

GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO

# TEMATSKI SEKTOR **B** STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA POLITIKA

Kmetijstvo in razvoj podeželja



Kultura in izobraževanje



Ribištvo



Regionalni razvoj



Promet in turizem



## STRUKTURNE IN KOHEZIJSKE POLITIKE PO ZAČETKU VELJAVNOSTI LIZBONSKE POGODBE

ŠTUDIJA



**GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO UNIJE**  
**ODDELEK ZA POLITIKO B: STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA**  
**POLITIKA**

**Strukturne in kohezijske politike po**  
**začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe**

**Priročnik o**

- **skupni kmetijski politiki,**
- **skupni ribiški politiki,**
- **regionalni politiki,**
- **prometni in turistični politiki,**
- **kulturni in izobraževalni politiki**

**ŠTUDIJA**

Ta dokument je naročil direktor Direktorata za strukturno in kohezijsko politiko.

## **AVTOR**

Albert MASSOT

## **s prispevki:**

Nilsa DANKLEFSENA  
Esther KRAMER  
Gonçala MACEDE  
Ane Marie NOGUEIRA

## **ODGOVORNA OSEBA**

Catherine MORVAN

## **JEZIKOVNE RAZLIČICE**

Izvirnik: FR.

Prevodi: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **O UREDNIKU**

Če se želite obrniti na oddelek za politiko ali se naročiti na njegov mesečni bilten, pišite na: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Rokopis zaključen februarja 2010.  
Bruselj, © Evropski parlament, 2010

Ta dokument je na voljo na spletnem mestu:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI**

Za mnenja, izražena v tem dokumentu, so odgovorni izključno avtorji in ne predstavljajo nujno uradnega stališča Evropskega parlamenta.

Dovoljeno je razmnoževanje in prevajanje za nekomercialne namene, pod pogojem, da se navede vir ter da je izdajatelj predhodno obveščen in prejme izvod.

**GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO UNIJE**  
**ODDELEK ZA POLITIKO B: STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA**  
**POLITIKA**

# **Strukturna in kohezijska politika po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe**

## **Priročnik o**

- skupni kmetijski politiki,**
- skupni ribiški politiki,**
- regionalni politiki,**
- prometni in turistični politiki,**
- kulturni in izobraževalni politiki**

## **ŠTUDIJA**

### **Izveček:**

Lizbonska pogodba ima obsežne posledice za strukturne in kohezijske politike. Ta študija ocenjuje spremembe v zvezi s politikami, ki sodijo v področje odgovornosti Direktorata B Generalnega direktorata za notranjo politiko Evropskega parlamenta (institucionalne, postopkovne in finančne spremembe ter tudi vsebinske spremembe pri pravnih podlagah).



## VSEBINA

<b>SEZNAM OKRAJŠAV</b>	<b>5</b>
<b>1. UVOD</b>	<b>7</b>
1.1. Lizbonska pogodba in Evropski parlament	7
1.2. Izvajanje Lizbonske pogodbe: prehodno obdobje	9
<b>2. LIZBONSKA POGODBA TER STRUKTURNE IN KOHEZIJSKE POLITIKE</b>	<b>11</b>
2.1. Obseg študije: strukturne in kohezijske politike	11
2.2. Delitev pristojnosti v Uniji: prispevek Lizbonske pogodbe	12
2.3. Pravne posledice delitve pristojnosti za strukturne in kohezijske politike	15
<b>3. ZAKONODAJNE SPREMEMBE STRUKTURNIH IN KOHEZIJSKIH POLITIK</b>	<b>21</b>
3.1. Spremembe pravne podlage in postopkov odločanja	21
3.2. Zakonodajne spremembe skupne kmetijske politike (členi 38 do 44 PDEU)	22
3.3. Zakonodajne spremembe skupne ribiške politike (členi 38 do 44 PDEU)	26
3.4. Zakonodajne spremembe regionalne politike (člena 3(3) in 3(5) PEU; členi 174–177 PDEU)	27
3.5. Zakonodajne spremembe skupne prometne politike (členi 90 do 100 PDEU) in vseevropskih omrežij (členi 170 do 172 PDEU)	29
3.6. Zakonodajne spremembe politik na področju kulture, izobraževanja, mladosti in športa (člena 165 in 167 PDEU)	31
3.7. Zakonodajne spremembe politike na področju turizma (člen 195 PDEU)	33
3.8. Zakonodajne spremembe v zvezi z mednarodnimi sporazumi, ki imajo posledice za strukturne in kohezijske politike (člena 207 in 218 PDEU)	34
3.9. Nova tipologija pravnih aktov Unije: poseben pregled delegiranih in izvedbenih aktov (člena 290 in 291 PDEU)	37
3.10. Druge zakonodajne spremembe s horizontalnim učinkom: postopki za spremembo Pogodb (člen 48 PEU) in pravica do državljanske pobude (člen 11(4) PEU in člen 24 (PDEU)	40
<b>4. SPREMEMBE NA RAVNI PRORAČUNA</b>	<b>43</b>
4.1. Pomembni vplivi na strukturne in kohezijske politike	43
4.2. Odprava ločevanja med obveznimi in neobveznimi odhodki	44
4.3. Novi posebni postopek za sprejem letnega proračuna	45
4.4. Utrditev večletnega finančnega okvira in proračunske discipline v PDEU	48
<b>5. EPILOG: O POSTOPNEM IZVAJANJU LIZBONSKE POGODBE</b>	<b>51</b>





## SEZNAM OKRAJŠAV

<b>Države AKP</b>	države podpisnice konvencije iz Loméja (afriške, karibske in pacifiške države)
<b>ES</b>	Evropska skupnost
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>GSP</b>	splošni sistem preferencialov
<b>MERCOSUR</b>	združenje Brazilije, Paragvaja, Urugvaja in Argentine
<b>MFF</b>	večletni finančni okvir
<b>MVK</b>	medvladna konferenca
<b>NO</b>	neobvezni odhodki
<b>OMU</b>	odprta metoda usklajevanja
<b>OO</b>	obvezni odhodki
<b>PDEU</b>	Pogodbo o delovanju Evropske unije
<b>PES</b>	Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti
<b>PEU</b>	Pogodba o Evropski uniji
<b>RRO</b>	regionalne ribiške organizacije
<b>SES</b>	Sodišče Evropskih skupnosti
<b>SKP</b>	skupna kmetijska politika
<b>SRP</b>	skupna ribiška politika
<b>STO</b>	Svetovna trgovinska organizacija
<b>SUT</b>	skupna ureditev trga
<b>SZVP</b>	skupna zunanja in varnostna politika
<b>TAC</b>	celotni dovoljeni ulov



## 1. UVOD

### 1.1. Lizbonska pogodba in Evropski parlament

Lizbonsko pogodbo so predstavniki sedemindvajsetih držav članic Unije podpisali 13. decembra 2007. Ta pogodba celovito preoblikuje *Pogodbo o Evropski uniji* (PEU) in *Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti* (preimenovano v „*Pogodbo o delovanju Evropske unije*“ – PDEU) <sup>(1)</sup>. V skladu s členom 6 Lizbonske pogodbe <sup>(2)</sup> so države članice ratificirale novo pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, tj. prvi dan meseca, ki sledi deponiranju zadnje listine o ratifikaciji.

Spremembe, ki jih uvaja Lizbonska pogodba, večinoma povzemajo novosti iz predloga pogodbe o *Ustavi za Evropo* <sup>(3)</sup>. Čeprav Lizbonska pogodba uvaja znatne spremembe v celoten institucionalni okvir (potrditev Evropskega sveta; razširitev pristojnosti dajanja pobud in izvedbenih pooblastil Komisije; okrepitev funkcije visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko), je najbolj okrepila prav Evropski parlament.

Parlament kot edina institucija EU, izvoljena na splošnih neposrednih volitvah, ima nove pristojnosti in nova orodja za uveljavljanje glasu državljanov.

#### 1.1.1. Nove zakonodajne pristojnosti na področju skupnih politik

Z Lizbonsko pogodbo je okrepljena vloga Evropskega parlamenta kot zakonodajalca. Odslej je postopek soodločanja, v katerem je z nekaj izjemami EP enakovreden Svetu, „*redni zakonodajni postopek*“. Uporablja se za *nova področja*, katerih število je naraslo s 44 na 85. Najpomembnejša področja se nanašajo na kmetijstvo, ribištvo, izvajanje strukturnih skladov, skupno trgovinsko politiko, varnost preskrbe z energijo, podrobna pravila za postopek večstranskega nadzora za okrepljeno gospodarsko usklajevanje, priseljevanje, pravosodje in notranje zadeve, javno zdravje, intelektualno lastnino, izvajanje evropskega raziskovalnega prostora, šport, turizem in kadrovske predpise za uradnike Unije.

#### 1.1.2. Nove pristojnosti na področju mednarodnih sporazumov

Lizbonska pogodba daje Evropskemu parlamentu tudi nove zakonodajne pristojnosti na področju *mednarodnih sporazumov*. Odslej bodo poslanci morali potrditi sporazume, ki jih bo EU sklenila na večstranski ali dvostranski ravni (o trgovinskih vprašanjih, prometu, ribištvu, okolju, podnebnih spremembah itd.).

#### 1.1.3. Nova proračunska pooblastila

Večje bodo tudi *proračunske pristojnosti* Evropskega parlamenta. Ker je staro razlikovanje med „*obveznimi*“ in „*neobveznimi odhodki*“ odpravljeno, obe veji proračunskega organa

<sup>1</sup> Lizbonska pogodba: UL C 306, 17.12.2007. Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU): UL C 115, 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=sl>). O razvoju pogodb glej tudi [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_sl.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_sl.htm).

<sup>2</sup> UL C 306, 17.12.2007, str. 135.

<sup>3</sup> Vendar se Lizbonska pogodba ne imenuje „*ustava*“ in opušča vso terminologijo ali simbole, povezane z ustavo (evropski zakon, minister za zunanje zadeve Unije, himna, zastava, geslo, dan Evrope). Namesto da bi Pogodbo ES in Pogodbo EU razveljavila in ju nadomestila, ju spreminja. Poleg tega Lizbonska pogodba ne uzakoni načela primarnosti prava Unije (zaradi česar je pravna služba Sveta sklepni listini priložila mnenje - izjavo št. 17). V besedilo prav tako ne vključi Listine o temeljnih pravicah in se nanjo le sklicuje v členu 6(1) PEU.

