako bi se zadovoljile potrebe više korisnika, a u svrhu olakšavanja donošenja odluka na svim razinama u EU-u, istraživanja i informiranja šire javnosti. Bez okvira EU-a države članice ne bi ostvarile iste rezultate u smislu podataka, usklađene metodologije te usporedivosti rezultata i dosljednosti.

Evaluacije i provjere primjerenosti

Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ključni su aspekti evaluacija i provjera primjerenosti, kojima se ocjenjuje ostvaruju li se djelovanjem na razini EU-a očekivani rezultati u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti, relevantnosti i europske dodane vrijednosti. Evaluacije pomažu i u ocjenjivanju je li djelovanje na razini EU-a i dalje u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Odbor za nadzor regulative ispitaio je 2023. osam važnih evaluacija. Na primjer, u evaluaciji Europske mreže nadgledanja i prikupljanja podataka o moru¹⁸ (inicijativa koju financira EU) argument supsidijarnosti potkrijepljen je transnacionalnom prirodom prikupljanja podataka i znanja u morskim bazenima ili na razini EU-a. Prema evaluaciji nijedan subjekt nije u boljem položaju od EU-a za usmjeravanje i financiranje prikupljanja podataka na razini EU-a, pristupa podacima i podatkovnim proizvodima te usluga od interesa za mora i oceane EU-a. Europska mreža nadgledanja i prikupljanja podataka o moru okuplja prethodno rascjepkan skup pružatelja podataka, čime se stvara jasnija dodana vrijednost nego nacionalnim, regionalnim ili lokalnim rješenjem.

2.2. EUROPSKI PARLAMENT¹⁹

Europski parlament zaprimio je 2023. 294 podneska od nacionalnih parlamenata u skladu s Protokolom br. 2. Od tih podnesaka 22 su bila obrazložena mišljenja²⁰, a 272 drugi doprinosi koji nisu relevantni za pitanje supsidijarnosti. U usporedbi s tim, 2022. Europski parlament zaprimio je 249 podnesaka, od čega su 34 podneska bila obrazložena mišljenja.

Nakon što Europski parlament zaprimi podneske nacionalnih parlamenata, oni se u skladu s Poslovníkom Europskog parlamenta prosljeđuju relevantnim odborima²¹.

Gilles Lebreton (ID/FR) i Karen Melchior (Renew/DK) bili su u prvoj odnosno drugoj polovini 2023. stalni izvjestitelji za supsidijarnost Odbora za pravna pitanja (JURI).

¹⁷ Dokument SWD(2023) 265 final, u kojem se predstavlja procjena učinka priložena prijedlogu COM(2023) 459 final.

¹⁸ SWD(2023) 281 final.

¹⁹ Odjeljci od 2.2. do 2.4. ovog izvješća temelje se na doprinosima odgovarajućih institucija i tijela EU-a.

²⁰ Iako to nije relevantno za 2023., Europski parlament i Komisija različito tumače broj obrazloženih mišljenja. Komisija obrazloženo mišljenje koje se odnosi na više prijedloga računa kao samo jedno obrazloženo mišljenje za statističke svrhe, a za utvrđivanje je li za određeni prijedlog dosegnut prag za pokretanje postupka „žutog” ili „narančastog” kartona računa se kao jedno obrazloženo mišljenje za svaki prijedlog na koji se mišljenje odnosi. S druge strane, Europski parlament obrazloženo mišljenje računa za svaki predmetni prijedlog. Pragovi su utvrđeni u članku 7. Protokola br. 2.

²¹ U skladu s člankom 43. Poslovníka, ako nacionalni parlament predsjedniku Europskog parlamenta uputi obrazloženo mišljenje, ono se upućuje odboru nadležnom za dotični predmet i radi obavijesti šalje Odboru za pravna pitanja (JURI), koji je nadležan za poštovanje načela supsidijarnosti.

Osim toga, neki odbori Europskog parlamenta pridonijeli su izradi 39.²² i 40.²³ polugodišnjeg izvješća COSAC-a²⁴ o razvoju postupaka i praksi EU-a relevantnih za parlamentarni nadzor predstavljenih 2023. Doprinos 39. polugodišnjem izvješću, koje je usredotočeno na zakonodavstvo o klimi „Spremni za 55 %”, ulogu parlamenta u ubrzanim procesima donošenja odluka kao odgovor na krize i najbolju praksu za razmjenu informacija među parlamentima, uključujući upotrebu platforme IPEX²⁵, dalo je osam odbora, a doprinos 40. polugodišnjem izvješću, koje obuhvaća ulogu parlamenta u postizanju otvorene strateške autonomije, politike u području energije iz obnovljivih izvora i ruska invazija na Ukrajinu, dalo je devet odbora.

Europski parlament donio je u studenom 2023. dvije rezolucije koje se odnose na nacionalne parlamente i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti:

- u svojoj prvoj rezoluciji o prijedlozima za izmjenu Ugovorâ²⁶, predložio je da se ojača preispitivanje supsidijarnosti koje provodi Sud Europske unije te je zatražio da se mišljenje regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima uzme u obzir u obrazloženim mišljenjima o zakonodavnim nacrtima nacionalnih parlamenata, da se rok za postupke „žutog kartona” produlji na 12 tjedana i da se uvede „mehanizam zelenog kartona” za zakonodavne prijedloge nacionalnih ili regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima kako bi pravo Unije bolje odgovaralo na lokalne potrebe,
- u svojoj drugoj rezoluciji o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti²⁷ ponovno je istaknuo važnu ulogu nacionalnih parlamenata u provjeri poštovanja načela supsidijarnosti kao prirodnih čuvara načela supsidijarnosti koji imaju pravo na nadzor nad njim u okviru mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti.

Uz to, Europski parlament donio je u siječnju 2024. izvješće o vlastitoj inicijativi o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima²⁸. To je izvješće 2023. pripremio Odbor za ustavna pitanja (AFCO). U izvješću je istaknuto da su aktivno sudjelovanje nacionalnih parlamenata u poslovima EU-a i pojačani nadzor nacionalnih parlamenata nad nacionalnim vladama ključni za osiguravanje demokratske odgovornosti i legitimnosti institucionalnog sustava EU-a. U izvješću se ujedno podsjeća da se parlamentarni nadzor može olakšati povećanom transparentnošću u Vijeću Europske unije te da pristup dokumentima drugih institucija EU-a omogućuje nacionalnim parlamentima da provode odgovarajući nadzor.

Služba Europskog parlamenta za istraživanja²⁹ nastavila je pomagati članovima i odborima Europskog parlamenta provedbom analize u svim područjima politika te uključivanjem razmatranja o supsidijarnosti i proporcionalnosti u svoj rad sveobuhvatnim rasponom proizvoda i usluga. Ta je služba 2023. izradila 41 početno vrednovanje i jedno detaljno vrednovanje procjene

²² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>

²³ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>

²⁴ Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije. Europski parlament sastavni je član.

²⁵ <https://www.ipex.eu>

²⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenog 2023. o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovorâ (2022/2051(INL)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_HR.html); izvjestitelji: Guy Verhofstadt (Renew/BE), Sven Simon (EPP/DE), Gabriele Bischoff (S&D/DE), Daniel Freund (Zeleni/ESS/DE) i Helmut Scholz (GUE/NGL/DE).

²⁷ Rezolucija Europskog parlamenta od 23. studenog 2023. o prikladnosti propisa Europske unije, supsidijarnosti i proporcionalnosti – izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za 2020., 2021. i 2022. (2023/2079(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_HR.html); izvjestiteljica: Catharina Rinzema (Renew/NL).

²⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. siječnja 2024. o provedbi odredbi Ugovora o nacionalnim parlamentima (2023/2084(INI)) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_HR.html); izvjestitelj: Paulo Rangel (EPP/PT).

²⁹ [Služba Europskog parlamenta za istraživanja \(europa.eu\).](https://www.europarl.europa.eu/efra/)

učinka Komisije te jednu zamjensku procjenu učinka³⁰ i jednu dopunsku procjenu učinka³¹. Objavila je i sedam *ex post* europskih procjena provedbe, 22 vrednovanja provedbe, dva dokumenta o provedbi u praksi (uključujući publikaciju o provjeri godišnjeg programa rada Komisije), dva detaljna popisa za provjeru i još četiri studije. Kad je riječ o europskoj dodanoj vrijednosti, objavljena su i tri izvješća o cijeni nedjelovanja na europskoj razini, tri procjene europske dodane vrijednosti i četiri druge relevantne publikacije.

2.3. VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

Vijeće Europske unije („Vijeće”) nastavilo je 2023., među ostalim preko svojih relevantnih radnih skupina, pratiti djelotvornu provedbu zaključaka o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti (posebno onih koji su već navedeni u prethodnom izdanju ovog godišnjeg izvješća) koje su prethodnih godina donijeli Vijeće i Europsko vijeće. Riječ je o zaključcima Europskog vijeća o odlučnom nastavku programa jedinstvenog tržišta³², zaključcima Vijeća o boljoj regulativi za konkurentnost i održiv, uključiv rast³³, zaključcima Vijeća o regulatornim sigurnim testnim okruženjima i klauzulama o eksperimentiranju kao alatima za regulatorni okvir koji pogoduje inovacijama i otporan je kako na buduće promjene tako i općenito te kojim se prevladavaju disruptivni izazovi u digitalnom dobu³⁴ i zaključcima Vijeća o podatkovnim tehnologijama za poboljšanje „bolje regulative”³⁵.

Europsko vijeće u nekoliko je navrata tijekom 2023. raspravljalo o pitanjima regulatornog pojednostavnjenja i načinima smanjenja regulatornog opterećenja za države članice, posebno u kontekstu konkurentnosti, jedinstvenog tržišta i gospodarstva. U tom je pogledu napomenulo da je „Europsko vijeće pozvalo Komisiju i države članice da dodatno poboljšaju okvirne uvjete za ulaganja koji više pogoduju konkurentnosti. Europsko vijeće ujedno je pozvalo sve relevantne institucije da ostvare napredak u svojem radu na pojednostavnjenju propisa i smanjenju nepotrebnog administrativnog opterećenja (uključujući zahtjeve u pogledu izvješćivanja), posebno za MSP-ove i *start-up* poduzeća”³⁶.

Vijeće je 2023. nacionalnim parlamentima prosljedilo jedan zakonodavni prijedlog koji je sastavio Sud Europske unije³⁷. Ujedno je državama članicama dostavilo mišljenja dvaju nacionalnih parlamenata o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti na taj zakonodavni prijedlog te ih je prosljedilo Sudu Europske unije.

Osim obveza koje mora ispuniti na temelju Ugovora, Vijeće obavješćuje države članice o mišljenjima nacionalnih parlamenata o zakonodavnim prijedlozima. Glavno tajništvo Vijeća poslalo je 2023. 20 obrazloženih mišljenja zaprimljenih na temelju Protokola br. 2 i 291 mišljenje izdano u okviru političkog dijaloga³⁸.

³⁰ Zamjenska procjena učinka Prijedloga uredbe o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila, listopad 2023., PE 753.156.

³¹ Dopunska procjena učinka Prijedloga uredbe o utvrđivanju pravila za sprečavanje i suzbijanje seksualnog zlostavljanja djece, travanj 2023., PE 740.248.

³² Dokument EUCO 17/18, točke II./2. i IV./15. i dokument EUCO 13/20, točka II./4.; te, u smislu provedbe, dokument Vijeća ST 11654/21.

³³ Dokument Vijeća ST 6232/20, točke 2. i 12.

³⁴ Dokument Vijeća ST 13026/1/20 REV 1, točke 3. i 12.

³⁵ SL C 241, 21.6.2021., str. 13.

³⁶ Dokument EUCO 14/23.

³⁷ Dokument Vijeća ST 15936/22 o zakonodavnom prijedlogu Suda Europske unije o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije.

³⁸ Glavno tajništvo Vijeća ne prima sustavno sva mišljenja nacionalnih parlamenata, pa različite institucije mogu zaprimiti različit broj mišljenja (vidjeti i bilješku 20.).

2.4. EUROPSKI ODBOR REGIJA

Europski odbor regija (OR) radio je na supsidijarnosti, proporcionalnosti i boljoj regulativi, vodeći se prioritetima svojeg mandata za razdoblje 2020. – 2025.³⁹, te je svojim djelovanjem promicao kulturu aktivne supsidijarnosti.

Upravljačka skupina OR-a za bolju regulativu i aktivnu supsidijarnost (BRASS-G)⁴⁰ usmjerava različite alate OR-a za bolju regulativu, čime osigurava usklađenost i sinergije među njima te promiče doprinos lokalnih i regionalnih vlasti boljoj regulativi EU-a tijekom njezina cijelog životnog ciklusa, od osmišljavanja do *ex post* evaluacije. To je uključivalo faze ranog utvrđivanja trendova i pitanja (putem strateškog predviđanja), razvoja politika (*ex ante*, praćenjem supsidijarnosti i proporcionalnosti te provedbom procjena teritorijalnog učinka i procjene učinka na ruralna područja), zakonodavnog preispitivanja (*ex post*, usmjereno na provedbu putem mreže RegHub) i moguće revizije politika (putem doprinosa OR-a radu platforme „Fit for Future”).