(Evropski parlament in Svet) skupaj odločata o celotnem proračunu Unije. Lizbonska pogodba s PDEU uzakonja tudi *novi letni proračunski postopek* in utrjuje *večletni finančni okvir*.

#### **1.1.4. Nov institucionalni okvir**

Nova pogodba vsebuje tudi določbe o številnih temah, ki neposredno ali posredno vplivajo na delo Parlamenta:

- Evropsko skupnost in Evropsko unijo nadomesti z novo *Unijo* <sup>(4)</sup>, ki je *pravna oseba* <sup>(5)</sup> v domačem in mednarodnem pravnem redu <sup>(6)</sup>,
- opusti *stebarno strukturo*, čeprav se ohranijo posebni postopki na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), vključno z obrambno politiko,
- utrjuje *vrednote Unije*, ki postanejo referenčni okvir za prihodnje pristope k Uniji in morebitne sankcije držav članic, ki te vrednote hudo in vztrajno kršijo,
- utrdi tudi *državljanstvo Unije* <sup>(7)</sup> in *pravice posameznikov* <sup>(8)</sup>, med katere vključi *pravico naslavljanja peticije* na Evropski parlament <sup>(9)</sup> in *pravico do državljanske pobude* <sup>(10)</sup>, ki je postala instrument za neposredno udeležbo pri javnih zadevah Unije (glej razdelek 3.10.2. spodaj),
- okrepi demokratični nadzor, tako da razširi sestavo Evropskega parlamenta (z 18 dodatnimi člani) in nacionalnim parlamentom prizna vlogo pri dobrem delovanju Unije <sup>(11)</sup>. v zvezi s tem jim omogoča, da nasprotujejo zakonodajnim predlogom Komisije, če menijo, da bi bilo ta vprašanja bolje reševati na nacionalni ravni ob upoštevanju načela subsidiarnosti („mehanizem zgodnjega opozarjanja“) (glej razdelek 2.3.3. spodaj),
- spodbuja udeležbo civilne družbe na socialno-ekonomskem, civilnem, poklicnem in kulturnem področju <sup>(12)</sup>, potrdi načelo dialoga s socialnimi partnerji <sup>(13)</sup> in ga razširi v zvezi s cerkvami, svetovnonazorskimi in nekonfesijskimi organizacijami <sup>(14)</sup>.
- v zvezi s *tipologijo pravnih aktov* uvede jasno razlikovanje med zakonodajnimi akti (uredbe, direktive in sklepi), ki se sprejemajo po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku, in nezakonodajnimi akti; poleg tega Lizbonska pogodba vsebuje novosti v zvezi z *delegiranimi in izvedbenimi akti* („komitologija“) (glej razdelek 3.9.2. spodaj),
- nazadnje, Lizbonska pogodba dodeli Parlamentu novo pravico, da predlaga *spremembo Pogodb* <sup>(15)</sup> in potrdi *pravico* držav članic do prostovoljnega *izstopa* iz Unije <sup>(16)</sup>.

<sup>4</sup> Tretji odstavek člena 1 PEU.

<sup>5</sup> Člen 47 PEU in izjava št. 24, priložena sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo.

<sup>6</sup> Ta oseba bo obstajala v *notranjem pravnem redu*, kajti Unija bo pogodbeno odgovorna (člen 340 PDEU) in bo imela v vseh državah članicah kar najširšo pravno in poslovno sposobnost (člen 335 PDEU). *Mednarodna pravna osebnost* Unije pa se bo kazala kot sposobnost sklepanja mednarodnih sporazumov na področjih, ki so v njeni pristojnosti, pravica do poslaništev v tretjih državah in mednarodnih organizacijah (člen 35 PEU, člen 221 PDEU) ter kot zunanje delovanje (členi 21 do 46 PEU) (ki se udejanja v trgovinski politiki, sodelovanju s tretjimi državami, humanitarni pomoči in SZVP).

<sup>7</sup> Člen 20 PDEU.

<sup>8</sup> Členi 18 do 24 PEU.

<sup>9</sup> Člen 20(2)(d) PDEU in člen 24 PDEU.

<sup>10</sup> Člen 11(4) PEU in člen 24 PDEU.

<sup>11</sup> Člen 12 PEU in Protokol št. 1.

<sup>12</sup> Člen 300(2) PDEU.

<sup>13</sup> Člen 152 PDEU.

<sup>14</sup> Člen 17 PDEU.

## 1.2. Izvajanje Lizbonske pogodbe: prehodno obdobje

Evropske institucije so takoj, ko je začela veljati Lizbonska pogodba, in celo pred tem začele izvajati potrebne ukrepe za določitev novih zakonodajnih postopkov, morebitnih podrobnih pravil za medinstitucionalno sodelovanje in pregled zadevnih veljavnih besedil.

Komisija je pripravila „*omnibus sporočilo*“ o posledicah začetka veljavnosti Pogodbe za še nedokončane medinstitucionalne postopke odločanja. V tem sporočilu so navedeni zakonodajni predlogi, ki so še v obravnavi, in sprememba njihove pravne podlage<sup>(17)</sup>. Pripravila je tudi sporočilo o novih *delegiranih aktih* (člen 290 PDEU)<sup>(18)</sup>. Na tej podlagi bosta morali konferenca predsednikov odborov in plenarna skupščina odločiti o okviru, ki se bo v prihodnosti uporabljal za zakonodajna pooblastila (glej razdelek 3.9.1. *spodaj*).

Decembra 2009 je bila podpisana tudi prva *medinstitucionalna izjava* o izvajanju člena 291 PDEU. Evropski parlament, Svet in Komisija so se odločili, da se do novega zakonodajnega okvira za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil, ki ga je načeloma treba sprejeti pred junijem 2010, začasno ohranijo veljavna pravila „komitologije“<sup>(19)</sup>.

Evropski parlament je zaradi začetka veljavnosti nove pogodbe sprejel več *resolucij*:

- o *možnostih za razvoj civilnega dialoga* (T6-0007/2009 z dne 13.1.2009). Poročilo GRABOWSKA, INI/2008/2067<sup>(20)</sup>,
- o *splošni reviziji Poslovnika Evropskega parlamenta* (T6-0359/2009 z dne 6.5.2009). Poročilo CORBETT, REG/2007/2124<sup>(21)</sup>,
- o *novi vlogi in pristojnostih Parlamenta* (T6-0373/2009 z dne 7.5.2009). Poročilo LEINEN, INI/2008/2063<sup>(22)</sup>,
- o *vplivu Lizbonske pogodbe na razvoj institucionalnega ravnotežja v Evropski uniji* (T6-0387/2009 z dne 7.5.2009). Poročilo DEHAENE, INI/2008/2073<sup>(23)</sup>,
- o *finančnih vidikih Lizbonske pogodbe* (T6-0374/2009 z dne 7.5.2009). Poročilo GUY-QUINT, INI/2008/2054<sup>(24)</sup>,
- o *razvoju odnosov med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti* (T6-0388/2009 z dne 7.5.2009). Poročilo BROK, INI/2008/2120<sup>(25)</sup>,
- o *evropski državljanski pobudi* (T6-0389/2009 z dne 7.5.2009). Poročilo KAUFMANN, INI/2008/2169<sup>(26)</sup>,
- o *prehodnih postopkovnih smernicah za proračunske zadeve zaradi začetka veljave Lizbonske pogodbe* (T7-0067/2009 z dne 12.11.2009). Poročilo LAMASSOURE, INI/2009/2168<sup>(27)</sup>,

<sup>15</sup> Člen 48 PEU.

<sup>16</sup> Člen 50 PEU.

<sup>17</sup> KOM(2009) 665 z dne 2.12.2009.

<sup>18</sup> KOM(2009) 673 z dne 9.12.2009.

<sup>19</sup> Deklaracija Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v zvezi z izvajanjem člena 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922&noticeType=null&language=fr>.

<sup>21</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5642232>.

<sup>22</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>23</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>24</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>.

<sup>25</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922&noticeType=null&language=fr>.

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>.

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>.

- o prilagoditvi Poslovnika Evropskega parlamenta Lizbonski pogodbi (T7-0088/2009 z dne 25.11.2009). Poročilo MARTIN, REG/2009/2062 <sup>(28)</sup>,
- o potrebnem izboljšanju pravnega okvira o dostopu do dokumentov (T7-0116/2009). Skupna resolucija, sprejeta po vprašanjih Svetu O-0122/2009 in Komisiji O-0123/2009 <sup>(29)</sup>,
- o revidiranem okvirnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo za naslednje zakonodajno obdobje. Resolucija z dne 9.2.2010. RSP/2010/2519 <sup>(30)</sup>.

V teh okoliščinah je tudi predvideno, da plenarna skupščina na plenarnem zasedanju aprila 2010 sprejme resolucijo o *pristojnosti zakonodajnega pooblastila*. Poročilo SZAJER, INI/2010/2021 <sup>(31)</sup>.

---

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912&noticeType=null&language=fr>.

<sup>29</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

<sup>30</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

<sup>31</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

## 2. LIZBONSKA POGODBA TER STRUKTURNE IN KOHEZIJSKE POLITIKE

### 2.1. Obseg študije: strukturne in kohezijske politike

Nove prečiščene pogodbe uvajajo pomembne spremembe v vse *skupne politike*. Vendar se ta študija omejuje na analizo strukturnih in kohezijskih politik. V ta namen so „strukturne in kohezijske politike“ opredeljene tako, kot so opredeljene na organizacijski ravni Evropskega parlamenta (sedaj v pristojnosti Direktorata B v GD za notranjo politiko EP in še posebej sekretariatov zadevnih parlamentarnih odborov ter Tematskega sektorja B), in sicer so to:

- skupna kmetijska politika,
- skupna ribiška politika,
- regionalna politika,
- prometna politika,
- kulturna, izobraževalna, mladinska in športna politika ter
- turistična politika.

V členu 3 PEU so na novo opredeljeni *cilji Unije*. Potrjena je vzpostavitev notranjega trga (člen 3(3) PEU) ter ekonomske in monetarne unije za zagotavljanje uravnotežene gospodarske rasti in stabilnosti cen. Potrjeno je tudi prizadevanje Unije za visoko konkurenčno *socialno tržno gospodarstvo*, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. Zato mora evropski model socialnega tržnega gospodarstva temeljiti na trajnostnem razvoju, spodbujanju znanstvenega napredka, ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ter solidarnosti med državami članicami. Na tej podlagi postanejo strukturne in kohezijske politike ključna orodja za prihodnost Unije, zlasti v sedanjih gospodarskih razmerah ob skorajšnji oživitvi gospodarstva.

Res je, da se je konvencija, ki je pripravila osnutek Ustave za Evropo, pri svojem delu omejila na *institucionalna in postopkovna vprašanja*, ker posodobitev *vsebinskih pravil politik* ni spadala v njen mandat. Vendar pa države članice na MVK niso imele te omejitve in so svoje pristojnosti uveljavile na več področjih, zlasti v določenih strukturnih in kohezijskih politikah: v regionalni politiki (glej razdelek 3.4. *spodaj*), prometu (glej razdelek 3.5. *spodaj*), športu (glej *spodaj* razdelek 3.6.1.) ali turizmu (glej razdelek 3.7. *spodaj*). Nazadnje so bile te vsebinske spremembe skupnih politik vključene v PDEU.

V teh okoliščinah se bo obseg delovanja parlamentarnih odborov, pristojnih za strukturne in kohezijske politike (kmetijstvo in razvoj podeželja, ribištvo, regionalni razvoj, kultura in izobraževanje, promet in turizem), temeljito spremenil zlasti na zakonodajni, izvršni in finančni ravni ter na ravni mednarodnih sporazumov <sup>(32)</sup>.

Vendar bodo te spremembe v vsaki politiki drugačne, glede na naravo *pristojnosti*, ki jih države članice na vsakem področju *prenešajo na Unijo*.

<sup>32</sup> V enem prejšnjih sporočil Tematskega sektorja B je bila opravljena analiza vpliva Ustavne pogodbe na ista področja: „Ustavna pogodba ter strukturna in kohezijska politika“, IP/B/COMM/NT/2006\_02, PE 369.037, 29.5.2006. V vseh jezikih objavljeno na: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>. Tematski sektor B se zahvaljuje vsem sekretariatom zadevnih parlamentarnih odborov za pomoč pri pripravi te študije.

## 2.2. Delitev pristojnosti v Uniji: prispevek Lizbonske pogodbe

Za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti <sup>(33)</sup>. V skladu s tem načelom Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje zastavljenih ciljev <sup>(34)</sup>. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso dodeljene Uniji <sup>(35)</sup>.

V teh okoliščinah se z naslovom I PDEU uvede *splošna tipologija pristojnosti* Unije na ravni prvostopenjske sekundarne zakonodaje (zakonodajni akti in akti, sprejeti v okviru pogodb in sporazumov). Tipologija vsebuje *tri kategorije*, za katere so sestavljeni sezname zadevnih področij in politik glede na stopnjo povezanosti. Gre za izključne pristojnosti, deljene pristojnosti ter pristojnosti za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic <sup>(36)</sup>.

### 2.2.1. Izključne pristojnosti Unije

Na področjih v izključni pristojnosti lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte <sup>(37)</sup>. V teh primerih države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Skupnosti. Dodeljena izključna pristojnost, za razliko od deljenih pristojnosti (glej razdelek 2.2.2. *spodaj*), ne more zapasti in ni reverzibilna, čeprav je Unija ne izvaja <sup>(38)</sup>.

V členu 3 PDEU so navedena naslednja področja v izključni pristojnosti:

- ustanovitev *carinske unije* <sup>(39)</sup>,
- opredeljevanje in vodenje *skupne trgovinske politike* <sup>(40)</sup>,
- opredeljevanje in izvajanje *pravil o konkurenci*, potrebnih za delovanje notranjega trga <sup>(41)</sup>,
- *monetarna politika* po sprejetju evra <sup>(42)</sup>,
- *ohranjanje morskih bioloških virov* v okviru skupne ribiške politike (SRP) <sup>(43)</sup>,
- nazadnje, Unija ima izključno pristojnost za sklenitev *mednarodnega sporazuma* <sup>(44)</sup>, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe <sup>(45)</sup>.

<sup>33</sup> Člen 5(1) PEU in člen 7 PDEU.

<sup>34</sup> Člen 5(2) PEU.

<sup>35</sup> Člen 5(2) PDEU in izjava št. 18, priložena sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo.

<sup>36</sup> Lizbonski pogodbi je priloženih več protokolov in/ali deklaracij, ki pojasnjujejo delitev in izvajanje pristojnosti: Glej: glej Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena; izjavi št. 13 in 14 o SZVP, izjavo št. 18 o razmejitvi pristojnosti, in nazadnje izjavo št. 24 o pravni osebnosti Unije. Vendar je treba opozoriti, da izjave same po sebi niso pravno zavezujoče.

<sup>37</sup> Člen 2(1) PDEU. Glej v zvezi s tem Mnenje SES 1/75 z dne 11. novembra 1975, ECR 1355.

<sup>38</sup> SES, 14. decembra 1971, zadeva 7/71, *Komisija proti Franciji*, ECR 1003.

<sup>39</sup> Člen 3(1)(a) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 28 do 37 PDEU.

<sup>40</sup> Člen 3(1)(e) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 207 PDEU. Treba je opozoriti, da je skupna trgovinska politika (STP) nujno dopolnilo omenjene carinske unije iz člena 3(1)(a) (SES, zgoraj navedeno Mnenje 1/75 z dne 11. novembra 1975).

<sup>41</sup> Člen 3(1)(b) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 101 do 109 PDEU.

<sup>42</sup> Člen 3(1)(c) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 105 in naslednjih PDEU.

<sup>43</sup> Člen 3(1)(d) PDEU. Sicer pa ta izključna pristojnost temelji na dolgoletni sodni praksi: SES, 5. maja 1981, zadeva 804/79, ECR 1045, točka 17; SES, 16. januarja 2003, *Annie Pansard in drugi*, zadeva C-265/01, ECR [2003] I-683. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 43(3) PDEU.

<sup>44</sup> V skladu s sodno prakso so mednarodni sporazumi sestavni del pravnega reda Skupnosti (SES, 30. aprila 1974, zadeva 181/73, *Haegeman*, ECR 459), kar velja tudi za akte, ki jih sprejmejo institucije, ustanovljene s temi akti (SES, 5. februarja 1976, zadeva 87/75, *Bresciani*; SES, 20. septembra 1990, zadeva C-192/89, *Sevinçe*).

<sup>45</sup> Člen 3(2) PDEU. Besedilo tega člena priznava *eksplicitne* (eksplicitno dodeljene s Pogodbo) in *implicitne zunanje pristojnosti* (ki implicitno izhajajo iz notranje pristojnosti), to razlikovanje se je razvilo v dolgoletni



## 2.2.2. Deljene pristojnosti Unije

Če ima Unija po Pogodbah na določenem področju *deljeno* pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte<sup>(46)</sup>. Za deljene pristojnosti je značilno, da pristojnosti držav postopoma izginjajo ustrezno z izvajanjem pristojnosti Unije.

Na tej podlagi države članice lahko izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja<sup>(47)</sup> in tudi kolikor se je Unija odločila, da jo bo prenehala izvajati. Do slednjega pride, ko se pristojne institucije EU odločijo razveljaviti določen zakonodajni akt, zlasti da bolje zagotovijo stalno spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti<sup>(48)</sup>. Zato so deljene pristojnosti reverzibilne, drugače kot izključne pristojnosti, katerih skupnostni značaj izhaja iz same PDEU in ga je torej mogoče izpodbijati le, če se spremeni Pogodba (glej razdelek 2.2.1. *zgoraj*). Poleg tega bo v skladu z Lizbonsko pogodbo in Protokolom št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti zakonodajalec Skupnosti moral dokazati, da merili iz člena 5(3) PEU (to sta nezadovoljivo doseganje rezultatov na ravni držav in lažje doseganje na ravni Skupnosti) koristita Uniji. Dokazno breme bo torej nosila Unija (in zlasti Komisija).

Deljene pristojnosti se izvajajo na vseh področjih, ki jih ne pokrivata člena 3 in 6 PDEU (izključne in dodatne pristojnosti). V členu 4(2) PDEU so navedeni zlasti:

- *notranji trg*<sup>(49)</sup> (razen opredeljevanja pravil o konkurenci, ki sodi v izključno pristojnost)<sup>(50)</sup>,
- opredeljevanje minimalnih standardov *socialne politike*<sup>(51)</sup>; v preostalem je Unija pristojna samo za podporo, uskladitev ali dopolnitev<sup>(52)</sup>,
- *ekonomska, socialna in teritorialna kohezija*<sup>(53)</sup>,
- *kmetijstvo in ribištvo*<sup>(54)</sup>, razen ohranjanja morskih bioloških virov, ki je v izključni pristojnosti (glej razdelek 2.2.1. *zgoraj*),
- *okolje*<sup>(55)</sup>,
- *varstvo potrošnikov*<sup>(56)</sup>,
- *promet*<sup>(57)</sup>,
- *vseevropska omrežja*<sup>(58)</sup>,

sodni praksi. Obseg in način izvajanja pristojnosti za mednarodne sporazume sta opredeljena v členu 207(3), (4) in (5) ter členu 216 in naslednjih PDEU. Za pogajanja o mednarodnih sporazumih iz prvega stebra in njihovih sklenitev se uporablja postopek iz člena 218(6) PDEU.

<sup>46</sup> Člen 2(2) PDEU. Sicer pa v primeru ukrepanja Unije na določenem področju obseg izvajanja pristojnosti zajema le elemente, ki jih ureja zadevni akt Unije, in torej ne zajema celotnega področja (Protokol št. 25).

<sup>47</sup> To načelo je uvedlo že SES (SES, 16. februarja 1978, zadeva 61/77, *Komisija proti Irski*, ECR 417).

<sup>48</sup> Izjava 18, priložena sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo. Vendar je treba ponovno opozoriti, da izjave same po sebi niso pravno zavezujoče.

<sup>49</sup> Člen 4(2)(a) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 26 in 27 PDEU.

<sup>50</sup> Člen 3(1)(b) PDEU (glej *zgoraj* 2.2.1) in Protokol št. 27.