OR je radio na izgradnji svojih kapaciteta predviđanja, uključivanju predviđanja u svoj rad na politikama te utvrđivanju i povezivanju kapaciteta predviđanja u nekim gradovima i regijama s istim kapacitetom u drugim gradovima i regijama te na razini EU-a i OR-a⁴¹. Postupno gradi mrežu regija i gradova s iskustvom u strateškom predviđanju te podupire razmjenu uspješne prakse i kulturu predviđanja na podnacionalnoj razini. To dokazuju participativni laboratorij za strateško predviđanje za regije i gradove⁴² koji je organiziran u suradnji s Komisijom, pilot-vježba predviđanja⁴³ za članove Radne skupine OR-a za zeleni plan na lokalnoj razini u suradnji sa Zajedničkim istraživačkim centrom Komisije i uključivanje dimenzije predviđanja u sve relevantne studije koje su naručene od vanjskog pružatelja usluga. OR je izdao i mišljenje⁴⁴ o strateškom predviđanju u kojem je istaknuo da je strateško predviđanje važno i za lokalne i regionalne čelnike.

OR je objavio 53 mišljenja i 6 rezolucija⁴⁵. Više od polovine njih⁴⁶ izričito se odnosilo na usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti ili je sadržavalo konkretne preporuke za poboljšanje usklađenosti. Osim toga, s istim je ciljem donio svoj godišnji program rada u području supsidijarnosti za 2023.⁴⁷, u kojem je utvrdio pet inicijativa iz godišnjeg programa rada Komisije za 2023. kao prioritete praćenja zbog njihova jasnog političkog interesa za lokalne i regionalne vlasti i učinka na njihove nadležnosti. To su bile inicijative za zdrava tla, smanjenje otpada, gospodarsko upravljanje, održive prehrambene sustave i paket olakšica za MSP-ove. OR

³⁹ Rezolucija Europskog odbora regija od 2. srpnja 2020. – Prioriteti Europskog odbora regija za razdoblje 2020. – 2025. – Europa se približava građanima zahvaljujući svojim selima, gradovima i regijama, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

⁴⁰ Antje Grotheer (DE/PES), članica OR-a i predsjednica regionalnog parlamenta Bremena, naslijedila je 2024. Karl-Heinza Lambertza (BE/PES) na mjestu predsjedatelja skupine BRASS-G. Više informacija o skupini BRASS-G dostupno je na <https://cor.europa.eu/hr/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

⁴¹ OR je sudjelovao u brojnim aktivnostima strateškog predviđanja koje su organizirale institucije EU-a, uglavnom u kontekstu Europskog sustava strateške analize i analize politika (ESPAS). To je uključivalo sudjelovanje u temeljnom timu za izradu Izvješća o globalnim trendovima ESPAS-a za 2024., projektnom timu ESPAS-a, upravljačkoj skupini ESPAS-a, mreži mladih talenata ESPAS-a i godišnjoj konferenciji ESPAS-a 2023.

⁴² <https://cor.europa.eu/hr/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>

⁴³ <https://cor.europa.eu/hr/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>

⁴⁴ CIVEX-VII/022: Strateško predviđanje kao instrument za upravljanje u EU-u i izradu bolje regulative.

⁴⁵ Za sve pojedinosti vidjeti [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

⁴⁶ 29 mišljenja i četiri rezolucije. U Rezoluciji Europskog odbora regija o stanju regija i gradova u Europskoj uniji 2023. i prijedlozima za sljedeći strateški program EU-a za razdoblje 2024. – 2029. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C_202301321) Europski odbor regija naglasio je da bi se „optimizacijom postojećih odredaba Ugovora trebale aktivno osigurati veća transparentnost i odgovornost u procesu odlučivanja u EU-u, što uključuje veći naglasak na supsidijarnosti, višerazinskom upravljanju i ulozi [Europskog odbora regija]” te je „u tom pogledu smatra[o] neophodnom reviziju Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva tijekom sljedećeg ciklusa politike”.

⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>

je izdao mišljenja o većini njih⁴⁸. OR-ova Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti⁴⁹ također je olakšala razmjenu zapažanja u vezi s poštovanjem načela supsidijarnosti i proporcionalnosti između lokalnih i regionalnih vlasti, posebno zahvaljujući članovima REGPEX-a⁵⁰.

Predsjedništvo OR-a u veljači 2023. donijelo je obnovljenu strategiju procjene teritorijalnog učinka. Te je godine vodilo tri radionice o procjeni teritorijalnog učinka⁵¹. OR je u svibnju izdao i mišljenje⁵² u kojem je naglasio potrebu da se u fazi osmišljavanja svih novih politika EU-a koje imaju teritorijalnu dimenziju provede sustavna *ex ante* procjena njihovih mogućih diferenciranih teritorijalnih učinaka. U rujnu je Radnoj skupini Vijeća za konkurentnost i rast predstavio svoj rad na procjenama teritorijalnog učinka u okviru sastava Vijeća za bolju regulativu.

Nadalje, OR je razvio metodologiju za procjenu učinka na ruralna područja kako bi osigurao da se prije donošenja zakonodavstva EU-a u obzir uzmu posebnosti ruralnih područja. Na primjer, procjena učinka na ruralna područja bila je u središtu prve radionice o procjeni teritorijalnog učinka na temu održivih prehrambenih sustava u lipnju 2023.

OR je nastavio primjenjivati svoje *ex post* alate za bolju regulativu u partnerstvu s Komisijom i Europskim parlamentom, posebno aktivnim sudjelovanjem u platformi „Fit for Future” uz doprinos svoje mreže RegHub⁵³. Mreža RegHub savjetovala se s regionalnim središtima o izvješću „Budućnost zelenog plana: analiza rezultata i budući planovi” i prikupila iskustva lokalnih i regionalnih vlasti u provedbi mjera europskog zelenog plana. Ona su objavljena u izvješću o provedbi⁵⁴ i istaknuta u OR-ovu „Godišnjem izvješću o stanju regija i gradova u EU-u 2023.”⁵⁵. Provedeno je i savjetovanje s regionalnim središtima o regionalnoj dimenziji strateških planova u okviru zajedničke poljoprivredne politike. Rezultati prve faze tog savjetovanja prikupljeni su u izvješću o provedbi⁵⁶, koje je poslužilo za oblikovanje rasprava OR-a s institucijskim partnerima i pridonijelo radu na preispitivanju zajedničke poljoprivredne politike u sredini programskog razdoblja.

Komisija i OR zajednički su 2023. preispitali svoj Protokol o suradnji radi jačanja svojih institucionalnih partnerstava i promicanja razvoja participativnijeg EU-a. U revidiranom Protokolu⁵⁷, koji je potpisan u ožujku 2024., obje strane obvezale su se da će zajednički nastojati unaprijediti aktivnu supsidijarnost i bolju regulativu te su dogovorile konkretne korake u tu svrhu. Ta se suradnja odnosi i na rad na primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti kako bi se osiguralo da se u obzir uzimaju regionalni i lokalni aspekti.

⁴⁸ ENVE-VII/042 – Praćenje i otpornost tla (Akt o praćenju tla), ECON-VII/030 – Reforma okvira gospodarskog upravljanja EU-a, NAT-VII/033 – Zakonodavni okvir za održive prehrambene sustave i ECON-VII/035 – Paket olakšica za MSP-ove i okvir BEFIT.

⁴⁹ Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti okuplja parlamente i vlade regija sa zakonodavnim ovlastima, lokalne i regionalne vlasti bez zakonodavnih ovlasti te udruge lokalnih vlasti u EU-u. Otvorena je i za nacionalna izaslanstva OR-a i nacionalne parlamente.

⁵⁰ REGPEX je podskupina Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti koja okuplja regionalne parlamente sa zakonodavnim ovlastima (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

⁵¹ „Strategija za dronove 2.0” u svibnju, „Održivi prehrambeni sustavi” u lipnju i „Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP)” u listopadu.

⁵² COTER-VII/026: Nenanošenje štete koheziji – međusektorsko načelo koje doprinosi koheziji kao općem cilju i vrijednosti EU-a.

⁵³ Vidjeti odjeljak 2.1. za više informacija o doprinosu OR-a radu platforme „Fit for Future” putem mreže RegHub. <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

⁵⁴ <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>

⁵⁶ <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>.

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>.

2.5. SUD EUROPSKE UNIJE

Sud Europske unije se 2023. pozvao na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u svojoj presudi o Uredbi o osnivanju Agencije EU-a za suradnju energetske regulatora⁵⁸. Nacionalni operatori prijenosnih sustava pozvali su Opći sud da ispita omogućuje li Uredba Agenciji da donese odluku o pitanjima oko kojih su se nacionalna regulatorna tijela prethodno usuglasila. Opći sud je na temelju obrazloženja uz Komisijin prijedlog uredbe o osnivanju Agencije zaključio⁵⁹ da je Agenciji dodijeljena autonomna ovlast za donošenje odluka i da stoga nije obvezana stajalištem nacionalnih regulatornih tijela.

U obrazloženju se smatralo da bi ovlast Agencije bila u skladu s načelom supsidijarnosti jer bi Agencija intervenirala u onim područjima u kojima bi rascjepkano nacionalno donošenje odluka o pitanjima od prekogranične važnosti dovelo do problema ili nedosljednosti na unutarnjem tržištu. U obrazloženju se smatralo i da bi ovlast Agencije bila u skladu s načelom proporcionalnosti jer bi Agencija dobila dodatne zadaće, posebno u pogledu regionalnog funkcioniranja energetske sustava, ali bi nacionalni regulatori zadržali središnju ulogu u regulaciji energetike. Sud je na temelju obrazloženja zaključio da je zakonodavac EU-a očito namjeravao povećati učinkovitost i ubrzati donošenje odluka o teškim prekograničnim pitanjima jačanjem pojedinačnih ovlasti Agencije za donošenje odluka tako da nacionalna regulatorna tijela zadrže središnju ulogu u regulaciji energetike. Trenutačno je u tijeku žalba pred Sudom povezana s tim predmetom.

3. KAKO NACIONALNI PARLAMENTI PRIMJENJUJU MEHANIZAM KONTROLE POŠTOVANJA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI

3.1. PREGLED

Komisija je 2023. od nacionalnih parlamenata⁶⁰ zaprimila **22 obrazložena mišljenja**⁶¹. To je za trećinu manje od 32 obrazložena mišljenja zaprimljena 2022., što je u skladu s dugoročnim trendom smanjenja ukupnog broja mišljenja, a posebno broja obrazloženih mišljenja. Trend smanjenja broja obrazloženih mišljenja postaje još očitiji ako se broj obrazloženih mišljenja izrazi kao postotak ukupnog broja mišljenja⁶².

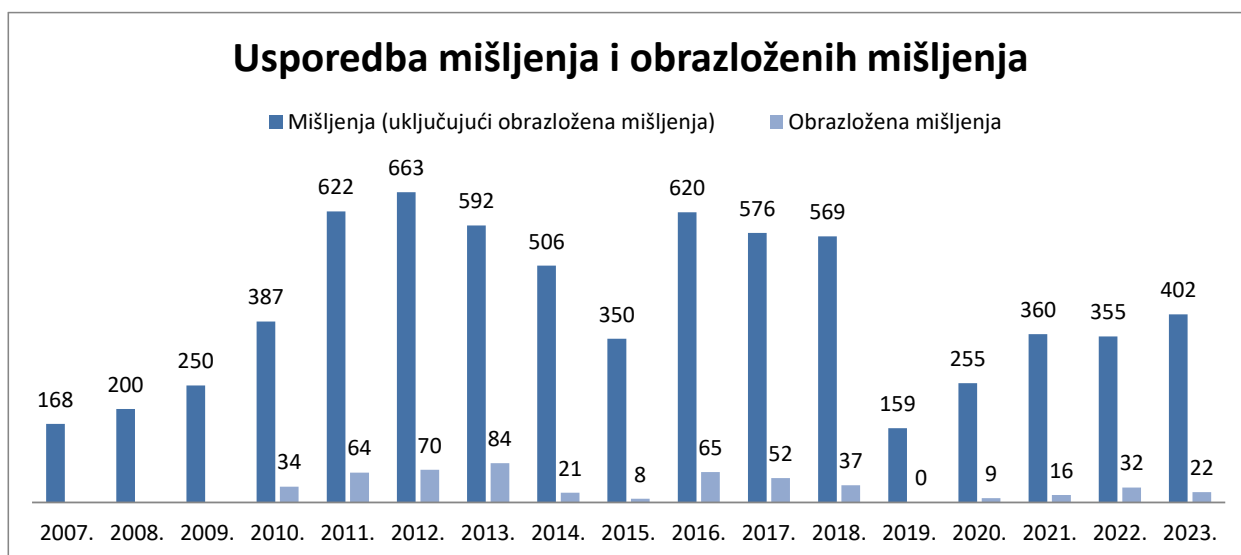
⁵⁸ Uredba (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetske regulatora (preinaka).

⁵⁹ Presuda Suda od 15. veljače 2023., *Austrian Power Grid i dr. / ACER*, T-606/20, ECLI:EU:T:2023, točke od 45. do 49. (u postupku žalbe: predmet C-281/23 P).

⁶⁰ Taj se broj odnosi na ukupan broj obrazloženih mišljenja domova parlamenta zaprimljenih 2023. u skladu s Protokolom br. 2. Za popis dokumenata Komisije za koje je Komisija zaprimila obrazložena mišljenja vidjeti bilješku 20. i Prilog 1.

⁶¹ U skladu s Protokolom br. 2 svaki nacionalni parlament ili dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od datuma dostave nacrtu zakonodavnog akta na službenim jezicima EU-a izdati obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Vidjeti i bilješku 61.

⁶² S obzirom na relativno malen broj obrazloženih mišljenja, čak i malo povećanje broja obrazloženih mišljenja može uzrokovati naoko iznimno povećanje postotka obrazloženih mišljenja. Tim se može objasniti „skok” između 2021. i 2022., koji je jednim dijelom bio uzrokovan prijedlogom „Izbornog zakona” Europskog parlamenta za koji je zaprimljeno osam obrazloženih mišljenja (vidjeti godišnje izvješće Komisije za 2022., COM(2023) 640 final, str. 10.).