<sup>51</sup> Člen 4(2)(b) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 151 in naslednjih PDEU.

<sup>52</sup> Člen 153 PDEU.

<sup>53</sup> Člen 4(2)(c) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 174 do 178 PDEU in v Protokol št. 28.

<sup>54</sup> Člen 4(2)(d) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 38 in naslednjih PDEU. Vendar je nekaj pripomb glede SKP in skupne ribiške politike vključenih v razdelek 2.3 (*spodaj*).

<sup>55</sup> Člen 4(2)(e) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 191 in naslednjih PDEU.

<sup>56</sup> Člen 4(2)(f) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 169 PDEU.

<sup>57</sup> Člen 4(2)(g) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 90 in naslednjih PDEU.

<sup>58</sup> Člen 4(2)(h) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 170 do 172 PDEU.

- *energija* <sup>(59)</sup>, področje, ki je do sedaj spadalo v kategorijo pristojnosti za podporo, uskladitev ali dopolnitev,
- *območje svobode, varnosti in pravice* <sup>(60)</sup>,
- opredelitev *standardov za varnost na področju javnega zdravja* <sup>(61)</sup>, kajti v preostalem je namen delovanja Unije na tem področju predvsem dopolnjevati nacionalne politike in spodbujati sodelovanje med državami <sup>(62)</sup>,
- nazadnje, s PDEU se Uniji prizna pristojnost ukrepanja na področjih *raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja* <sup>(63)</sup> ter na področju *humanitarne pomoči* <sup>(64)</sup> z opozorilom, da izvajanje te pristojnosti ne more ovirati držav članic pri izvajanju njihovih pristojnosti: gre torej bolj za dopolnilno delovanje kot za deljene pristojnosti *stricto sensu* <sup>(65)</sup>.

### **2.2.3. Pristojnosti Unije za podporo, uskladitev in dopolnitev**

Unija je na nekaterih področjih pristojna za izvajanje ukrepov za *podporo, uskladitev ali dopolnitev* ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic na teh področjih <sup>(66)</sup>. Pravno zavezujoči akti Unije, ki se nanašajo na ta področja, ne smejo vključevati usklajevanja zakonov in drugih predpisov držav članic, če take pobude za usklajevanje spadajo v zgornjo kategorijo deljenih pristojnosti (glej razdelek 2.2.2. zgoraj).

V to kategorijo spadajo različne pristojnosti, prenesene na Unijo s PDEU (*člen 6 PDEU*):

- *varovanje in izboljšanje človekovega zdravja* <sup>(67)</sup>,
- *industrija* <sup>(68)</sup>,
- *kultura* <sup>(69)</sup>,
- *turizem* <sup>(70)</sup>,
- *izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina in šport* <sup>(71)</sup>,
- *civilna zaščita* <sup>(72)</sup> in
- *upravno sodelovanje* <sup>(73)</sup>.

### **2.2.4. Druge pristojnosti Unije**

Treba je opozoriti, da je v PDEU navedena še četrta kategorija pristojnosti Unije, to je pristojnost za *usklajevanje gospodarske in socialne politike ter politike zaposlovanja držav*

<sup>59</sup> Člen 4(2)(i) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 194 PDEU.

<sup>60</sup> Člen 4(2)(j) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 67 in naslednjih PDEU. V trenutnih razmerah je treba na tem področju razlikovati naslednje: na eni strani so vidiki, vključeni v steber Skupnosti (politika o priseljevanju, vizumih, azilu, schengenskem pravnem redu na splošno), v deljeni pristojnosti; na drugi strani je policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (člen 82 in naslednji PDEU) bolje vključiti v dodatne pristojnosti.

<sup>61</sup> Člen 4(2)(k) PDEU.

<sup>62</sup> Člen 168(1) in (2) PDEU.

<sup>63</sup> Člen 4(3) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 179 in naslednjih PDEU.

<sup>64</sup> Člen 4(4) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 214 PDEU.

<sup>65</sup> Člen 180 in člen 214(1) PDEU.

<sup>66</sup> Člen 2(5) PDEU.

<sup>67</sup> Člen 6(a) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 168(1) in (2) PDEU.

<sup>68</sup> Člen 6(b) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 173 PDEU.

<sup>69</sup> Člen 6(c) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 167 PDEU.

<sup>70</sup> Člen 6(d) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 195 PDEU.

<sup>71</sup> Člen 6(e) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členih 165 in 166 PDEU.

<sup>72</sup> Člen 6(f) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 196 PDEU.

<sup>73</sup> Člen 6(g) PDEU. Obseg in način izvajanja te pristojnosti sta opredeljena v členu 197 PDEU.

članic z opredelitvijo širših smernic ali smernic za ta področja <sup>(74)</sup>. Menimo, da gre bolj za pristojnosti za uskladitev, ki jih je treba vključiti med dodatne pristojnosti, kot za posebno kategorijo pristojnosti. Treba je tudi opozoriti, da bo usklajevanje gospodarske in socialne politike ter politike zaposlovanja bistven element izhoda iz krize in vzpostavitve novega gospodarskega upravljanja v Uniji (strategija 2020) <sup>(75)</sup>.

- V zvezi z *gospodarsko politiko* <sup>(76)</sup> Svet lahko sprejme priporočila, ki določajo širše smernice za nacionalne politike <sup>(77)</sup>, zlasti kadar bi te lahko ogrozile pravilno delovanje EMU <sup>(78)</sup>. Poleg tega sta Komisija in Svet pristojna za spremljanje gospodarskega gibanja v vsaki državi članici in Uniji ter skladnosti gospodarskih politik z opredeljenimi širšimi smernicami. V teh okoliščinah institucije Unije lahko začnejo postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem <sup>(79)</sup>, lahko pa državi članici v težavah odobrijo finančno pomoč <sup>(80)</sup>.
- Enako velja za *zaposlovanje*, kajti Unija lahko prispeva k visoki stopnji zaposlenosti s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in s podpiranjem, po potrebi celo dopolnjevanjem njihovega delovanja <sup>(81)</sup>.
- V zvezi s *socialno politiko* v širšem pomenu je Unija pristojna za podpiranje in dopolnjevanje dejavnosti držav članic <sup>(82)</sup>. V ta namen lahko Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami, in celo sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje <sup>(83)</sup>.

Nazadnje je treba opozoriti, da pristojnosti na področju SZVP in obrambe niso vključene v nobeno od kategorij PDEU.

### 2.3. Pravne posledice delitve pristojnosti za strukturne in kohezijske politike

Tipologija pristojnosti iz Lizbonske pogodbe ima, odvisno od stopnje nadsocijalne povezanosti na različnih področjih, različne učinke na strukturne in kohezijske politike ter na delovanje zadevnih parlamentarnih odborov <sup>(84)</sup>.

Večina strukturnih in kohezijskih politik spada v kategorijo *deljenih pristojnosti*:

<sup>74</sup> Člen 2(3) in člen 5 PDEU.

<sup>75</sup> KOM(2009) 647 z dne 24. novembra 2009. V opredelitvi *strategije 2020* (ki bo leta 2010 nadomestila lizbonsko strategijo) bosta morali strukturna in kohezijska politika imeti bistveno vlogo v novem, bolj trajnostnem modelu rasti, ki se bo bolj opiral na gospodarstvo, temelječe na znanju.

<sup>76</sup> Člen 5 PEU ter člen 120 in naslednji PDEU.

<sup>77</sup> Člen 121(2) PDEU. Svet mora o svojem priporočilu obvestiti Parlament.

<sup>78</sup> Člen 121(4) PDEU („Kadar se [...] ugotovi, da [bi] ekonomske politike neke države članice [...] lahko ogrozile pravilno delovanje ekonomske in monetarne unije, lahko Komisija to državo članico opozori. Svet lahko na priporočilo Komisije naslovi potrebna priporočila na to državo članico“).

<sup>79</sup> Člen 126 PDEU in Protokol št. 12.

<sup>80</sup> Člen 122(2) PDEU. Treba je opozoriti, da je posredovanje Unije v zvezi z grško krizo (februarja 2010) temeljilo na novih členih 121(4) in 122(2) PDEU. Zlasti slednji je omogočil vzpostavitev posebnega načrta za reševanje grškega gospodarstva.

<sup>81</sup> Člen 147(1) PDEU.

<sup>82</sup> Člen 153(1) PDEU.

<sup>83</sup> Člen 153(2) PDEU. Člen 156 PDEU vključuje tudi odprto metodo usklajevanja (OMC).

<sup>84</sup> Za pristojnosti stalnih parlamentarnih odborov glej Prilogo VII k Poslovniku Evropskega parlamenta, str. 131 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL>).

- *regionalna politika* (za področje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, ki je dodeljeno Odboru za regionalni razvoj (REGI)),
- *skupna kmetijska politika* (SKP) (področje v pristojnosti Odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja (AGRI)),
- *skupna ribiška politika* (SRP), razen ohranjanja morskih bioloških virov, ki je v izključni pristojnosti (področje, dodeljeno Odboru za ribištvo (PECH)) in
- *prometna politika* ter vzpostavitev in razvoj vseevropskih omrežij (področja, dodeljena Odboru za promet in turizem (TRAN)).

Druga skupina politik spada na področje *pristojnosti za podporo, uskladitev ali dopolnitev*:

- kultura, izobraževanje, mladina in šport (področja, dodeljena Odboru za kulturo in izobraževanje (CULT) <sup>(85)</sup>,
- turizem (v pristojnosti Odbora za promet in turizem (TRAN)).

In nazadnje, *izključne pristojnosti* Unije vplivajo na strukturne in kohezijske politike na dveh ravneh:

- na ravni *ohranjanja morskih bioloških virov* v okviru skupne ribiške politike (SRP); v resnici se s priznanjem te izključne pristojnosti v PDEU samo formalizira sodna praksa SES <sup>(86)</sup>,
- na ravni *mednarodnih sporazumov* z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami; ti neposredno vplivajo na nekatere strukturne in kohezijske politike ter njihove parlamentarne odbore, in sicer za *promet* <sup>(87)</sup>, *kulturo in izobraževanje* <sup>(88)</sup>, *kmetijstvo* <sup>(89)</sup> in *ribištvo* <sup>(90)</sup>.

### **2.3.1. Deljene pristojnosti proti izključnim pristojnostim: siva območja**

Obseg izključnih pristojnosti je treba v več ozirih natančneje opredeliti. Najprej je treba opozoriti na siva območja v nekaterih strukturnih in kohezijskih politikah:

- a) Na področju kmetijstva Lizbonska pogodba popolnoma degradira SKP v nasprotju s splošnim mnenjem strokovnjakov, pravnih služb Komisije <sup>(91)</sup> in sodno prakso <sup>(92)</sup>, ki so do sedaj menili, da je tržna politika (prvi steber SKP) v izključni pristojnosti

<sup>85</sup> Nasprotno pa je poklicno usposabljanje dodeljeno Odboru za zaposlovanje in socialne zadeve (glej točko VII Priloge VII k Poslovniku Evropskega parlamenta).

<sup>86</sup> SES, 5. maja 1981, zadeva 804/79, *Komisija proti Združenemu kraljestvu*, ECR 1045.

<sup>87</sup> Člen 207(5) PDEU, ki napotuje na člene 90 do 100 PDEU in člen 218 PDEU. V skladu s Prilogo VII k Poslovniku Evropskega parlamenta (točka XI, str. 128) je odbor za promet in turizem pristojen za „*odnose z mednarodnimi prevoznimi organi in organizacijami*“.

<sup>88</sup> Člen 207(4)(a) in (b) PDEU. V skladu s Prilogo VII Poslovnika Evropskega parlamenta (točka XV, str. 129) je Odbor za kulturo in izobraževanje pristojen za „*sodelovanje s tretjimi državami na področju kulture in izobraževanja ter odnose z ustreznimi mednarodnimi organizacijami in institucijami*“.

<sup>89</sup> Sedaj trgovanje s kmetijskimi proizvodi urejajo sporazumi iz urugvajskega kroga pogajanj v STO, zlasti sporazum o kmetijstvu. Ti večstranski sporazumi spadajo na področje skupne trgovinske politike in je zanje torej pristojen parlamentarni Odbor za mednarodno trgovino (INTA) (Priloga VII k Poslovniku Evropskega parlamenta, točka III, str. 124). Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja (AGRI) nima posebnih pristojnosti na tem področju (Priloga VII k Poslovniku Evropskega parlamenta, točka XIII, str. 129). Vendar je bil zaradi teže kmetijskih pogajanj v STO vedno tesno povezan z delovanjem odbora INTA.

<sup>90</sup> Sporazumi na področju ribištva so vključeni v postopek iz člena 218(6)(a) PDEU z odobritvijo Evropskega parlamenta (glej spodaj razdelek 3.8). V skladu s Prilogo VII k Poslovniku Evropskega parlamenta (točka XIV, str. 129) je Odbor za ribištvo (PECH) pristojen za „*mednarodne sporazume na področju ribištva*“.

<sup>91</sup> Sporočilo o subsidiarnosti (SEC(1992) 1990 z dne 27. oktobra 1992).

<sup>92</sup> SES, 23. januarja 1975, *Galli*, zadeva 31/74, ECR 47; 14. julija 1994, *Rustica Semences*, zadeva C-438/92, ECR I-3528.

Unije. Nedvomno je bila ta sprememba narave mogoča po letu 1992 in postopnem spreminjanju SKP, usmerjene v cene, v drugačno SKP, ki je temeljila na pomočeh. Vendar se pojavlja dvom, ali se *določanje cen kmetijskih proizvodov*, vsaj v fazi proizvodnje, šteje za deljeno pristojnost. Na področju javnih intervencijskih ukrepov, določenih z *enotno skupno ureditvijo trga* (SUT) <sup>(93)</sup>, države članice nimajo nobenega manevrskega prostora, v nasprotju z običajno ureditvijo pri ostalih mehanizmih iz prvega stebra SKP (pomoč, kvote, zasebno skladiščenje, pravila v zvezi s trženjem itd.), kjer okvir še zdaleč ni enoten in imajo nacionalne uprave široke pristojnosti za izvajanje (načelo prožnega upravljanja). Enako velja za priporočene in proizvodne cene za nekatere *ribiške* proizvode <sup>(94)</sup>. Vendar gre pri cenah za izključno pristojnost, ne po naravi, pač pa *pri izvajanju* <sup>(95)</sup>. To razlikovanje, ki ga potrjuje delitev pristojnosti iz PDEU, je zelo pomembno za prihodnost SKP in SRP: ker izključna pristojnost, ki nastopi, ko evropski zakonodajalec aktivira svoje pristojnosti, ni tako močna kot izključna pristojnost, ki izhaja neposredno iz Pogodbe, obstaja *možna reverzibilnost* na področju cen, če evropske institucije to želijo in ne uporabljajo svojih normativnih pristojnosti (ta reverzibilnost bi se lahko pokazala v postopku *ponovne nacionalizacije SKP ali SRP*). Z vidika reverzibilnosti torej ni bistvenih razlik med deljenimi pristojnostmi in izključnimi pristojnostmi pri izvajanju.

- b) Poleg tega se zunanji vidiki SKP in skupne ribiške politike približujejo *skupni trgovinski politiki* (STP), ki je v izključni pristojnosti. Razdelitev področij med SKP in trgovinsko politiko je bilo določeno z mnenjem Sodišča 1/94 o Svetovni trgovinski organizaciji (STO) <sup>(96)</sup>. Udeležba v večstranskem sistemu trgovinske ureditve spada na področje člena 207 PDEU (STP), notranji ukrepi za upravljanje tega sistema pa se sprejemajo na podlagi člena 43 PDEU (kmetijstvo in ribištvo). V tem okviru se je v enotni SUT <sup>(97)</sup> razvilo več mehanizmov SKP: uvozna in izvozna dovoljenja, carine in prelevmani, izvozna nadomestila, upravljanje kvot, zaščitni ukrepi itd. Enako so se v *skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* <sup>(98)</sup> za trgovanje s tretjimi državami razvili carinska ureditev, referenčne cene in zaščitni ukrepi.
- c) *Nazadnje*, SKP in SRP sta upravičeni do posebne ureditve na področju *politike konkurence* <sup>(99)</sup>. Z razširitvijo določb člena 3(1)(b) PDEU naj bi bila ta pravila o konkurenci, ki se uporabljajo za kmetijske in ribiške proizvode, v izključni pristojnosti.

Skratka, po Lizbonski pogodbi ne more biti enotnega pristopa do pristojnosti Skupnosti na področju kmetijstva in ribolova. Odgovor mora upoštevati *raznolikost vidikov* SKP in SRP <sup>(100)</sup>. Tako so drugi steber SKP (razvoj podeželja), strukturne pomoči v ribištvu ali pomoči

<sup>93</sup> Uredba (ES) 1234/2007, UL L 299, 16.11.2007 (naslov I Intervencijski ukrepi v delu II). Glej zlasti člen 2(c) (opredelitev cen), člene 6 (področje uporabe), 8 (referenčne cene) ter 18 in naslednje (intervencijska cena).

<sup>94</sup> Uredba (ES) 104/2000, UL L 17, 21.1.2000 (naslov IV, poglavje I). Cene za ribolovno leto 2010 so bile določene z uredbo (ES) 1212/2009 (UL L 327, 12.12.2009).

<sup>95</sup> „Skupnost je z odločno aktivacijo svoje normativne pristojnosti povzročila, da se je manevrski prostor, ki so ga države članice še imele, izničil, zato ne morejo več sprejemati zakonskih aktov za ta sektor“ (Blumann, C. „SKP in Lizbonska pogodba“, Evropski parlament, Tematski sektor B, študija IP/B/AGRI/IC2008-061, 408.952, razdelek 1.1, str. 3, Bruselj (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

<sup>96</sup> Mnenje Sodišča 1/94 z dne 15. novembra 1994, ECR I-5267.

<sup>97</sup> Zgoraj navedena uredba (ES) 1234/2007 (del III Trgovina s tretjimi državami).

<sup>98</sup> Zgoraj navedena uredba (ES) 104/2000 (naslov V).

<sup>99</sup> Člen 42 PDEU. Glej razdelek 3.2.2. spodaj.

<sup>100</sup> Blumann, C. op.cit.: „SKP in Lizbonska pogodba“, študija IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, 1.1, str. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

iz prvega stebra SKP (<sup>101</sup>) gotovo v deljeni pristojnosti. Vendar naj bi bili intervencijske cene, zunanji vidik ali ureditev konkurence v SKP, ohranjanje ribolovnih virov ter cene ali mednarodni sporazumi na področju ribištva v izključni pristojnosti.

### **2.3.2. Nejasne meje med cilji in področji**

Prav tako je treba opozoriti, da meje med področji niso vedno jasne, saj je delitev pristojnosti v PDEU do določene mere omejena:

- a) Sama Pogodba včasih poleg seznama pristojnosti po področjih uvaja *horizontalne cilje ali načela*. Te cilje je treba vključevati v opredelitve in izvajanje *vseh politik in dejavnosti Unije*, zlasti v okviru politik v deljeni pristojnosti. To so spodbujanje zaposlenosti (<sup>102</sup>), varstvo okolja zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (<sup>103</sup>), varstvo potrošnikov (<sup>104</sup>), zahteve po dobrem počutju živali kot čutečih bitij (<sup>105</sup>), visoka raven varovanja zdravja ljudi (<sup>106</sup>) ali navsezadnje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (<sup>107</sup>).

Na tej podlagi se ti cilji lahko hkrati razvijajo v več politikah ali celo zunaj temeljne politike. Na primer, ker trenutno strukturni skladi niso združeni, spada načelo ekonomske, socialne in teritorialne kohezije za podeželje v pristojnost drugega stebra SKP (<sup>108</sup>). Obenem se program Natura 2000, eno glavnih orodij za varovanje biotske raznovrstnosti (in sestavni del okoljske politike) (<sup>109</sup>), financira predvsem iz EKSRP v okviru politike za razvoj podeželja (<sup>110</sup>). In nazadnje, omenimo lahko tudi Kohezijski sklad, ki je povezan z regionalno politiko in financira projekte na področju okolja in prometne infrastrukture (vseevropska omrežja) (<sup>111</sup>).

- b) Drugič, PDEU določa uporabo podobne *klavzule o prožnosti* kot prejšnji člen 308 PES, ki vendarle zahteva odobritev Evropskega parlamenta: če se izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, lahko Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe (<sup>112</sup>).