Napomena: točkasta crta predstavlja linearnu liniju trenda.

Većinu obrazloženih mišljenja 2023. (kao i 2022.) izdao je jedan nacionalni parlament. Talijanski parlament izdao je 2023. devet obrazloženih mišljenja. Od toga je *Camera dei Deputati* izdala šest, a *Senato della Repubblica* tri obrazložena mišljenja. Švedski *Riksdag* izdao je 2023. pet obrazloženih mišljenja, što je 23 % ukupnog broja (2022. izdao je 14 obrazloženih mišljenja, što je više od 40 % svih obrazloženih mišljenja). Ta **dva parlamenta zajedno su izdala dvije trećine svih obrazloženih mišljenja** zaprimljenih 2023.

Druga obrazložena mišljenja 2023. izdali su francuski *Sénat* (tri) i češka *Poslanecká sněmovna*, mađarski *Országgyűlés*, ciparski *Vouli ton Antiprosopon*, nizozemski *Eerste Kamer* i nizozemski *Tweede Kamer* (svaki po jedno). To znači da je 2023. obrazložena mišljenja izdalo devet od 39 nacionalnih parlamenata ili domova iz sedam država članica (13 u 2022., sedam u 2021. i osam u 2020.).

Kad je riječ o temi, 22 obrazložena mišljenja zaprimljena 2023. ticala su se više tema, točnije odnosila su se na **14 različitih prijedloga Komisije**, pri čemu ni za jedan prijedlog nije zaprimljeno više od tri obrazložena mišljenja. Šest prijedloga bilo je povezano s Komisijinim

glavnim prioritetom⁶³ „europski zeleni plan”, po tri su s glavnim prioritetom „Europa spremna za digitalno doba” i „Novi poticaj europskoj demokraciji”, a dva s glavnim prioritetom „Gospodarstvo u interesu građana”.

Obrazložena mišljenja zaprimljena 2023. koja odgovaraju najvećem broju glasova nacionalnih parlamenata⁶⁴ odnosila su se na prijedlog o biljkama dobivenima određenim novim genomskim tehnikama⁶⁵, za koji su zaprimljena dva obrazložena mišljenja koja su odgovarala četirima glasovima. Međutim, nije dosegno prag za objedinjeni odgovor Komisije⁶⁶, pa tako ni za „žuti karton”, zbog kojeg bi Komisija morala navesti razloge za zadržavanje, izmjenu ili povlačenje svojeg prijedloga. Za šest drugih prijedloga zaprimljena su dva ili tri obrazložena mišljenja koja su odgovarala dvama ili trima glasovima. Za preostalih sedam prijedloga zaprimljeno je samo po jedno obrazloženo mišljenje (za sve pojedinosti vidjeti Prilog 1.).

Sljedeći odjeljak 3.2. sadržava glavne primjere prijedloga za koje je zaprimljeno više obrazloženih mišljenja.

3.2. GLAVNI PRIMJERI

Najveći broj mišljenja 2023. zaprimljen je za Prijedlog uredbe o **ambalaži i ambalažnom otpadu**⁶⁷ u okviru glavnog prioriteta Komisije „europski zeleni plan”. Zaprimljena su tri obrazložena mišljenja⁶⁸ i šest mišljenja u okviru političkog dijaloga⁶⁹.

Oba talijanska doma u svojim su obrazloženim mišljenjima navela da ne vide potrebu za zakonodavstvom na razini EU-a, posebno za promicanje modela ponovne uporabe na štetu uspješnih modela recikliranja na nacionalnoj razini. Francuski *Sénat* istaknuo je rizik od ugrožavanja ambicioznijeg nacionalnog zakonodavstva u vezi s primjenom članka 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kao jedine pravne osnove te je istaknuo potrebu za poštovanjem načela tehnološke neutralnosti u vezi sa zahtjevom za uspostavu sustava povratne naknade za jednokratne plastične boce i limenke. Talijanska *Camera dei Deputati* smatrala je da bi države članice koje recikliraju velike količine ambalažnog otpada trebale biti izuzete od obveze ponovne uporabe i uspostave sustava povratne naknade. Sva tri doma smatrala su da bi direktiva bila prikladniji pravni instrument od uredbe te su navela da predviđeno donošenje delegiranih akata ne bi smjelo omogućiti Komisiji da regulira i druge elemente osim onih koji nisu ključni. Oba talijanska doma smatrala su da su ograničenja za određenu jednokratnu ambalažu neproporcionalna i da uključuju rizike za sigurnost hrane. Talijanski *Senato della Repubblica* usto je uočio rizik od recikliranja ambalaže lijekova i pozvao na to da se ona izuzme od zahtjeva u pogledu mogućnosti recikliranja. Talijanska *Camera dei Deputati* izrazila je zabrinutost zbog zahtjeva obveznog recikliranog udjela za ambalažu lijekova i ambalažu koja dolazi u dodir s

⁶³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_hr.

⁶⁴ Svaki nacionalni parlament ima dva glasa, a svaki dom u dvodomnom sustavu ima jedan glas.

⁶⁵ COM(2023) 411 final.

⁶⁶ Komisija se obvezala dostaviti objedinjeni odgovor ako za prijedlog zaprimi „znatan” broj obrazloženih mišljenja („znatan” u tom kontekstu znači da broj obrazloženih mišljenja odgovara najmanje sedam glasova nacionalnih parlamenata), čak i ako za prijedlog ne zaprimi dovoljno obrazloženih mišljenja da bi se dosegno prag za pokretanje postupka „žutog kartona”, odnosno obveznog preispitivanja nacrta pravnog akta. Prag za pokretanje postupka „žutog kartona” obično je dosegnut kad broj obrazloženih mišljenja zaprimljenih od nacionalnih parlamenata čini najmanje trećinu svih glasova koji su im dodijeljeni (tj. 18 od 54). Za nacрте zakonodavnih akata koji se podnose u području slobode, sigurnosti i pravde prag je jedna četvrtina glasova (14 od 54).

⁶⁷ COM(2022) 677 final.

⁶⁸ Francuski *Sénat* i talijanska *Camera dei Deputati* i *Senato della Repubblica*.

⁶⁹ Češka *Poslanecká sněmovna* i *Senát*, španjolski *Cortes Generales*, talijanska *Camera dei Deputati*, poljski *Senat* i rumunjski *Senat*.

hranom te je pozvala na proširenje popisa primjena za ambalažu od materijala koji se mogu kompostirati.

I u mišljenjima u okviru političkog dijaloga istaknuta je potreba da taj prijedlog državama članicama omogući veću fleksibilnost. Slično kao i talijanski parlament, poljski *Senat* kritizirao je procjenu učinka i pozvao na detaljnu analizu kako bi se osiguralo da su predloženi novi ciljevi realistični, mjerljivi i tehnički izvedivi. Češka *Poslanecká sněmovna* predložila je da se cilj smanjenja ambalažnog otpada izračuna na temelju količine proizvedenog ambalažnog otpada po stanovniku. Rumunjski *Senat* zatražio je pojašnjenja korištenih definicija i odgovornosti gospodarskih subjekata.

Komisija je u svojim odgovorima tvrdila da su predložene mjere potrebne kako bi se osigurao prelazak na kružno gospodarstvo i spriječio neodrživ rast ambalažnog otpada. Smatrala je da su sustavi povratne naknade među glavnim poticajnim mjerama za postizanje tih ciljeva. Osim toga, istaknula je da bi države članice koje na drugi način ostvare visoku stopu prikupljanja ciljanih oblika ambalaže mogle odlučiti da neće uspostaviti takve sustave. Kad je riječ o odabiru pravnog instrumenta, Komisija je tvrdila da je neophodno da to bude uredba kako bi se postigli ciljevi prijedloga i da je zahtjev da se državama članicama omogući veća fleksibilnost ispunjen jasnim definiranjem granica pravnih odredaba u tekstu prijedloga. Kad je riječ o ambalaži lijekova, Komisija je istaknula da se u prijedlogu predviđa dulje prijelazno razdoblje za usklađivanje sa zahtjevima u pogledu mogućnosti recikliranja i da se lijekovi izuzimaju od zahtjeva u pogledu recikliranog udjela. Kad je riječ o zabrinutosti zbog učinaka na sigurnost hrane, Komisija je tvrdila da jednokratna ambalaža ne povećava sigurnost hrane, ali se složila da je potrebno izuzeti ambalažu za osjetljivo voće i povrće iz zabrana. Kad je riječ o procjeni učinka i potrebi za pojašnjenjem, Komisija je objasnila da se metodologija temelji na načelima utvrđivanja ekološkog otiska i da surađuje sa suzakonodavcima kako bi osigurala jasnije definicija i dodjelu odgovornosti gospodarskim subjektima.

Za Prijedlog uredbe o **određenim novim genomskim tehnikama**⁷⁰ zaprimljena su dva obrazložena mišljenja⁷¹ i sedam mišljenja u okviru političkog dijaloga⁷². Ciparski *Vouli ton Antiprosopon* i mađarski *Országgyűlés* u svojim su obrazloženim mišljenjima iznijeli stajalište da je načelo supsidijarnosti prekršeno odredbom koja onemogućava državama članicama da donesu mjere koje na cijelom njihovom državnom području ili njegovu dijelu ograničavaju ili zabranjuju uzgoj biljaka dobivenih novim genomskim tehnikama 2. kategorije (tj. biljaka koje se, za razliku od biljaka dobivenih novim genomskim tehnikama 1. kategorije, ne mogu pojaviti i prirodno ni proizvesti konvencionalnim tehnikama uzgoja). Taj se argument pojavio i u nekim mišljenjima u okviru političkog dijaloga. Prijedlog je kritiziran i zbog nedostatne pravne osnove, zabrinutosti zbog transparentnosti i slobode izbora za potrošače, zaštite potrošača i učinka koji na njih može imati ograničavanje zahtjeva u pogledu označivanja biljaka dobivenih novim genomskim tehnikama 1. kategorije na biljni reprodukcijски materijal, zabrinutosti u pogledu usklađenosti s načelima proporcionalnosti i predostrožnosti te zabrinutosti zbog rizika od narušavanja tržišnog natjecanja ako neki uzgajivači dobiju patente za nove genomске tehnike. Mišljenja su uključivala i različite zahtjeve, na primjer za zabranu patentiranja novih genomskih tehnika 1. kategorije i sprečavanje monopolizacije sektora, za studiju o učinku patenata i s njima povezanih licencija, za istu razinu kontrole za biljke proizvedene u trećim zemljama i za reguliranje primjene novih genomskih tehnika na mikroorganizmima.

Komisija je u svojim odgovorima objasnila da se mogućnost izuzeća ne može primijeniti za suzbijanje rizika za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš koji proizlaze iz genetski modificiranih organizama (GMO). Takvi su rizici već procijenjeni u znanstvenoj procjeni usklađenom na razini

⁷⁰ COM(2023) 411 final.

⁷¹ Ciparski *Vouli ton Antiprosopon* i mađarski *Országgyűlés*.

⁷² Češki *Senát*, danski *Folketing*, Hrvatski sabor, talijanski *Senato della Repubblica*, nizozemski *Eerste Kamer*, portugalski *Assembleia da República* i rumunjski *Senat*.

EU-a. Osim toga, isključenje mogućnosti izuzeća za biljke dobivene novim genomskim tehnikama 2. kategorije nije povezano sa sigurnosnim aspektima takvih biljaka upravo zato što bi biljke dobivene novim genomskim tehnikama 2. kategorije bile odobrene samo ako su sigurne. Kad je riječ o pravnoj osnovi, Komisija je ukazala na usklađenost prijedloga s postojećim zakonodavstvom o GMO-ima u pogledu namjernog uvođenja i stavljanja GMO-a na tržište. Kad je riječ o označivanju, Komisija je jasno dala do znanja da zahtjev da se proizvodi od takvih biljaka označe kao genetski modificirani ne bi točno odražavao činjenicu da se isti proizvod može dobiti konvencionalnim sredstvima. Kad je riječ o načelima proporcionalnosti i predostrožnosti, Komisija je uputila na stajalište Europske agencije za sigurnost hrane da ne postoje nove opasnosti koje su posebno povezane s ciljanom mutagenezom i cisgenezom (u usporedbi s konvencionalnim uzgojem ili postojećim genomskim tehnikama). Kad je riječ o patentima i tržišnom natjecanju, Komisija je izjavila da je svjesna da je mogućnost patentiranja biljaka dobivenih novim genomskim tehnikama razlog za zabrinutost mnogih te da će zato procijeniti učinak patentiranja biljaka na inovacije u uzgoju biljaka, pristup oplemenjivača genetskom materijalu i tehnikama, dostupnost sjemena poljoprivrednicima i ukupnu konkurentnost biotehnoške industrije EU-a. Navela je i da će do 2026. objaviti izvješće sa svojim nalazima.