### **2.3.3. Horizontalni učinki delitve pristojnosti iz PDEU na postopkovni ravni**

Gotovo lahko opozorimo, da prinaša delitev pristojnosti iz PDEU poleg učinkov na vsebinski obseg strukturnih in kohezijskih politik tudi posledice na ravni *zakonodajnih postopkov*.

<sup>101</sup> Uredba (ES) št. 72/2009, UL L 30, 31.1.2009.

<sup>102</sup> Člen 9 PDEU.

<sup>103</sup> Člen 11 PDEU.

<sup>104</sup> Člen 12 PDEU.

<sup>105</sup> Člen 13 PDEU. V tem členu so naštetna naslednja področja, ki zadevajo dobro počutje živali: kmetijstvo, rjbištvo, promet, notranji trg, raziskave in tehnološki razvoj ter veselje.

<sup>106</sup> Člen 168(1) PDEU.

<sup>107</sup> Člen 175 PDEU in Protokol št. 28.

<sup>108</sup> Tretji odstavek člena 174 PDEU določa, da se v okviru kohezijske politike posebna pozornost namenja podeželju. Prvi odstavek člena 175 in člen 178 pa omogočata, da se razvoj podeželja dodeli Evropskemu kmetijskemu usmerjevalnemu in jamstvenemu skladu, ki je postal EKSRP, v SKP.

<sup>109</sup> Glej sporočilo „Možnosti za vizijo in cilje EU glede biotske raznovrstnosti po letu 2010“ (KOM(2010) 4 z dne 19. januarja 2010) o prihodnosti delovanja Skupnosti na tem področju ([http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm)).

<sup>110</sup> O ukrepih za financiranje Nature 2000 glej priročnik, objavljen leta 2007 ([http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing\\_natura/library?!=/contract\\_management/handbook\\_update/financement\\_2007pdf/FR\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?!=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d)).

<sup>111</sup> Drugi odstavek člena 177 PDEU.

<sup>112</sup> Člen 352 PDEU.



- a) Prvič, *načelo subsidiarnosti* se ne uporablja za področja, ki so v izključni pristojnosti Unije (<sup>113</sup>). Na tej podlagi v okviru strukturnih in kohezijskih politik, ki niso v njeni izključni pristojnosti, nacionalni parlamenti skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti. Tako lahko predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti, v skladu s postopki, določenimi v protokolih k Pogodbi (<sup>114</sup>).
- b) Drugič, *sistem okrepljenega sodelovanja* se uporablja samo na področjih, ki niso v izključni pristojnosti Unije (<sup>115</sup>). V zvezi s tem lahko nekatere države članice (v tem primeru najmanj devet) na številnih področjih strukturnih in kohezijskih politik sprejmejo dodatne zaveze in prehitijo druge članice Unije na poti sodelovanja in povezovanja. Vendar okrepljeno sodelovanje ne sme škoditi notranjemu trgu ali ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, niti izkrivljati konkurence. Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta sprejme sklep, s katerim odobri okrepljeno sodelovanje kot zadnje sredstvo, če ugotovi, da Unija kot celota ne more v razumnem roku doseči ciljev takega sodelovanja (<sup>116</sup>). Na primer, v prihodnosti bi se na pobudo najmanj devetih držav članic lahko vzpostavilo okrepljeno sodelovanje za obvladovanje tveganj v kmetijstvu (glej razdelek 3.2.3. *spodaj*) ali okrepljen sistem nadzora za ribolovni napor na nekaterih morskih območjih.

<sup>113</sup> Prvi odstavek člena 5(3) PEU.

<sup>114</sup> Drugi odstavek člena 5(3) PEU in Protokola št. 1 in 2.

<sup>115</sup> Člen 20(1) PEU. Pravila za okrepljeno sodelovanje so opisana v členih 326 do 334 PDEU.

<sup>116</sup> Člen 20(2) PEU.





### 3. ZAKONODAJNE SPREMEMBE STRUKTURNIH IN KOHEZIJSKIH POLITIK

#### 3.1. Spremembe pravne podlage in postopkov odločanja

Zakonodajne spremembe na področju strukturnih in kohezijskih politik, ki jih uvaja Lizbonska pogodba, so v glavnem *institucionalne* (delitev pristojnosti, glej poglavje 2 zgoraj) in *postopkovne* ( uvedba rednega zakonodajnega postopka na več področjih in privolitve v primeru mednarodnih sporazumov) narave. Vsebinske spremembe v glavnem zadevajo *pravno podlago*, ki je razširjena.

S formalnega vidika besedo „*Skupnost*“ v vseh členih nove pogodbe zamenja beseda „*Unija*“. Ker je Unija *pravna oseba*, lahko edina sklene *mednarodni sporazum* na področju, za katerega je pristojna, pri čemer mora v večini primerov predhodno pridobiti privolitev Evropskega parlamenta (razdelek 3.8).

Poleg tega *redni zakonodajni postopek* (člen 294 PDEU) <sup>(117)</sup> nadomešča postopek soodločanja iz člena 251 PES na področju skupne *prometne* politike (razdelek 3.5.1), *regionalne* politike (razdelek 3.4), ukrepov za razvoj *vseevropskih omrežij* (razdelek 3.5.2) ter ukrepov v zvezi z *izobraževanjem in mladino* (razdelek 3.6.2). *Kulturna politika*, o kateri je Svet prej odločal s soglasjem po postopku soodločanja, je odslej predmet rednega zakonodajnega postopka (razdelek 3.6.3.). Vzpostavljena je *nova pravna podlaga* za področji turizma (razdelek 3.7) in športa (razdelek 3.6.1), ki sta prav tako predmet rednega zakonodajnega postopka.

Na področjih *kmetijstva in ribištva* (razdelek 3.2 in razdelek 3.3) se namesto preprostega postopka posvetovanja s Parlamentom odslej uporablja redni zakonodajni postopek. Toda Svet ima še naprej izključno pristojnost na nekaterih področjih, pri čemer Parlament ne sodeluje. Čeprav sodna praksa že dolgo potrjuje omejevalno razlago izjem, delitev pristojnosti na teh dveh področjih v skladu s PDEU še vedno odpira pomembna vprašanja (politična in pravna), zaradi česar bi lahko v prihodnosti nastala številna nesoglasja med institucijami.

Lizbonska pogodba prav tako uvaja spremembe na ravni *tipologije pravnih aktov*, ki odslej vključuje *delegirane akte*, in spreminja obstoječa pravila za *izvedbene akte*, ki so bili prej v veljavi (področje komitologije) (razdelek 3.9).

Nazadnje pogodba uvaja *zakonodajne spremembe s horizontalnim učinkom* na vseh področjih strukturnih in kohezijskih politik (razdelek 3.10). Te spremembe bi lahko pomembno *vplivale* na nekatera področja. Gre zlasti za pravico Parlamenta, da vloži pobudo za *spremembo Pogodb* (predvsem v okviru *poenostavljenega postopka za spremembo Pogodb*), in *pravico do državljanske pobude*.

<sup>117</sup> Ta študija ne obravnava rednega zakonodajnega postopka, ki je podrobneje opisan v številnih dokumentih Parlamenta. Glej: *Glej priročnik „Soodločanje in spravi postopek Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta v okviru Lizbonske pogodbe“* (DV/795985SL.doc). V zvezi s tem je delovna skupina za parlamentarno reformo na srečanju z dne 23. aprila 2008 sprejela tudi kodeks ravnanja. Za sklicevanja glej: [http://www.europarl.europa.eu/code/about/background\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm).

## 3.2. Zakonodajne spremembe skupne kmetijske politike (členi 38 do 44 PDEU)

Lizbonska pogodba ne uvaja vsebinskih sprememb v zvezi s skupno kmetijsko politiko (SKP). Nedvomno zgolj prenaša obstoječe določbe v PES (prejšnji členi 32–38). Tako se ohranijo pravila v zvezi s posebno naravo SKP v okviru skupne zakonodaje o notranjem trgu<sup>(118)</sup>. Enako velja za posebno ureditev glede pravil konkurence (odstavek 1 člena 42 PDEU), ki v celoti povzema prejšnji člen 36 PES<sup>(119)</sup>. Podobno so cilji SKP enaki kot v PES (člen 39 PDEU – prejšnji člen 33 PES). Končno je ohranjeno tudi morebitno strukturiranje kmetijskih trgov v obliki skupnih ureditev trga (člen 40 PDEU – prejšnji člen 34 PES).

Tako so spremembe, ki jih na področju SKP uvaja Lizbonska pogodba, institucionalne (na področju delitve pristojnosti) (*glej* razdelek 2.3.1 *zgoraj*) in postopkovne narave (člena 42 in 43 PDEU v primerjavi s prejšnjima členoma 36 in 37 PES)<sup>(120)</sup>.

### 3.2.1. Redni zakonodajni postopek na področju kmetijstva

PDEU uvaja redni zakonodajni postopek, ki nadomešča postopek posvetovanja na dveh ravneh:

- na ravni *posebnih pravil konkurence*, ki veljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino s kmetijskimi proizvodi (odstavek 1 člena 42 PDEU)<sup>(121)</sup>;
- ter na ravni *vzpostavitve skupnih ureditev kmetijskih trgov (SUT) in drugih določb, potrebnih za doseganje ciljev skupne kmetijske politike* (člen 43(2) PDEU).

Redni zakonodajni postopek se tako uveljavlja v skupni zakonodaji na področju kmetijstva, vendar obstajata *dve pomembni izjemi*:

- v okviru posebne ureditve konkurence lahko le Svet dovoli odobritev pomoči za zaščito podjetij, ki so zaradi strukturnih ali naravnih razmer v slabšem položaju, ter v okviru programov gospodarskega razvoja (odstavek 2 člena 42 PDEU)<sup>(122)</sup>;
- le Svet lahko sprejme ukrepe o *določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah* (člen 43(3) PDEU).

<sup>118</sup> Razen sklicevanja na „notranji trg“ namesto na „skupni trg“, člen 38(2) PDEU v ničemer ne spreminja prejšnjega člena 32(2) PES: „Razen če ni v členih 39 do 44 določeno drugače, se za kmetijske proizvode uporabljajo predpisi, ki se nanašajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga.“ Uresničevanje notranjega kmetijsko-živilskega trga torej pomeni odstopanje od členov 26 in 114 PDEU, v kolikor evropski zakonodajalec izvaja pristojnosti na področju SKP, ki jih določa Pogodba.