Za prijedlog **Akta o praćenju tla**⁷³ zaprimljena su dva obrazložena mišljenja⁷⁴ i tri mišljenja u okviru političkog dijaloga⁷⁵. U svojim identičnim obrazloženim mišljenjima oba nizozemska doma tvrdila su da su učinci onečišćenja tla putem zraka i vode nacionalno pitanje i da koristi od predloženih mjera nisu dokazane u pojedinačnim državama članicama. Prema njihovu mišljenju prijedlog ne bi omogućio jednake uvjete jer se odnosi na učinke onečišćenja, a ne na njegove izvore. Češki *Senát*, talijanski *Senato della Repubblica* i austrijski *Bundesrat* u svojim su mišljenjima istaknuli da bi države članice trebale moći uzeti u obzir lokalne uvjete, postojeće politike i nadležnosti na podnacionalnoj razini. Istaknuli su i da bi prijedlog mogao uzrokovati povećano administrativno opterećenje za države članice.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je za postizanje zdravog tla do 2050. potreban čvrst okvir za praćenje i procjenu s mjerama za održivo upravljanje tlom i zagađene lokacije imajući u vidu razmjere i negativan razvoj problema posljednjih desetljeća, prekogranične učinke povezane sa zdravljem tla i znatne troškove upravljanja učinkom nezdravog tla. Objasnila je da je njezin prijedlog usmjeren na rješavanje prekograničnih učinaka degradacije tla, osiguravanje jednakih tržišnih uvjeta i promicanje usklađenosti politika na razini EU-a i na nacionalnoj razini, pri čemu se državama članicama ostavlja fleksibilnost u provedbi potrebnih mjera na način koji im omogućuje da uzmu u obzir varijabilnost tla, lokalne uvjete, postojeće politike i prakse te nadležnosti na regionalnoj razini u nekim državama članicama. Osim toga, prijedlog sadržava odredbe koje su potrebne i prikladne za postizanje zdravog tla, ali je administrativno opterećenje povezano s tim svedeno na najmanju moguću mjeru. Državama članicama dalo bi se dovoljno vremena da postupno uspostave upravljanje, mehanizme za praćenje i procjenu zdravlja tla i mjere potrebne za provedbu načela održivog upravljanja tlom i sanaciju zagađenih lokacija.

Za prijedlog o **emisijskim normama za CO₂ i obvezama izvješćivanja za nova teška vozila**⁷⁶ zaprimljena su dva obrazložena mišljenja⁷⁷ i jedno mišljenje u okviru političkog dijaloga⁷⁸. Oba talijanska doma tvrdila su da se načelo supsidijarnosti ne poštuje jer predloženi ciljevi smanjenja emisija CO₂ nisu izvedivi ni opravdani, ali i zato što taj sektor proizvodi samo skromne emisije. Istaknula su da je cilj postizanja nulte stope emisija za lokalni autobusni prijevoz do 2030.

⁷³ COM(2023) 416 final.

⁷⁴ Nizozemski *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*.

⁷⁵ Češki *Senát*, talijanski *Senato* i austrijski *Bundesrat*.

⁷⁶ COM(2023) 88 final.

⁷⁷ Talijanski *Camera dei Deputati* i *Senato della Repubblica*.

⁷⁸ Češki *Senat*.

pretjerano ambiciozan i da su potrebni poticaji EU-a za ulaganja. Češki *Senát* tvrdio je da bi ciljeve utvrđene 2019. trebalo preispitati tek 2027.

Komisija je u svojim odgovorima uputila na detaljnu procjenu učinka priloženu prijedlogu⁷⁹, koja pokazuje nužnost, dodanu vrijednost i proporcionalnost inicijative. Kad je riječ o razini ambicije i datumu početka primjene ciljeva, Komisija je podsjetila da je promet jedini veliki sektor u gospodarstvu EU-a u kojem su emisije CO₂ i dalje više nego 1990. te da je cestovni promet odgovoran za više od 20 % ukupnih emisija stakleničkih plinova u EU-u. Stoga je istaknula da teška vozila imaju ključnu ulogu u postizanju klimatskih ciljeva EU-a. Prema procjeni učinka taj sektor ima velik potencijal za uvođenje vozila s nultom stopom emisija. Uvođenje autobusa s nultom stopom emisija u vozni park odvijalo bi se postupno, a države članice koje naiđu na poteškoće mogle bi u određenim okolnostima iz regulatornog područja primjene isključiti ograničen broj autobusa. Kad je riječ o ulaganjima potrebnima za obnovu tehnologije vozila i ubrzanje prilagodbe industrije, Komisija je istaknula niz mogućnosti financiranja sredstvima EU-a.

U okviru prioriteta „Novi poticaj europskoj demokraciji” za Prijedlog direktive o **borbi protiv korupcije**⁸⁰ zaprimljena su dva obrazložena mišljenja⁸¹ i šest mišljenja u okviru političkog dijaloga⁸². Švedski *Riksdag* smatrao je da će se predloženom direktivom prekršiti načelo supsidijarnosti jer se osobi protiv koje se vodi kazneni progon zbog korupcije zabranjuje da se kandidira na izborima za javnu dužnost. Taj argument navela je i talijanska *Camera dei Deputati*, koja se nije složila sa zahtjevom da sve države članice zloupotrebu položaja smatraju kaznenim djelom. Imunitet i pravo na kandidiranje na izborima bili su glavna tema i u mišljenjima u okviru političkog dijaloga. Talijanski *Senato della Repubblica* i oba austrijska doma naglasili su da bi pravila o ukidanju imuniteta trebala biti u nadležnosti nacionalnih parlamenata. I oba češka doma izrazila su sumnje u vezi s tom odredbom, posebno u pogledu supsidijarnosti. Nasuprot tomu, portugalska *Assembleia da República* izjavila je da će predložena direktiva biti u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je njezin prijedlog ograničen na ono što je nužno i razmjerno za učinkovito sprečavanje i borbu protiv korupcije. Kad je riječ o uvođenju kaznenog djela zlouporabe položaja, Komisija je smatrala da je to važno sredstvo u borbi protiv korupcije jer obuhvaća nezakonitu upotrebu javnih ovlasti za osobnu korist i već je kazneno djelo u 25 od 27 država članica. Kad je riječ o zabrani kandidiranja na izborima, Komisija je podsjetila da bi se prekidom ili zabranom obnašanja javnih dužnosti (bilo da su izabrane za te dužnosti ili ne) spriječilo osobe osuđene za korupciju da ostanu na određenim položajima vlasti na kojima su provodile svoje koruptivne radnje. Komisija je naglasila da će se u predloženoj direktivi od nacionalnih zakonodavaca zahtijevati samo da predvide mogućnost nametanja tih dodatnih sankcija, a da će konačnu odluku donijeti nacionalni sudovi.

U okviru istog prioriteta za Prijedlog uredbe Vijeća o **priznavanju roditeljstva među državama članicama**⁸³ također su zaprimljena dva obrazložena mišljenja i šest mišljenja u okviru političkog dijaloga. Francuski *Sénat* izrazio je bojazan da će se u skladu s predloženom uredbom Vijeća zahtijevati priznavanje roditeljstva utvrđenog u drugoj državi članici i u slučajevima zamjenskog majčinstva. Stoga se usprotivio odabiru uredbe Vijeća kao vrste pravnog instrumenta. Talijanski *Senato della Repubblica* izrazio je zabrinutost da će se države članice moći pozvati na razloge javnog poretka kako bi odbile priznavanje roditeljstva samo na pojedinačnoj osnovi.

⁷⁹ SWD(2023) 88 final.

⁸⁰ COM(2023) 234 final.

⁸¹ Talijanska *Camera dei Deputati* i švedski *Riksdag*.

⁸² Češka *Poslanecká sněmovna* i *Senát*, francuski *Sénat*, talijanski *Senato della Repubblica*, austrijski *Nationalrat* i *Bundesrat* te portugalska *Assembleia da República*.

⁸³ COM(2022) 695 final.

Zamjensko majčinstvo bilo je glavna tema i u mišljenjima u okviru političkog dijaloga. Rumunjski *Senat* zatražio je jasne definicije pojmova „roditeljstvo”, „roditelj” i „obitelj” te da se izbjegnu slučajevi u kojoj bi se djeca rođena s pomoću zamjenskog majčinstva mogla automatski priznati, što bi moglo biti protivno postojećem pravu države članice. Slično tome, češki *Senát* zatražio je da se zamjensko majčinstvo isključi iz područja primjene prijedloga i da se državama članicama dopusti da odbiju priznavanje roditeljstva u slučajevima u kojima je prekogranični element uspostavljen radi zaobilaženja nacionalnog zakonodavstva. Nizozemski *Eerste Kamer* postavio je nekoliko pitanja, među ostalim o broju slučajeva kojih se tiče nepostojanje zajedničkih pravila o priznavanju roditeljstva te bi li mogla postojati alternativna rješenja koja ne zahtijevaju primjenu novog zakonodavstva EU-a. Litavski *Seimas* podržao je prijedlog, za koji smatra da će imati „pozitivan učinak”, te je zatražio pojašnjenja kako bi se osiguralo da se odredba o javnom poretku primjenjuje u skladu s temeljnim pravima. Portugalska *Assembleia da República* i španjolski *Cortes Generales* izjavili su da je prijedlog u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Komisija je u svojim odgovorima podsjetila da je Sud Europske unije presudio da se pojam javnog poretka mora usko tumačiti te je napomenula da se mogućnost odbijanja priznavanja roditeljstva na temelju javnog poretka ne može primijeniti ako bi to dovelo do diskriminacije. Komisija je naglasila i da predložena uredba Vijeća ne bi utjecala na nadležnost država članica da reguliraju ili zabrane zamjensko majčinstvo na svojem državnom području. Međutim, prema prijedlogu, nakon što se roditeljstvo djeteta rođenog s pomoću zamjenskog majčinstva utvrdi u jednoj državi članici, druge države članice trebale bi ga priznati jer bi nepriznavanje kršilo temeljna prava djece rođene s pomoću zamjenskog majčinstva.

U okviru prioriteta „Europa spremna za digitalno doba” za Prijedlog uredbe o **suzbijanju zakašnjelog plaćanja u poslovnim transakcijama**⁸⁴ zaprimljena su dva obrazložena mišljenja⁸⁵ i četiri mišljenja u okviru političkog dijaloga⁸⁶. Talijanska *Camera dei Deputati* i švedski *Riksdag* u svojim obrazloženim mišljenjima nisu dovodili u pitanje nužnost ili dodanu vrijednost zakonodavnih mjera na razini EU-a radi ispravljanja nedostataka postojeće Direktive, ali su izrazili zabrinutost zbog toga što je predloženi pravni instrument uredba. Smatrali su se da bi se ograničavanjem djelovanja država članica (time što bi se utvrdili maksimalno razdoblje plaćanja od 30 dana i fiksne kamatne stope za zatezne kamate te isključila mogućnost vjerovnika da se odrekne prava na kamate i naknadu za zakašnjelo plaćanje) ograničila sloboda ugovaranja za poduzeća. Isti razlozi za zabrinutost izraženi su i u četiri mišljenja u okviru političkog dijaloga. Osim toga, irski domovi parlamenta *Oireachtas* kritizirali su nedostatak razlike između zakašnjelih plaćanja i dugih rokova za plaćanje te su se usprotivili prijedlogu uspostave tijela za provedbu zakonodavstva o zakašnjelom plaćanju. Rumunjski *Senat* smatrao je da je moguć negativan učinak na poduzeća i gospodarstvo u cjelini.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je borba protiv zakašnjelog plaćanja i nepošteno dugih rokova za plaćanje nužna kako bi se zaštitila otpornost lanaca opskrbe i povećala konkurentnost MSP-ova. Naglasila je da je njezina procjena učinka pokazala da je predloženo ograničavanje rokova za plaćanje na 30 dana isplativije za promicanje kulture pravodobnog plaćanja od duljih rokova plaćanja. To je ujedno opcija kojoj su dionici i MSP-ovi dali prednost u javnim savjetovanjima te su je preporučili Europski parlament i platforma „Fit for Future”. Komisija je objasnila da nije uvela razliku između zakašnjelih plaćanja i dugih rokova za plaćanje jer do kašnjenja u plaćanju dolazi i kad su vjerovnicima nametnuti dugi rokovi za plaćanje. Odabir uredbe opravdan je potrebom da se utvrde stroža i jednostavnija pravila koja se mogu jednako primjenjivati u svim državama članicama. U procjeni učinka utvrđeno je da je nepostojanje

⁸⁴ COM(2023) 533 final.

⁸⁵ Talijanska *Camera dei Deputati* i švedski *Riksdag*.

⁸⁶ Irski domovi parlamenta *Oireachtas*, talijanski *Senato della Repubblica*, portugalska *Assembleia da República* i rumunjski *Senat*. Komisija je u prva četiri mjeseca 2024. zaprimila četiri dodatna mišljenja u okviru političkog dijaloga (uputili su ih češki *Senát* i *Poslanecká sněmovna*, francuski *Sénat* i malteška *Kamra tad-Deputati*), čiji su se argumenti u velikoj mjeri podudarali s onima iz mišljenja zaprimljenih 2023.

odredaba za praćenje usklađenosti s pravilima i njihove provedbe jedan od najvećih nedostataka postojeće Direktive. Stoga je Komisija predložila uspostavu obveznih provedbenih tijela, pri čemu države članice imaju veliku fleksibilnost da odaberu hoće li imenovati postojeća ili stvoriti nova tijela. Komisija je istaknula i gospodarske koristi bolje kulture plaćanja zahvaljujući kojoj bi se povećalo i ojačalo povjerenje u poslovno okruženje EU-a.

4. PISANI POLITIČKI DIJALOG S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Uz mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti iz Protokola br. 2, odnosi Komisije s nacionalnim parlamentima uključuju i niz drugih aktivnosti, posebno politički dijalog koji je uspostavljen 2006. To uključuje pisanu razmjenu informacija o svakoj inicijativi Komisije za koju nacionalni parlamenti žele dati svoj doprinos ili bilo kojoj temi koju žele samoinicijativno predložiti. Osim toga, to uključuje i usmeni politički dijalog (opisan u poglavlju 5.).

4.1 OPĆENITA OPAŽANJA

Nacionalni parlamenti Komisiji su 2023. uputili ukupno **402 mišljenja**. To je prvi put od 2008. da je Komisija u posljednjoj punoj godini svojeg mandata zaprimila više mišljenja nego godinu prije. Kako je već navedeno u ovom godišnjem izvješću, to je bilo neuobičajeno i u suprotnosti s trendom istaknutim u godišnjem izvješću za 2022., prema kojem broj mišljenja nacionalnih parlamenata obično doseže vrhunac sredinom svakog mandata Komisije⁸⁷. Međutim, kako je već navedeno u godišnjem izvješću za 2022., ukupan broj mišljenja koja je zaprimila Komisija Ursule von der Leyen i dalje je znatno manji od broja mišljenja koja je Komisija zaprimila tijekom drugog Barrosova mandata i Junckerova mandata.

Vrste mišljenja nacionalnih parlamenata



Od ta 402 mišljenja 282 (70 %) ih se odnosilo na zakonodavne prijedloge koji su podlijezali mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti⁸⁸. Preostalih 120 mišljenja (30 %) uglavnom se odnosilo na nezakonodavne inicijative (npr. komunikacije) ili samoinicijativna

⁸⁷ Španjolski *Cortes Generales*, koji je u političkom dijalogu s Komisijom u prethodne tri godine bio na prvom ili drugom mjestu, izdao je mišljenja samo u prva četiri mjeseca 2023. zbog parlamentarnih izbora u Španjolskoj.

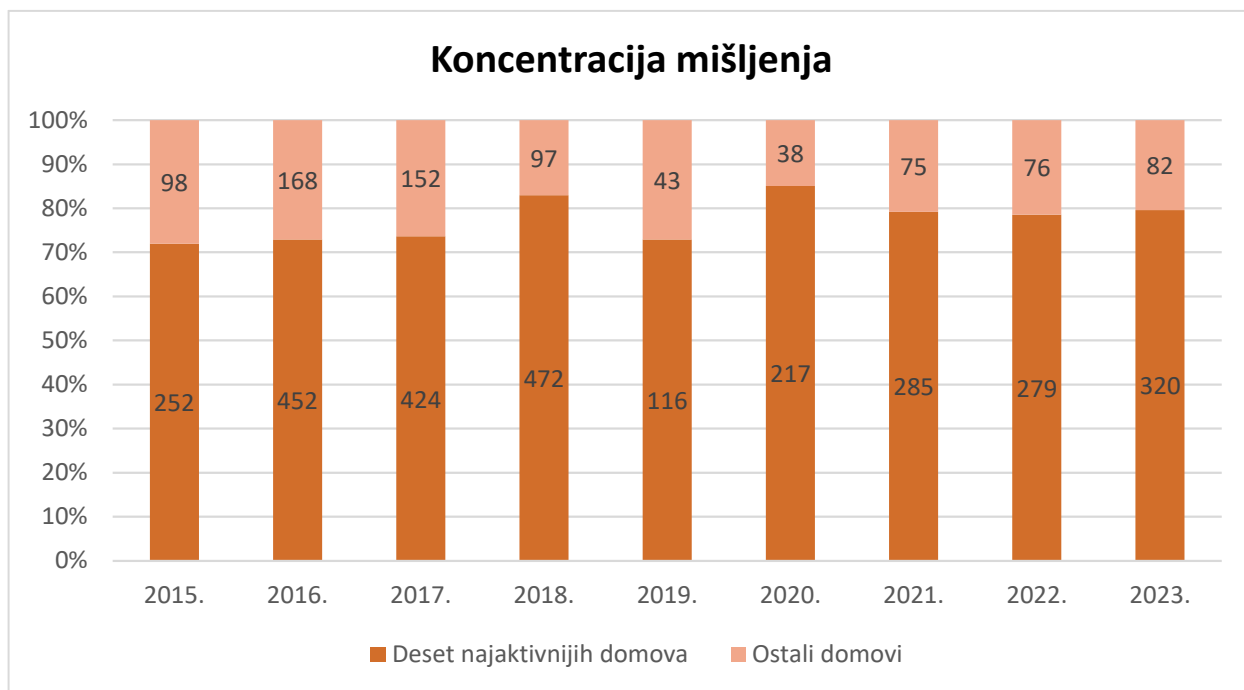
⁸⁸ Za više informacija o mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti i političkom dijalogu vidjeti https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_hr. Zakonodavni prijedlozi koji se odnose na područja politike pod isključivom nadležnošću EU-a ne podliježu kontroli poštovanja načela supsidijarnosti koju provode nacionalni parlamenti.

mišljenja koja nisu bila izravno povezana s nekom inicijativom Komisije. Postotak te druge vrste mišljenja najniži je tijekom tekućeg mandata. On pokazuje da su nacionalni parlamenti svoju analizu inicijativa Komisije 2023. još više nego prethodnih godina usmjerili na nacrt zakonodavnih akata koji podliježu kontroli poštovanja načela supsidijarnosti (čime su isključeni prijedlozi u područjima politike u kojima EU ima isključivu nadležnost, kao što su trgovina ili tržišno natjecanje). Također upućuje na to da smanjenje broja obrazloženih mišljenja posljednjih godina nije bilo posljedica manje intenzivne kontrole prijedloga Komisije. Ta se pretpostavka temelji i na velikom broju mišljenja zaprimljenih u kontekstu političkog dijaloga, u kojima se također izričito potvrđuje usklađenost predmetnih prijedloga s načelom supsidijarnosti.

Komisija uvijek skreće posebnu pozornost relevantnih članova Komisije i službi Komisije i povjerenika te, kad je riječ o zakonodavnim prijedlozima, predstavnika Komisije koji sudjeluju u pregovorima suzakonodavaca, na pitanja koja su iznijeli nacionalni parlamenti ili domovi.

4.2. SUDJELOVANJE I OPSEG

Kao i prethodnih godina, broj mišljenja poslanih Komisiji znatno se razlikovao među nacionalnim parlamentima. Broj nacionalnih parlamenata ili domova koji nisu izdali nijedno mišljenje neznatno se povećao⁸⁹, sa sedam na devet domova⁹⁰ od sveukupno 39 (vidjeti Prilog 2.). To znači da 2023. parlamenti šest država članica⁹¹ (pet u 2022.) nisu sudjelovali u pisanom političkom dijalogu slanjem službeno donesenih mišljenja. Međutim, valja napomenuti da je među šest država članica koje nisu izdale mišljenje bio, na primjer, estonski *Riigikogu*, koji je komunicirao s Komisijom izravnim dopisima, i slovenski *Državni svet*, koji je organizirao posjete svojih zastupnika u parlamentu Komisiji.



Deset najaktivnijih domova izdalo je 320 mišljenja (80 % ukupnog broja mišljenja). To je bilo u skladu s prosjekom posljednjih godina⁹². Ti su domovi 2023. godine bili: češki *Senát* i portugalska *Assembleia da República* (svaki po 41 mišljenje), češka *Poslanecká sněmovna* i talijanska *Camera dei Deputati* (svaka po 36 mišljenja), njemački *Bundesrat* i rumunjska *Camera*

⁸⁹ 2022.: sedam, 2021.: osam, 2020.: 12, 2019.: 17, 2018.: deset.

⁹⁰ Vidjeti Prilog 3.

⁹¹ Nacionalni parlamenti u Bugarskoj, Grčkoj, Estoniji, Latviji, Malti i Sloveniji.

⁹² 2022.: 79 %; 2021.: 79 %; 2020.: 85 %; 2019.: 73 %; 2018.: 83 %; 2017.: 74 %; 2016.: 73 %.

Deputaților (svaki po 35 mišljenja), rumunjski *Senat* (29 mišljenja), talijanski *Senato della Repubblica* (26 mišljenja), španjolski *Cortes Generales* (24 mišljenja) i francuski *Sénat* (17 mišljenja). Ti su domovi bili među najaktivnijima i prethodnih godina. U Prilogu 2. navodi se broj mišljenja koja je poslao svaki dom.

I priroda mišljenja razlikovala se među nacionalnim parlamentima ili domovima. Neki su pridavali najviše važnosti provjeri usklađenosti prijedloga Komisije s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Drugi su detaljnije komentirali sadržaj prijedloga ili poslali samoinicijativna mišljenja koja se nisu odnosila na konkretan prijedlog Komisije. Učestale teme 25 samoinicijativnih mišljenja uključivale su prisilni premještaj ukrajinskih civila, uključujući djecu, u Rusiju, Pojas Gaze i izraelsko-palestinski sukob, ali i posebna politička pitanja kao što su nuklearna energija, pobačaj i vanjski odnosi.

Važno je napomenuti da je 2023. zaprimljeno nekoliko novih vrsta podnesaka nacionalnih parlamenata. Na primjer, dva doma reagirala su na raspravu o zakonodavnim prijedlozima podnošenjem mišljenja tijekom pregovora u okviru trijaloga (mišljenje francuskog *Sénata* o prijedlogu Akta o umjetnoj inteligenciji) ili izdavanjem različitih uzastopnih mišljenja istog parlamenta u različitim fazama zakonodavnog postupka (četiri mišljenja njemačkog *Bundesrata* o prijedlogu Akta EU-a o slobodi medija). Četrnaest nacionalnih parlamenata uputilo je zajedničku izjavu institucijama EU-a uoči trijaloga, koja je sadržavala poziv da se tijekom pregovora u okviru trijaloga o reviziji Zakonika o schengenskim granicama na odgovarajući način ukloni rizik od instrumentalizacije migracija. Finska *Eduskunta* podnijela je samoinicijativno mišljenje o nekoliko nacrti delegiranih i provedbenih akata povezanih s materijalima koji dolaze u dodir s vodom za piće, što je bio prvi slučaj podnošenja mišljenja o nacrtima delegiranih i provedbenih akata.

4.3. GLAVNE TEME MIŠLJENJA U POLITIČKOM DIJALOGU

Kad je riječ o pojedinačnim inicijativama koje su dobile najviše primjedbi, nacionalni parlamenti poslali su najviše mišljenja o **programu rada Komisije za 2023.**, prijedlogu o **ambalaži i ambalažnom otpadu***⁹³ i prijedlogu o **biljkama dobivenima određenim novim genomskim tehnikama te o hrani i hrani za životinje od njih*** (svaki po devet mišljenja); prijedlogu o **uspostavi europske potvrde o roditeljstvu*** i prijedlogu o **borbi protiv korupcije*** (svaki po osam mišljenja); prijedlogu o **kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu** i prijedlogu o uspostavljanju **okvira Unije za certifikaciju uklanjanja ugljika** (svaki po sedam mišljenja); prijedlogu **Europskog akta o slobodi medija**, prijedlogu o **pročišćavanju komunalnih otpadnih voda**, prijedlogu o **zakoniku Unije o lijekovima za humanu primjenu**, prijedlogu o **lijekovima za humanu primjenu i pravilima o Europskoj agenciji za lijekove**, prijedlogu o **zahtjevima za proračunske okvire država članica**, prijedlogu **Akta o praćenju tla*** i prijedlogu o **suzbijanju zakašnjelog plaćanja u poslovnim transakcijama*** (svaki po šest mišljenja).

Kao i prethodnih godina, sve veći broj nacionalnih parlamenata⁹⁴ analizirao je **program rada Komisije za 2023.**⁹⁵, za koji je 2023. zaprimljeno devet mišljenja (uz jedno mišljenje koje je zaprimljeno 2022.). Stoga je to bio dokument Komisije za koji je zaprimljeno najviše mišljenja u okviru političkog dijaloga. To je značilo i da je za program rada Komisije za 2023. zaprimljen veći

⁹³ U Prilogu 3. nalazi se popis inicijativa Komisije za koje je zaprimljeno najmanje pet mišljenja. U ovom se odjeljku daje pregled šest glavnih prioritetnih područja Komisije za koja je zaprimljeno najmanje šest mišljenja. Mišljenja koja se odnose na prijedloge označene zvjezdicom (*) nisu uključena u ovaj odjeljak jer su za njih zaprimljena i najmanje dva obrazložena mišljenja te su stoga već obuhvaćena odjeljkom 3.2. ovog izvješća.

⁹⁴ Francuski *Sénat*, Hrvatski sabor, litavski *Seimas*, luksemburški *Chambre des deputés*, mađarski *Országgyűlés*, nizozemski *Tweede Kamer* i *Eerste Kamer*, portugalska *Assembleia da República* i rumunjski *Senat* poslali su mišljenja 2023. Švedski *Riksdag* poslao je mišljenje krajem 2022. Bilo je šest takvih mišljenja o programu rada Komisije za 2022.

⁹⁵ COM(2022) 548 final.

broj mišljenja nego za bilo koji program rada Komisije dotad. Broj mišljenja bio je znatno veći od šest koliko ih je zaprimljeno za program rada Komisije za 2022. (pet mišljenja zaprimljenih 2022. i jedno mišljenje zaprimljeno 2021.). Prema izvješćima često se provodio i nadzor bez izdavanja mišljenja⁹⁶. Sve u svemu, to pokazuje da su nacionalni parlamenti u većoj mjeri strateški koristili specifičan instrument mišljenja o programu rada Komisije kako bi naglasili svoju potporu najavljenim prioritetima i inicijativama Komisije i povezali ih s vlastitim nacionalnim političkim prioritetima te ukazali na nacionalne posebnosti za koje su smatrali da ih treba uzeti u obzir.