<sup>119</sup> Odstavek 1 člena 42 PDEU: „Določbe iz poglavja o pravilih konkurence se uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino s kmetijskimi proizvodi le v obsegu, ki ga določita Evropski parlament in Svet“ v okviru novega rednega zakonodajnega postopka (ki nadomesti postopek posvetovanja, *glej zgoraj* razdelek 3.1), „ob upoštevanju ciljev“ SKP.

<sup>120</sup> V tem poglavju povzemamo analizo, ki jo je v študiji na zahtevo Odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja EP izdelal Claude Blumann: „Skupna kmetijska politika in Lizbonska pogodba“, Evropski parlament – Tematski sektor B, Študija IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, razdelek 1.1, str. 3, Bruselj (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>121</sup> Mimogrede omenjamo, da se bodo pristojnosti Parlamenta v zvezi s konkurenco na področju kmetijstva povečale bolj kot na področju splošne konkurence, saj PDEU v členih 103 in 109 (ki v celoti povzemata postopkovne določbe prejšnjih členov 84 in 87 PES) določa zgolj posvetovanje s Parlamentom o zakonodajnih aktih na področju sporazumov, prevladujočega položaja ali državnih pomoči.

<sup>122</sup> PDEU ne določa natančno, ali gre za pomoč Skupnosti ali za državno pomoč. Ureditve pomoči Skupnosti v skladu s členom 42 PDEU se trenutno oblikujejo v okviru politike razvoja podeželja (drugi steber SKP). Pravila

### 3.2.2. Obseg izjem od rednega zakonodajnega postopka na področju kmetijstva

Sodišče je vedno menilo, da je treba izjeme od pravila ali splošnega načela *razlagati strogo* (<sup>123</sup>). To velja tudi tukaj, saj je postal redni zakonodajni postopek uveljavljen postopek skupne zakonodaje na področju kmetijstva. Ta razlaga je v skladu s splošnimi sklicevanji na „cilje SKP“ (<sup>124</sup>), pri čemer je bilo SES vedno naklonjeno širokemu pojmovanju ciljev iz člena 39 (prejšnji člen 33 PES) (<sup>125</sup>). Poleg tega v primeru izjem, ki so predvidene v členih 42 in 43 PDEU, ni omenjen poseben zakonodajni postopek. Iz tega je treba sklepati, da so akti, sprejeti na tej podlagi, bolj izvedbene kot zakonodajne narave. Tako je Svetu dodeljena neposredna izvedbena pristojnost, kar je v nasprotju z načelom hierarhije zakonodaje (<sup>126</sup>).

Na podlagi tega Parlament poziva k *strogi razlagi* odstavka 2 člena 42 in člena 43(3) ter poudarja, da se lahko te določbe uporabljajo le v *primerih, ki so izrecno omenjeni med izjemami*:

- Člen 43(3) PDEU omejuje izjemo na „*določitev cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitev*“. Izraz „*določitev*“ je treba razlagati v skladu z njegovim naravnim ali etimološkim pomenom: opredelitev zneskov ali ravni (količinska). Svet ne odloča sam o celotni *ureditvi* cen, pomoči ali prelevmanov. Vsaka drugačna razlaga bi ustvarila vtis, da je redni zakonodajni postopek na področju kmetijstva le utvara. To bi v praksi povzročila široka razlaga člena 43(3) PDEU, ki bi izločila Parlament iz postopka revizije skoraj vseh tem v zvezi z enotno SUT. Dejansko bodo temeljna *načela* v zvezi z ureditvijo cen, pomoči, prelevmanov ali količinskih omejitev (kvot) ter *splošna pravila* izvajanja teh načel rezultat rednega zakonodajnega postopka. Nasprotno bo konkretna določitev ravni cen, zneskov prelevmanov ali pomoči oziroma določitev in razdelitev kvot v pristojnosti Sveta.
- Ubeseditev obeh odstavkov *člena 42 PDEU* se razlikuje. V PES (prejšnji člen 36) je bil zakonodajni postopek v obeh odstavkih enak (preprosto posvetovanje). Drugi odstavek je služil le za opredelitev posebnega okvira, v katerem se uporabljajo pravila konkurence v zvezi s pomočjo v kmetijstvu (<sup>127</sup>). To pa ne velja za odstavek 2 člena 42 PDEU, kjer je izpuščen prislov „*zlasti*“. Z drugimi besedami je *odobritev* dodelitve pomoči v izključni pristojnosti Sveta, torej se ne uporablja redni zakonodajni postopek: to je posebna izjema glede pristojnosti v prid Svetu, kot v primeru člena 43. Za Evropski parlament pomeni odstavek 2 člena 42 PDEU izjemo od *splošnega sistema državnih pomoči* iz člena 109 PDEU (kjer ima Parlament vsaj posvetovalno vlogo), pri čemer je treba tudi to izjemo, kot vsako drugo, razlagati strogo in se lahko torej uporablja le v dveh primerih, ki sta izrecno omenjena: za zaščito podjetij, ki so zaradi strukturnih ali naravnih razmer v slabšem položaju, in v okviru programov gospodarskega razvoja. V skladu z razlago Evropskega parlamenta se izjema v korist Sveta na teh področjih ne more uporabljati v primerih pomoči *Skupnosti* v okviru drugega stebra SKP. Širša razlaga ne bi bila v skladu s

---

konkurence se določajo v okviru enotne SUT (členi 175 do 181 uredbe (ES) 1234/2007, UL L 299 z dne 16. novembra 2007).

<sup>123</sup> Med drugim: SES, 5. maj 1998, Združeno kraljestvo vs. Svet. Zadeva C-180/96, ECR I-2265.

<sup>124</sup> Odstavek 1 člena 42 PDEU, končno: '... „... ob upoštevanju ciljev iz člena 39.“ Člen 43(2) PDEU: '... „... in druge določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike“.

<sup>125</sup> Zavoljo teleološke in sistemske pravne prakse, ki jo Sodišče razvija na vseh področjih prava Skupnosti.

<sup>126</sup> Glej člen 291(2) PDEU (razdelek 3.9.2.). V zvezi s tem je C. Blumann zapisal: „Zdi se, da člen 43(3) vnaša anomalijo na področje skupne kmetijske politike, saj na splošno veljajo akti, sprejeti na podlagi Pogodb, za zakonodajne akte (sekundarno pravo prve stopnje), šele nato pa sledijo izvedbeni akti za izvajanje že obstoječih zakonodajnih aktov (sekundarno pravo druge stopnje)“, Blumann, op. cit., str. 8.

<sup>127</sup> Pododstavek 2 člena 36 PES: „Svet lahko odobri dodelitev pomoči 'zlasti': ...’

celotno politiko razvoja podeželja, ki je rezultat rednega zakonodajnega postopka, zaradi česar bi lahko prišlo do resnih odstopanj.

Parlament je izrecno izpostavil vprašanje področja uporabe izjem iz člena 43(3) PDEU (<sup>128</sup>). V odstavku 30 svoje resolucije z dne 7. maja 2009 Parlament poudarja, da se bo redni zakonodajni postopek „*uporabljal za vso zakonodajo s področja kmetijstva (v skladu s členom 43(2) PDEU) in da bo to zlasti veljalo za štiri glavne horizontalne pravne predpise s področja kmetijstva (enotna skupna ureditev trga, uredba o neposrednih plačilih, uredba o razvoju podeželja in financiranje SKP)*“. Sklicevanje na štiri temeljne predpise v zvezi s SKP pomeni zavračanje pristojnosti Sveta na področju ureditve cen, pomoči, prelevmanov ali količinskih omejitev proizvodnje. Poleg tega Parlament v odstavku 31 iste resolucije z dne 7. maja 2009 meni, da „*člen 43(3) PDEU ne ponuja nobene pravne podlage ali neodvisne pristojnosti, ki bi dopuščala sprejetje ali spremembo katerega koli trenutno veljavnega akta Sveta na področju SKP*“. Zato Parlament Svet poziva, naj ne „*sprejema ukrepov po členu 43(3) PDEU brez predhodnega posvetovanja s Parlamentom*“.

Komisija je v pripombah k resoluciji Parlamenta opozorila, da besedilo Pogodbe ni v skladu z razlago Parlamenta o ubeseditvi obeh odstavkov člena 43 PDEU (<sup>129</sup>). Pristop pravnih služb Komisije temelji na obstoju dveh neodvisnih postopkov, ki se uporabljata glede na zadevo. Kljub temu je novi komisar za kmetijstvo, g. Dacian Ciolos, v odgovorih na vprašalnik Odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja pred zaslišanjem izrecno navedel, da pomeni člen 43(3) PDEU izjemo in ga je treba zato razlagati strogo. Meni, da je treba analizirati vsak primer posebej, da splošno načelo soodločanja, ki mora prevladati na področju kmetijstva, ne bi izgubilo pomena. Svet se o teh vprašanjih formalno še ni izrekel.

Glede na težave, ki bi zaradi izjem iz členov 42 in 43(3) nastale med institucijami (med Parlamentom in Svetom glede področja uporabe rednega zakonodajnega postopka, pa tudi med Svetom in Komisijo glede pristojnosti za izvajanje, ki bi ostala v rokah Komisije), si ni težko predstavljati, da bo izjeme iz členov 42 in 43(3) v praksi težko izvajati. Toda s strogo pravnega stališča se zdi smotrno vnaprej opredeliti mejo med rednim zakonodajnim postopkom in izjemami v prid Svetu.

Po našem mnenju bi lahko pogosto prihajalo do političnih in pravnih sporov, zlasti v okviru *temeljne reforme SKP*, ki je predvidena v letih 2011/2012, če zakonodajne pristojnosti na področju SKP ne bodo jasno določene. Zato je treba sprejeti *medinstitucionalni sporazum o zakonodajnem sodelovanju*, ki bo zapolnil pravne praznine v zvezi s strukturo in stopnjami odločanja pri kmetijskih instrumentih.