U svojim mišljenjima o programu rada Komisije za 2023. nacionalni parlamenti osvrnuli su se na učinak agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, potaknuli Komisiju da pruža potporu Ukrajini dok god to bude potrebno i izrazili potporu proširenju EU-a. Tri doma pozvala su na reformu tržišta električne energije. Uzimajući u obzir izbore za Europski parlament 2024., pet domova naglasilo je važnost Komisijina „paketa za obranu demokracije“, uključujući inicijativu za zaštitu demokratske sfere EU-a od prikrivenog inozemnog utjecaja. Mađarski *Országgyűlés* kritizirao je Europski akt o slobodi medija zbog navodnog bitnog ograničavanja nadležnosti država članica u području medija. Tri doma istaknula su važnost preispitivanja gospodarskog upravljanja, a dva su usto naglasila važnost jačanja eura (među ostalim u njegovu digitalnom obliku). Četiri doma naglasila su važnost jačanja sigurnosti i obrane u različitim oblicima (uključujući obranu u svemiru, jačanje vanjskih granica EU-a i učinkovito djelovanje protiv tokova nezakonitih migracija i mreža za trgovinu ljudima te pomorsku strategiju). Svi domovi potvrdili su važnost utvrđivanja prikladnijeg okvira za migracije. Francuski *Sénat* pozvao je na transparentnije i sveobuhvatnije programe rada te na to da Komisija sustavno podupire svoje zakonodavne inicijative procjenama učinka⁹⁷.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je cilj njezina programa rada za 2023. bila daljnja potpora oporavku EU-a od pandemije bolesti COVID-19 i odgovaranje na hitne potrebe nastale zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i posljedične energetske krize i krize troškova života. Nedavne krize ukazale su i na potrebu za bržim ostvarenjem prioriteta Komisije, posebno borbe protiv klimatskih promjena i dovršetka digitalne tranzicije. Mnoge srodne inicijative iz programa rada Komisije za 2023. pokazuju jasnu predanost Komisije daljnjem postupanju na temelju preporuka Konferencije o budućnosti Europe. Komisija je spomenula svoju posvećenost prioritetu zelene i digitalne Europe bez emisija ugljika i sa snažnom gospodarskom osnovom utemeljenom na jedinstvenom tržištu. Istaknula je da su napadi dezinformacijama na demokratsku i medijsku sferu EU-a sve veći razlog za zabrinutost, posebno posljednjih godina i u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu. Komisija je u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju poduzela odlučne mjere za promicanje slobodnih i poštenih izbora, zaštitu medijskog pluralizma i borbu protiv dezinformacija.

U okviru prioriteta „europski zeleni plan“ nekoliko prijedloga privuklo je znatnu pozornost nacionalnih parlamenata, ali nije zaprimljeno nijedno obrazloženo mišljenje: Prijedlog **uredbe o uklanjanju ugljika**, Prijedlog **direktive o kvaliteti zraka i čistšem zraku za Europu** i Prijedlog **direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda**.

⁹⁶ Prema 41. polugodišnjem izvješću o promjenama u postupcima i praksama Europske unije važnima za parlamentarni nadzor, koje je u ožujku 2024. pripremlilo tajništvo COSAC-a, samo 8 od 34 nacionalna parlamenta/doma koji su odgovorili na pitanja o programu rada Komisije (svi osim belgijskog *Sénata/Senaata* i njemačkog *Bundestaga*); dvodomni nacionalni parlamenti Irske, Španjolske i Austrije dostavili su po jedan skup odgovora na upitnik) izjavilo je da nisu pregledali taj dokument. Izvješće je dostupno na <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

⁹⁷ Čak i u rijetkim slučajevima u kojima procjena učinka nije dostavljena uz prijedlog (iako bi to u načelu bilo potrebno, ali u praksi nije bilo moguće te je odobreno odstupanje, na primjer zbog hitnosti prijedloga), Komisija i dalje u skladu sa svojim Smjernicama za bolju regulativu (SWD(2021) 305 final) u roku od tri mjeseca od donošenja inicijative predstavlja „analitički dokument u obliku radnog dokumenta službi Komisije u kojem se iznose dokazi na kojima se temelji prijedlog i procjene troškova“.

Za Prijedlog uredbe o uspostavljanju okvira EU-a za certifikaciju **uklanjanja ugljika**⁹⁸ zaprimljeno je sedam mišljenja⁹⁹. Nekoliko domova izrazilo je sumnje u pogledu usklađenosti okvira EU-a s nacionalnim programima te je smatralo da su potrebna pojašnjenja o upravljanju okvirima za certifikaciju i njihovu financiranju kao i o uspostavi registra EU-a za aktivnosti uklanjanja ugljika. Neki domovi bili su zabrinuti zbog administrativnog opterećenja povezanog s uspostavljanjem tog novog okvira te su izrazili dvojbe o delegiranju ovlasti Komisiji.

Komisija je u svojim odgovorima istaknula da bi u skladu s predloženom uredbom države članice pod određenim uvjetima mogle podnijeti zahtjev za priznavanje bilo kojeg postojećeg nacionalnog programa certificiranja na razini EU-a, da njezin prijedlog sadržava odredbe kojima se troškovi certifikacije svode na najmanju moguću mjeru te da bi operateri mogli smanjiti troškove praćenja i izvješćivanja primjenom metodologija certificiranja koje je donijela Komisija i primjenom tehnologija daljinskog istraživanja (npr. Copernicus). Komisija je objasnila i da bi se kriteriji kvalitete EU-a trebali provoditi putem tehničkih metodologija certificiranja koje su prilagođene širokom rasponu postojećih aktivnosti uklanjanja ugljika. To bi zahtijevalo opširan tehnički rad i opsežno savjetovanje s dionicima te bi se najbolje provelo delegiranim aktima.

Za Prijedlog **direktive o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu** (preinaka)¹⁰⁰ zaprimljeno je sedam mišljenja u okviru političkog dijaloga¹⁰¹. Nekoliko domova smatralo je da bi cilj nulte stope onečišćenja zraka bilo teško postići te da su ciljevi utvrđeni u prijedlogu preambiciozni ili da imaju prevelik utjecaj na proračun. Jedan dom smatrao je da se u prijedlogu ne pridaje dovoljno pozornosti rješavanju problema prekograničnog onečišćenja zraka koje uzrokuju susjedne zemlje. Jedan dom naglasio je potrebu za uspostavljanjem mehanizma zajedničke odgovornosti koji bi uključivao i EU i države članice (kao u Zakonu EU-a o klimi) te je ustrajao na potrebi da se osigura odgovarajuće međudjelovanje stupova zakonodavstva o emisijama (uključujući predložene granične vrijednosti za 2030. i emisijsku normu Euro 7). Jedan dom predložio je da se u direktivu uključe standardi kvalitete zraka u zatvorenim prostorima i pravila za emisije neugodnih mirisa. Dva doma smatrala su da je pravo na naknadu štete za narušeno zdravlje preširoko jer uključuje čak i mogućnost kolektivne tužbe za naknadu štete za narušeno zdravlje zbog nepoštovanja pravila o kvaliteti zraka i jer ne postoji rok za podnošenje zahtjeva.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da nastoji utvrditi vjerodostojan put za postizanje cilja nulte stope onečišćenja zraka do 2050. postavljanjem ambicioznih, ali ostvarivih ciljeva kvalitete zraka. Predložena direktiva ne može se usporediti sa Zakonom EU-a o klimi jer emisije stakleničkih plinova imaju isti učinak bez obzira na to gdje su ispuštene, dok se učinci na kvalitetu zraka razlikuju ovisno o lokalnim okolnostima i mjerama. Kad je riječ o prekograničnim pitanjima, predloženom direktivom ojačali bi se mehanizmi za suradnju i brzu razmjenu informacija među državama članicama kako bi se riješila kršenja standarda kvalitete zraka zbog prekograničnog onečišćenja zraka. Komisija se složila da se politički kontekst dodatno razvio od donošenja prijedloga, djelomično zbog donošenja prijedloga o normi Euro 7. Nadležna tijela trebala bi to uzeti u obzir pri izradi strategije i planova za kvalitetu zraka. Kvaliteta zraka u zatvorenim prostorima i emisije neugodnih mirisa bile su izvan područja primjene predložene direktive. Komisija je naglasila da je cilj Prijedloga uspostaviti učinkovito pravo ljudi na traženje i dobivanje naknade štete za narušeno ljudsko zdravlje, uključujući mogućnost kolektivne tužbe.

⁹⁸ COM(2022) 672 final.

⁹⁹ Njemački *Bundesrat*, španjolski *Cortes Generales*, talijanska *Camera dei Deputati*, litavski *Seimas*, nizozemski *Eerste Kamer*, portugalska *Assembleia da República* i rumunjski *Senat*.

¹⁰⁰ COM(2022) 542 final.

¹⁰¹ Češki *Senát* i *Poslanecká sněmovna*, njemački *Bundesrat*, španjolski *Cortes Generales*, talijanski *Senato della Repubblica*, portugalska *Assembleia da República* i rumunjski *Senat*.

Za prijedlog preinake **Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda**¹⁰² zaprimljeno je šest mišljenja¹⁰³. U većini mišljenja prijedlog je pozdravljen, ali neki su domovi smatrali da je postizanje energetske neutralnosti tog sektora do 2040. teško ostvarivo zbog sve većih zahtjeva za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda povezanih sa širenjem tehnološke opreme i zbog potrebe za visokim razinama ulaganja. Izražena su različita stajališta o predloženom sustavu proširene odgovornosti proizvođača: dva su ga doma izričito podržala, a jedan je predložio da se sustav proširi na druge sektore. Jedan je dom tvrdio da nije moguće u potpunosti izbjeći izloženost otpadnih voda toksičnim ostacima svih farmaceutskih proizvoda te da je potrebno uzeti u obzir konkurentnost i inovativnost farmaceutske industrije EU-a. Jedan je dom istaknuo da bi predloženo proširenje zadaća praćenja i informiranje doveli do znatnog povećanja administrativnog opterećenja nadležnih tijela i operatora. Dva doma usprotivila su se navodnoj prekomjernoj primjeni delegiranih akata.

Komisija je u svojim odgovorima ustrajala na tome da je postizanje energetske neutralnosti pročišćavanja komunalnih otpadnih voda izvedivo, čak i uz povećane zahtjeve pročišćavanja uključene u prijedlog. Početno ulaganje za postizanje novih ciljeva provelo bi se u razdoblju od 2030. do 2040. Time bi sektor otpadnih voda postao otporniji na nestabilnost cijena energije i pridonio energetske neovisnosti EU-a. Kad je riječ o predloženom proširenju sustava odgovornosti proizvođača, Komisija je uputila na svoju procjenu učinka, koja je pokazala da bi gospodarski učinak na farmaceutski sektor bio neznatan i neutralan za ukupnu konkurentnost industrije EU-a jer bi to proširenje jednako utjecalo na uvoznike i proizvođače iz EU-a. Kad je riječ o zahtjevima u pogledu praćenja i informiranja, Komisija je navela da je prijedlog osmislila tako da se opterećenje koje proizlazi iz povećanja zahtjeva u pogledu izvješćivanja svede na najmanju moguću mjeru.

U okviru prioriteta „Novi poticaj europskoj demokraciji” za prijedlog **Europskog akta o slobodi medija**¹⁰⁴ 2023. zaprimljeno je šest mišljenja¹⁰⁵ povrh 12 mišljenja zaprimljenih 2022.¹⁰⁶ Nacionalni parlamenti nastavili su dovoditi u pitanje uplitanje u nacionalne nadležnosti u području medijskog pluralizma, odredbe za procjenu koncentracija na medijskom tržištu i neovisnost Europskog odbora za medijske usluge. Nekoliko domova pozvalo je na daljnje jačanje pravila za zaštitu novinara, među ostalim od zlonamjernih sudskih postupaka. Nekoliko domova pozvalo je i na jačanje odredaba o velikim internetskim platformama time što bi ih se obvezalo da objave razloge za uklanjanje sadržaja. Jedan dom pozvao je na zabranu blokiranja sadržaja objavljenog na internetu bez prethodne ljudske provjere. Jedan dom, njemački *Bundesrat*, poslao je četiri mišljenja o tom prijedlogu tijekom zakonodavnog ciklusa (posljednja dva poslao je 2023.). U svojem trećem mišljenju izrazio je zabrinutost zbog uplitanja u nacionalne nadležnosti i predviđenog početka pregovora u okviru trijaloga. U svojem četvrtom mišljenju ponovio je svoje ključne argumente za završnu fazu pregovora u okviru trijaloga.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je u prijedlogu u potpunosti prepoznala i očuvala nadležnosti država članica u području medijskog pluralizma te da se predloženim aktom ne bi promijenila sposobnost država članica da konkretno definiraju nadležnost, organizaciju i financiranje javne radiodifuzije. Komisija je ponovno istaknula svoju predanost jačanju zaštite novinara predloženim aktom i Prijedlogom direktive o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka. Kad je riječ o Europskom odboru za medijske usluge, naglasila je da je njegova neovisnost zajamčena time što ga čine neovisna nacionalna regulatorna tijela za medije, a dodatno je ojačava njegovo donošenje odluka

¹⁰² COM(2022) 541 final.

¹⁰³ Češki *Senát* i češka *Poslanecká sněmovna*, njemački *Bundesrat*, španjolski *Cortes Generales*, talijanski *Senato della Repubblica* i austrijski *Bundesrat*.

¹⁰⁴ COM(2022) 457 final.

¹⁰⁵ Njemački *Bundesrat* (dva mišljenja 2023.), francuski *Assemblée nationale*, talijanski *Senato della Repubblica* i *Kamera dei Deputati* te nizozemski *Eerste Kamer*.

¹⁰⁶ Vidjeti godišnje izvješće za 2022.: COM(2023) 640 final.

za koje je potrebna dvotrećinska većina njegovih članova. Kad je riječ o procjeni koncentracija na medijskom tržištu, Komisija je ukazala na svoj pristup minimalnog usklađivanja, kojim je državama članicama ostavljeno veliko diskrecijsko pravo da uzmu u obzir svoje regulatorne tradicije i posebnosti svojih nacionalnih medijskih tržišta. Kad je riječ o velikim internetskim platformama, Komisija je podsjetila da su vrlo velike internetske platforme obvezne objaviti razloge za obustave i ograničenja sadržaja.

U okviru prioriteta „Promicanje europskog načina života” **revizija temeljnog zakonodavstva EU-a o farmaceutskim proizvodima** izazvala je velik interes nacionalnih parlamenata. Za prijedlog o **zakoniku Unije o lijekovima za humanu primjenu**¹⁰⁷ i prijedlog o utvrđivanju postupaka EU-a za **odobranje i nadzor lijekova za humanu primjenu** i o utvrđivanju **pravila o Europskoj agenciji za lijekove**¹⁰⁸ zaprimljeno je po šest mišljenja¹⁰⁹. Neki su se domovi osvrnuli i na druga dva dokumenta uključena u paket: prateću Komunikaciju Komisije¹¹⁰ i Prijedlog preporuke Vijeća o **borbi protiv antimikrobne otpornosti**¹¹¹. Neki razlozi za zabrinutost koje su nacionalni parlamenti istaknuli u svojim mišljenjima odnosili su se na navodno kršenje načela proporcionalnosti, skraćivanje standardnog trajanja isključivog prava stavljanja u promet lijekova za rijetke bolesti, izmjenu odredbe Bolar koja se odnosi na izuzeća od prava koja proizlaze iz patenata, decentralizirane proizvodne lokacije za lijekove i korištenje vaučera.

Komisija je u svojim odgovorima tvrdila da prijedlozi ne prelaze okvire onog što je potrebno za postizanje ciljeva revizije. Potvrdila je da je za godinu dana skratila standardno trajanje isključivog prava stavljanja u promet lijekova za rijetke bolesti, ali je objasnila da će se za određene lijekove za rijetke bolesti trajanje produljiti za tri godine kako bi se potaknuli istraživanje i razvoj. Nadalje je objasnila da predložena izmjena odredbe Bolar služi tome da se olakša ulazak generičkih lijekova na tržište odmah nakon isteka razdoblja regulatorne zaštite. Komisija je razjasnila da bi, čak da se i određene proizvodne lokacije decentraliziraju, središnja proizvodna lokacija i dalje bila odgovorna za nadzor svih aspekata decentraliziranih lokacija te da prijedlog stoga ne bi doveo do smanjenih razina kontrole i nadzora. Objasnila je i da će pravila uređivati prenosive vaučere za zaštitu podataka za proizvođače koji razvijaju nova antimikrobna sredstva.

U okviru prioriteta „Gospodarstvo u interesu građana” **paket zakonodavnih prijedloga za reformu EU-ovih pravila gospodarskog upravljanja**¹¹² privukao je veliku pozornost nacionalnih parlamenata i za njega je zaprimljeno šest mišljenja¹¹³. Nekoliko domova ukazalo je na potrebu za prilagodbom potrebnih parametara za smanjenje duga i deficita kako bi odgovarali okolnostima različitih država članica na koje se primjenjuju. Jedan dom istaknuo je nedostatak kriterija za izuzimanje javnih ulaganja (posebno ulaganja u ekološku i digitalnu tranziciju) iz izračuna godišnjeg deficita. Drugi dom usprotivio se uvođenju računovodstvenih standarda EU-a za javni sektor jer, prema njegovu mišljenju, ono ne bi pomoglo u postizanju ciljeva proračunskog nadzora. Jedan dom istaknuo je da proračunski planovi koji obuhvaćaju razdoblje do 17 godina (uključujući razdoblje prilagodbe od četiri do sedam godina) ne bi bili u skladu s učestalošću nacionalnih izbora. Jedan dom preporučio je da se razjasni i ograniči sposobnost Komisije da donosi delegirane akte radi osiguravanja djelotvorne koordinacije ekonomskih politika i multilateralnog proračunskog nadzora.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da je jedan od ciljeva paketa povećati nacionalnu odgovornost, što bi se moglo postići intenzivnijim uključivanjem nacionalnih parlamenata u

¹⁰⁷ COM(2023) 192 final.

¹⁰⁸ COM(2023) 193 final.

¹⁰⁹ Češki *Poslanecká sněmovna* i *Senát*, talijanski *Senato della Repubblica* i *Camera dei Deputati*, rumunjski *Senat* i njemački *Bundesrat*.

¹¹⁰ COM(2023) 190 final.

¹¹¹ COM(2023) 191 final.

¹¹² COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final i COM(2023) 242 final.

¹¹³ Češki *Senát*, njemački *Bundesrat*, irski domovi parlamenta *Oireachtas*, francuski *Sénat* te talijanski *Senato della Repubblica* i *Camera dei Deputati*.

gospodarski i proračunski nadzor. Potvrdila je da se fiskalno stanje, poteškoće i gospodarski izgledi država članica znatno razlikuju, ali je navela da će se pri predloženoj reviziji okvira u većoj mjeri uzeti u obzir razlike među zemljama i njihovi specifični problemi javnog duga. Komisija je donijela te prijedloge radi prelaska na nadzorni okvir koji se više temelji na riziku i u čijem bi središtu trebala biti održivost javnog duga, a pritom bi se ulaganjima i reformama promicao održiv i uključiv rast. Kad je riječ o računovodstvenim standardima EU-a za javni sektor, Komisija je izjavila da se u okviru predloženog paketa ne bi propisali posebni računovodstveni standardi na temelju nastanka poslovnog događaja, već bi se to prepustilo državama članicama. Predložena direktiva o zahtjevima za proračunske okvire ne bi utjecala na načelo proračunske autonomije. Kad je riječ o vremenskom okviru nacionalnih planova, Komisija je jasno dala do znanja da bi oni mogli obuhvaćati razdoblje od četiri ili pet godina, ovisno o izbornim ciklusima država članica, te da bi nova vlada nakon preuzimanja dužnosti mogla predložiti novi plan.

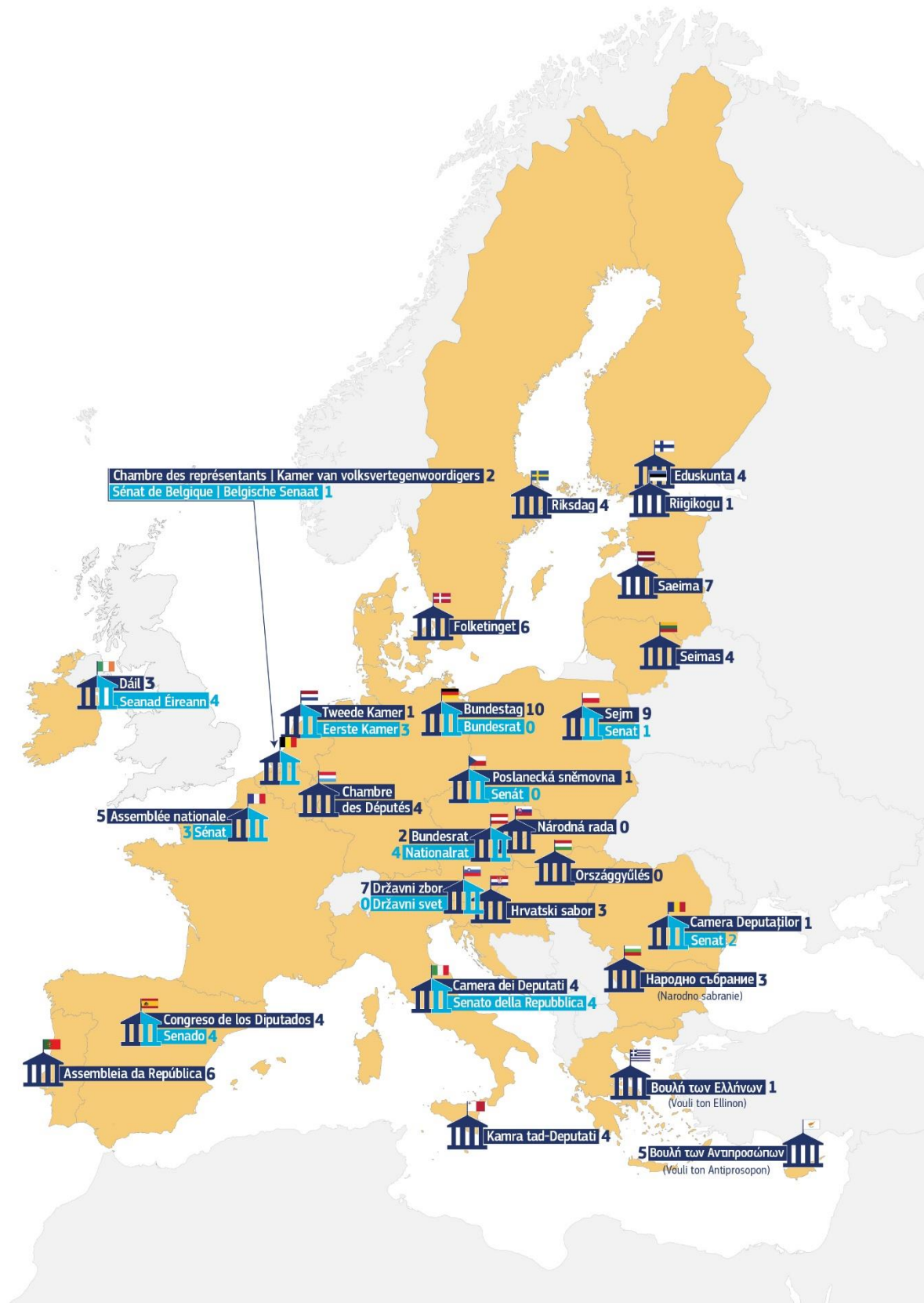
5. KONTAKTI, POSJETI, SASTANCI, KONFERENCIJE I DRUGE AKTIVNOSTI

5.1. Posjeti Komisije nacionalnim parlamentima i sastanci Komisije i nacionalnih parlamenata

Usmeni politički dijalog između Komisije i nacionalnih parlamenata uključuje razne oblike interakcije: posjete članova Komisije nacionalnim parlamentima i posjete izaslanstava nacionalnih parlamenata Komisiji, sudjelovanje Komisije na međuparlamentarnim sastancima (odbora) i konferencijama (uključujući COSAC), prezentacije Komisije stalnim predstavnicima nacionalnih parlamenata u Bruxellesu, tekuće rasprave o programima rada Komisije i dijaloge u okviru europskog semestra.

Članovi Komisije sudjelovali su 2023. u 127 interakcija s nacionalnim parlamentima (posjeti nacionalnim parlamentima i sastanci s izaslanstvima nacionalnih parlamenata), kojima su bili obuhvaćeni gotovo svi nacionalni parlamenti i domovi. To je manje nego prethodne dvije godine, ali iznad prosjeka za posljednje četiri godine (143 posjeta u 2022., 130 posjeta u 2021., 101 posjet u 2020. i 55 posjeta u 2019.; 2020. i 2021. je zbog pandemije bolesti COVID-19 organiziran manji broj sastanaka, koji su se većinom morali održati u virtualnom obliku). Komisija je primila i šest posjeta skupina osoblja iz raznih nacionalnih parlamenata, što nije prikazano na grafičkom prikazu u nastavku.

Broj posjeta članova Komisije nacionalnim parlamentima i sastanaka članova Komisije s nacionalnim parlamentima 2023. (ukupno za sve države članice: 127)



5.2. Međuparlamentarni sastanci i konferencije

Međuparlamentarni sastanci i konferencije¹¹⁴ 2023. uglavnom su bili usmjereni na nastavak rata u Ukrajini. Učestale teme bile su demokracija, opskrba energijom i proširenje EU-a. Članovi Komisije sudjelovali su na:

- Konferenciji parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije (COSAC)¹¹⁵,
- Europskom parlamentarnom tjednu¹¹⁶,
- sastancima Zajedničke skupine za parlamentarni nadzor nad Europolom¹¹⁷,
- raznim međuparlamentarnim konferencijama¹¹⁸ i sjednicama odbora¹¹⁹.

Na sastancima COSAC-a 2023. u potpunosti su uspostavljene prakse prije pandemije bolesti COVID-19. Dva sastanka predsjedatelja COSAC-a (29. i 30. siječnja te 17. i 18. rujna) i dvije plenarne sjednice COSAC-a (14. – 16. svibnja te 26. – 28. studenog) održani su isključivo uz fizičku prisutnost sudionika u glavnim gradovima Švedske i Španjolske, koje su predsjedale Vijećem EU-a. Nakon svake plenarne sjednice objavljeni su zaključci¹²⁰, doprinos¹²¹ i polugodišnje izvješće. Komisija je dostavila pisane odgovore na doprinose COSAC-a¹²². Praksa neformalnih internetskih razmjena COSAC-a s članovima Komisije iz prethodne dvije godine napuštena je 2023. iako je u COSAC u svojim zaključcima na drugoj plenarnoj sjednici 2022. potvrdio njihovu korisnost u omogućivanju pravodobnih i detaljnih rasprava o konkretnim inicijativama EU-a.

¹¹⁴ Za više pojedinosti vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o odnosima između Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹¹⁵ COSAC, u kojem Komisija ima status promatrača, jedini je međuparlamentarni forum utvrđen u Ugovorima (u Protokolu br.1 o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u). Za više informacija vidjeti <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹¹⁶ Europski parlamentarni tjedan okuplja parlamentarne zastupnike iz EU-a, zemalja kandidatkinja i promatračica kako bi raspravljali o gospodarskim, proračunskim, okolišnim i socijalnim pitanjima. Europski parlamentarni tjedan 2023., naslovljen „Gospodarsko upravljanje EU-om iz parlamentarne perspektive”, održan je 27. i 28. veljače. Izvršni potpredsjednik Dombrovskis iznio je ključne uvodne napomene na sjednici na temu „Gospodarski i socijalni izazovi u vrijeme geopolitičke nesigurnosti”. Povjerenik Hahn predstavio je sjednicu na temu „Potpora Ukrajini – odgovori na proračunske krize na nacionalnoj razini i razini EU-a te uloga parlamenata”. Povjerenik Gentiloni iznio je uvodne napomene tijekom plenarne sjednice na temu „Preispitivanje okvira gospodarskog upravljanja EU-a”.

¹¹⁷ Ta je skupina 26. i 27. ožujka u Stockholmu održala svoj 12. sastanak, a 20. i 21. rujna u Europskom parlamentu 13. sastanak. Povjerenica Johansson osobno je nazočila prvom sastanku i održala uvodni govor o borbi protiv organiziranog kriminala. Na drugom sastanku sudjelovala je videoporukom.

¹¹⁸ Međuparlamentarna konferencija „Kružno biogospodarstvo: put prema inovativnijoj, resursno učinkovitijoj i konkurentnijoj Europi (20. veljače), na kojoj je sudjelovao povjerenik Sinkevičius, međuparlamentarna konferencija „Demokracija u Europi: kako zastupnici u parlamentu mogu pomoći u zaštiti i jačanju demokracije i vladavine prava?” (18. i 19. lipnja), na kojoj je sudjelovao povjerenik Reynders, porezni simpozij u okviru međuparlamentarne konferencije na temu „Budućnost oporezivanja u EU-u: predstojeći izazovi i potrebne promjene” (24. i 25. listopada), na kojoj je izvršni potpredsjednik Dombrovskis održao završni govor prvog dana, a povjerenik Gentiloni uvodni govor drugog dana, međuparlamentarna konferencija na temu „Stabilnost, gospodarska koordinacija i upravljanje u EU-u” (26. i 27. listopada 2023.), na kojoj se izvršni potpredsjednik Šefčovič obratio prisutnima videoporukom.

¹¹⁹ Međuparlamentarna sjednica odbora na temu „Djeca u središtu Europe: dvije godine europskog jamstva za djecu” (28. lipnja), na kojoj je sudjelovala potpredsjednica Šuica, međuparlamentarna sjednica odbora na temu „Budućnost kohezijske politike: mogućnosti, izazovi i sljedeći koraci” (7. studenog), na kojoj je sudjelovala povjerenica Ferreira, međuparlamentarna sjednica odbora na temu „Stanje vladavine prava u EU-u” (4. prosinca), na kojoj se povjerenik Reynders obratio prisutnima videoporukom.

¹²⁰ [Zaključci doneseni na LXIX. plenarnoj sjednici COSAC-a](#) i [Zaključci doneseni na LXX. plenarnoj sjednici COSAC-a](#) (na engleskom i francuskom jeziku).

¹²¹ [Doprinos LXIX. plenarne sjednice COSAC-a](#) i [Doprinos LXX. plenarne sjednice COSAC-a](#) (na engleskom i francuskom jeziku).

¹²² [Odgovor Komisije na doprinos LXIX. plenarne sjednice COSAC-a \(prilog\)](#) i [Odgovor Komisije na doprinos LXX. plenarne sjednice COSAC-a \(prilog\)](#) (samo na engleskom jeziku).

Komisiju je na tri od četiri prethodno navedene sjednice predstavljao jedan od njezinih članova. Predsjednica von der Leyen, koja je na LXIX. plenarnoj sjednici COSAC-a u Stockholmu sudjelovala prethodno snimljenom videoporukom, naglasila je važnost suradnje Komisije s nacionalnim parlamentima. Povjerenica Johansson sudjelovala je na prvom sastanku predsjedatelja (osobno) i na LXX. plenarnoj sjednici COSAC-a (videovezom), na kojima se raspravljalo o organiziranom kriminalu i paktu o migracijama i azilu.

Osim tih tema i tradicionalne usmjerenosti na prioritete odgovarajućih predsjedništava Vijeća EU-a, druga pitanja o kojima je bilo riječi na tim sastancima uključivala su stanje u Ukrajini i njezinu budućnost u EU-u (ta je tema bila aktualna na tri od ukupno četiri sastanka, a na svakom je sudjelovala Ivanna Klympush-Tsintsadze, predsjednica Odbora ukrajinskog parlamenta za integraciju Ukrajine u EU), 30 godina jedinstvenog tržišta, energetske krizu, zelenu tranziciju, otvorenu stratešku autonomiju i odnose s Latinskom Amerikom te stanje u Izraelu i Pojasu Gaze nakon terorističkih napada Hamasa na Izrael 7. listopada 2024.

6. ULOGA REGIONALNIH PARLAMENTA

Regionalni parlamenti neizravno doprinose odnosima Komisije s nacionalnim parlamentima. U skladu s Protokolom br. 2 pri provođenju provjere poštovanja načela supsidijarnosti nacrtu zakonodavnih akata EU-a za potrebe izdavanja obrazloženih mišljenja nacionalni parlamenti prema potrebi savjetuju se s regionalnim parlamentima koji imaju zakonodavne ovlasti.

Članovi regionalnih parlamenata zastupljeni su i u Europskom odboru regija, koji provodi aktivnosti praćenja preko Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti i njezine internetske platforme, osmišljene radi podupiranja sudjelovanja regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima u mehanizmu ranog upozoravanja za supsidijarnost (REGPEX)¹²³.

U Ugovorima nije izričito predviđena izravna interakcija između Komisije i regionalnih parlamenata, ali Komisija uzima u obzir njihove doprinose i odgovara na njih. Manje regionalnih parlamenata¹²⁴ podnijelo je Komisiji manje rezolucija nego prethodnih godina: 32 rezolucije u 2023., u usporedbi sa 72 u 2022., 50 u 2021. i 33 u 2020. One su se odnosile na razna pitanja, kao što su Briselska deklaracija regionalnih parlamenata njemačkog govornog područja, priznavanje gladomora kao genocida, kružno gospodarstvo, ljudska prava, Konferencija o budućnosti Europe, kriptovalute, Europska godina mladih, humanitarna suradnja, Sporazum na Veliki petak i status katalonskog jezika u EU-u. Otprilike trećina doprinosa odnosila se na određene prijedloge Komisije¹²⁵, a u osam ih je izražena zabrinutost zbog primjene načela supsidijarnosti. Drugi regionalni parlamenti sudjelovali su u javnim savjetovanjima Komisije, iako se tim kanalom dosad aktivno služio samo jedan regionalni parlament, koji je dostavio odgovore na nekoliko javnih

¹²³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Vidjeti odjeljak 2.4. za više pojedinosti o aktivnostima Europskog odbora regija u okviru kontrole poštovanja načela supsidijarnosti.

¹²⁴ Regionalni parlamenti: Flandrije (Belgija), saveznih zemalja Bavarske i Baden-Württemberga (Njemačka), Balearskih otoka i Baskije (Španjolska), regionalni parlament Gornje Austrije i Bečki pokrajinski parlament (Austrija), Europska konferencija predsjednika njemačkih i austrijskih regionalnih parlamenata, Regionalna skupština Južnog Tirola, Parlament Njemačke zajednice u Belgiji, zajedno s njemačkim *Bundestagom* i *Bundesratom* te austrijskim *Bundesratom* i Konferencija predsjednika austrijskih regionalnih parlamenata. Regionalni parlament Bavarske dostavio je gotovo 50 % tih rezolucija (14). Drugi osobito aktivni regionalni parlamenti bili su oni Baskije (pet rezolucija), Balearskih otoka (četiri rezolucije) i Baden-Württemberga (tri rezolucije).

¹²⁵ COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final i COM(2023) 528 final.

savjetovanja koja je pokrenula Komisija¹²⁶. Jedan regionalni parlament iskoristio je drugi kanal i podnio tri mišljenja preko nacionalnog parlamenta¹²⁷.

7. ZAKLJUČAK

U usporedbi s prethodnim godinama mandata ove Komisije 2023. je došlo do općeg povećanja intenziteta aktivnosti nacionalnih parlamenata u obliku pisanog i usmenog dijaloga te njihova praćenja poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koje se provodi kako bi se osiguralo da se mjere EU-a poduzimaju samo kad je to potrebno i u mjeri u kojoj je to potrebno. Ukupan broj mišljenja (uključujući obrazložena mišljenja) povećao se na 402 u 2023., u usporedbi s 355 u 2022. i 360 u 2021.

Komisija je 2023. prvi put od 2008. zaprimila više mišljenja u posljednjoj punoj godini svojeg mandata nego prethodne godine. Međutim, u usporedbi s dva prethodna mandata Komisije nastavio se trend smanjenja ukupnog broja mišljenja nacionalnih parlamenata, koji je već istaknut u godišnjem izvješću za 2022.

Broj mišljenja i dalje se znatno razlikovao među nacionalnim parlamentima. Postotak mišljenja 10 najaktivnijih domova ostao je gotovo isti kao i prethodne dvije godine (79 %), ali su dva doma manje izdala mišljenja. Općenito, nacionalni parlamenti koji su tradicionalno usmjereni na provjeru usklađenosti prijedloga s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti nastavili su to činiti i 2023.

Ukupno je oko 70 % mišljenja nacionalnih parlamenata bilo usmjereno na prijedloge koji su podliježali kontroli poštovanja načela supsidijarnosti. Preostalih 30 % bilo je usmjereno na prijedloge koji nisu podliježali kontroli poštovanja načela supsidijarnosti (tj. politike u kojima EU ima isključivu nadležnost), nezakonodavne dokumente ili druge teme (putem samoinicijativnih mišljenja). Ta je ravnoteža bila uobičajena za godinu s velikim brojem zakonodavnih prijedloga.

Kad je riječ o odnosima između Komisije i regionalnih parlamenata, 2023. se znatno smanjio broj doprinosa regionalnih parlamenata (32) i vratio se na razinu iz 2020. (33) (nakon vrhunca u prethodne dvije godine sa 72 doprinosa u 2022. i 50 doprinosa u 2021.).

Nacionalni parlamenti i dalje su tematski bili usmjereni na glavne prioritete Komisije, pri čemu su posebnu pozornost posvetili europskom zelenom planu, novom poticaju europskoj demokraciji i promicanju europskog načina života. Zbog aktualnih ratova u Ukrajini i na Bliskom istoku zahtjevan geopolitički kontekst također je imao istaknutu ulogu u razmjenama (među ostalim na međuparlamentarnim sastancima i konferencijama, kao što je COSAC). Stoga su istaknute teme bile i promišljanja o budućnosti EU-a i njegovu proširenju, migracijama i sigurnosti, kao i opskrba energijom i troškovi energije, konkurentnost EU-a, otvorena strateška autonomija i pravedna tranzicija.

Na temelju glavnih događanja 2023. u vezi s kontrolom poštovanja načela supsidijarnosti mogu se izvesti sljedeći zaključci vrijedni pozornosti.

- Broj obrazloženih mišljenja (22) u kojima se tvrdi da se nije poštovalo načelo supsidijarnosti smanjio se za gotovo trećinu u odnosu na prethodnu godinu (32).

¹²⁶ Regionalni parlament Bavarske dostavio je doprinose za šest javnih savjetovanja za inicijative u okviru raznih politika, za razliku od više od 20 u prethodnoj godini.

¹²⁷ Flamanski parlament dostavio je mišljenja o armensko-azerbajdžanskom sukobu, Gorskom Karabahu i oružanom sukobu na Bliskom istoku. Prema 51. izvaji uz Ugovore Flamanski parlament sastavni je dio belgijskog nacionalnog parlamentarnog sustava. Mišljenja regionalnih parlamenata dostavljaju se preko tajništva Konferencije predsjednika parlamentarnih skupština, uz navođenje adrese belgijskog *Sénata/Senaata*. Komisija ih je stoga tehnički evidentirala kao mišljenja belgijskog *Sénata/Senaata* te je odgovorila i njemu i izravno regionalnom parlamentu.

- Gotovo dvije trećine tih obrazloženih mišljenja dostavila su dva nacionalna parlamenta: oba talijanska doma (devet) i švedski *Riksdag* (pet).
- Nekoliko parlamenata uvelo je unutarnje promjene kako bi se mogli bolje i ranije informirati o procesu oblikovanja politika na razini EU-a te učinkovitije izražavati svoja stajališta¹²⁸.
- Poseban instrument mišljenja o programu rada Komisije u većoj se mjeri strateški koristi. Broj mišljenja nacionalnih parlamenata koji su iskoristili tu mogućnost za informiranje institucija EU-a o vlastitim nacionalnim prioritetima u odnosu na ključne inicijative na razini EU-a i za isticanje posebnosti znatno se povećao, sa 6 u 2022. na 10 u 2023.

Slično tome, moglo se primijetiti i da su neki nacionalni parlamenti počeli sudjelovati u političkom dijalogu na inovativne načine, kao što je reagiranje na raspravu o zakonodavnim prijedlozima koja je u tijeku u okviru trijaloga podnošenjem mišljenja – bilo jednog ili nekoliko uzastopnih mišljenja koja je izdao isti dom ili zajedničkog mišljenja koje je izdao niz parlamenata i koje je podneseno u kasnoj fazi zakonodavnog postupka – te reagiranje na aspekte nekoliko nacrtu delegiranih i provedbenih akata podnošenjem posebnog samoinicijativnog mišljenja. To pokazuje strateški potencijal i fleksibilnost koju omogućuje dijalog između nacionalnih parlamenata i Komisije.

¹²⁸ Na primjer, luksemburški *Chambre des députés* 2023. prvi je put osnovao Odbor za europske poslove. Drugi parlamenti 2023. su proveli unutarnje reforme kako bi mogli učinkovitije djelovati u procesu oblikovanja politika EU-a. Primjer za to je irski *Seanad Éireann*, koji je u prosincu 2022. osnovao odbor za kontrolu nacrtu zakonskih instrumenata povezanih s EU-om.