Poleg tega pomeni delitev pristojnosti, ki jo določa PDEU, zmanjšanje pristojnosti Parlamenta, saj na področjih, ki jih zadevajo izjeme, ne bo več posvetovanja s Parlamentom. Medinstitucionalni sporazum bi moral torej urediti tudi vprašanje posvetovanja s Parlamentom v primeru uporabe izjem iz členov 42 in 43(3) PDEU.

### **3.2.3. Materialne posledice Lizbonske pogodbe na področju SKP**

Omeniti je treba, da predlogi sprememb, ki jih Parlament pripravi v zvezi z zakonodajnimi predlogi na področju kmetijstva, pogosto neposredno vplivajo na proračun Skupnosti. To je delno razlog za zamudo pri uporabi postopka soodločanja na področju SKP. Čeprav je treba

<sup>128</sup> Resolucija T6-0373/2009 o novi vlogi in pristojnostih Parlamenta pri izvajanju Lizbonske pogodbe (glej <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

<sup>129</sup> Odgovor Komisije o resoluciji Evropskega parlamenta o novi vlogi in pristojnostih Evropskega parlamenta pri izvajanju Lizbonske pogodbe: XI. Kmetijska politika.

nekatero stvari še razjasniti (glej razdelek 3.2.2. *zgoraj*), je PDEU opredelila redni zakonodajni postopek kot postopek skupne zakonodaje, ki naj se uporablja na področju SKP. Poleg tega je PDEU odpravila razlikovanje med „*obveznimi odhodki*“ (prvi steber SKP) in „*neobveznimi odhodki*“ (drugi steber SKP) (glej razdelek 4.2. *spodaj*). Odslej bosta oba organa, pristojna za proračun (Parlament in Svet), skupaj odločala o vseh odobrenih proračunskih sredstvih iz glavne postavke odhodkov v proračunu Unije (glej razdelek 4.1 *spodaj* – Tabela 1).

Glede na to je mogoče že zdaj napovedati temeljite spremembe SKP v novem večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, na katerega bo odločilno vplival potek gospodarske krize. Že zdaj je mogoče pričakovati temeljito reformo SKP po letu 2013, ki si je evropske institucije niso drznile izvesti leta 2008, ko so sprejele zadnje spremembe te politike v okviru pregleda SKP. Po letu 2013 se omenja tudi *prenova SKP*, ki bi zadevala cilje, načela in glavne mehanizme SKP.

Jasno je, da bo imel Evropski parlament na podlagi novih zakonodajnih in proračunskih pristojnosti odločilno vlogo v procesu oblikovanja te nove skupne kmetijske politike in njenega finančnega okvira.

Toda pred tem bo moral Parlament utrditi svoje nove posebne pravice. Na podlagi medinstitucionalnih sporazumov, ki bodo morali opredeliti področje uporabe izjem iz členov 42 in 43, bo moral biti Parlament pozoren na *prilagoditev temeljnih pravil* (zlasti v zvezi z enotnimi skupnimi ureditvami trgov in neposrednimi plačili) <sup>(130)</sup> po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. V tem kontekstu bo moral podrobno preučiti nova pravila v zvezi z delegiranimi in izvedbenimi akti (komitologija), ki so na področju kmetijstva zelo pomembni (glej razdelek 3.9. *spodaj*).

Dolgoročno bo lahko Evropski parlament po letu 2013, ko bo nova skupna kmetijska politika opredeljena in utrjena, sčasoma prevzel pobudo za posodobitev poglavja o kmetijstvu v PDEU po *poenostavljenem postopku za spremembo Pogodb*, ki je predviden v členu 48(6) PEU (glej razdelek 3.10.1. *spodaj*). Treba je omeniti, da je besedilo poglavja o kmetijstvu v Pogodbi ostalo nespremenjeno od Rimske pogodbe naprej. Cilji SKP, ki so bili opredeljeni leta 1957 in temeljijo na načelih produktivnosti, ki so danes zastarela, niso bili nikoli spremenjeni. Ključni vidiki trenutne skupne kmetijske politike, kot so večfunkcionalnost kmetijstva, razvoj podeželja, trajnostni razvoj, kakovost in varnost hrane, javno zdravje in boj proti debelosti, dobro počutje živali, načrtovanje rabe tal, zaščita naravnih virov in biotske raznovrstnosti, boj proti podnebnim spremembam, razvoj obnovljivih virov energije kmetijskega izvora ali, konec koncev, finančna disciplina, niso bili nikoli vključeni. To velja tudi za mehanizme, ki so v veljavi, npr. nevezana plačila za vsako kmetijo, modulacija pomoči, finančni instrumenti (EKJS, EKSRP), sledljivost, pogojevanje pomoči (*navzkrižna skladnost*) itd.

Končno določbe o *okrepljenem sodelovanju* (člen 20(1) PEU – člen 326 in naslednji PDEU) (glej razdelek 2.3.3.b *zgoraj*) ponujajo nove možnosti na srednji rok, o katerih bi bilo treba razmisliti, da se omogoči nadaljnji razvoj reformirane skupne kmetijske politike (npr. v zvezi z obvladovanjem tveganja, razvojem medstrokovnih organizacij na ravni EU).

<sup>130</sup> Uredba (ES) 1234/2007 (UL L 299 z dne 16. novembra 2007) in uredba (ES) 73/2009 (UL L 30 z dne 31. januarja 2009).



### 3.3. Zakonodajne spremembe skupne ribiške politike (členi 38 do 44 PDEU)

V naslovu II tretjega dela PDEU sta bili poleg „kmetijstva“ dodani še besedi „in ribištvo“. Poleg tega člen 38(1) PDEU določa, da Unija opredeli in izvaja skupno kmetijsko „in ribiško“ politiko. Načeloma bi lahko to spremembo ocenili kot relativno nepomembno, saj so ribiški proizvodi že od nastanka Skupnosti obravnavani enako kot kmetijski proizvodi (<sup>131</sup>).

Kljub temu to jasno sklicevanje na ribiško politiko, ki se ponovi tudi v členu 43(2) PDEU, omogoča odcepitev ribiške politike od skupne kmetijske politike, čeprav PDEU v členu 38(1) zaradi ekonomičnosti zakonodaje v novem odstavku dodaja, da „sklicevanje na skupno kmetijsko politiko ali na kmetijstvo ter uporaba izraza „kmetijski“ pomeni tudi sklicevanje na ribištvo, ob upoštevanju posebnosti tega sektorja“. Z drugimi besedami PDEU opušča možnost razvoja posebne ureditve na področju ribištva, saj uporablja posebno ureditev na področju „kmetijstva“, ki vključuje Zeleno in Modro Evropo.

V tem kontekstu je mogoče v zvezi s skupno ribiško politiko v celoti ponoviti pripombe, ki so bile že predstavljene v zvezi s SKP (glej razdelek 3.2.2 zgoraj). Kljub temu je potrebnih nekaj pripomb, povezanih z omenjeno „določitvijo in dodelitvijo ribolovnih možnosti“ (celotni dovoljeni ulovi in kvote), ki so del izjeme iz člena 43(3) PDEU in so še naprej v pristojnosti Sveta.

V preteklosti je imel Evropski parlament pravico do posvetovanja glede celotne skupne ribiške politike, razen glede določitve celotnih dovoljenih ulovov in kvot. Svet je na podlagi sekundarne zakonodaje, tj. člena 20 Uredbe Sveta (ES) št. 2371/2002 z dne 20. decembra 2002 o ohranjanju in trajnostnem izkoriščanju ribolovnih virov v okviru skupne ribiške politike (<sup>132</sup>), obšel postopek posvetovanja s Parlamentom o dodelitvi *ribolovnih možnosti* (<sup>133</sup>). Dejansko je Svet to določbo uporabil večkrat in to ne le zato, da bi odločil o dodelitvi ribolovnih možnosti, temveč tudi zato, da je lahko spremenil druge določbe skupne ribiške politike brez posvetovanja s Parlamentom.

Teh nenormalnih razmer je z začetkom veljavnosti PDEU konec. Odslej je redni zakonodajni postopek uveljavljen postopek skupne zakonodaje na področju celotne ribiške politike, razen v zvezi z „določitvijo in dodelitvijo ribolovnih možnosti“ (celotnih dovoljenih ulovov in kvot), kjer se bo uporabljala izjema iz člena 43(3), vendar v skladu z omejevalno razlago (glej razdelek 3.2.2. zgoraj) (<sup>134</sup>). Izraza „določitev“ in „dodelitev“ ribolovnih možnosti je treba torej razlagati v skladu z njunim etimološkim pomenom, pri čemer zadevata zgolj količine ali ravni celotnih dovoljenih ulovov in kvot.

Poleg tega bo za sklepanje mednarodnih sporazumov o ribištvu, ki so ključni za skupno ribiško politiko, v skladu s postopkom iz člena 218(6)(a) PDEU potrebna *odobritev Parlamenta*. Ureditev teh sporazumov po začetku veljave PDEU bomo analizirali v poglavju o mednarodnih sporazumih (glej razdelek 3.8. spodaj). Treba se je zavedati, da ima Unija na voljo širok izbor sporazumov, ki jih je že sklenila z obalnimi afriškimi in pacifiškimi

<sup>131</sup> „Kmetijski proizvodi“ pomenijo rastlinske, živilnorske in ribiške proizvode ter proizvode prve stopnje predelave teh proizvodov“ (člen 38(1) PDEU – prejšnji člen 32(1) PES). V Prilogi I k Pogodbi je seznam kmetijskih in ribiških proizvodov, ki so predmet obravnave posebnih pravil SKP in SRP.

<sup>132</sup> Uredba (ES) št. 2371/2002, UL L 358, 31.12.2002.

<sup>133</sup> Področje, ki vključuje omejitve ulova in/ali meje ribolovnega napora, dodelitev ribolovnih možnosti državam članicam ter pogoje, povezane s temi mejami (člen 20.1 uredbe (ES) 2371/2002).

<sup>134</sup> Odstavek 32 resolucije EP T-0373/2009 z dne 7. maja 2009 potrjuje to omejevalno razlago (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

državami ter državami severne Evrope (Norveška, Islandija, Ferski otoki in Grenlandija). Poleg tega je sklenila sporazume tudi z več regionalnimi ribiškimi organizacijami.

Na koncu je treba žal dodati, da PDEU podobno kot v primeru skupne kmetijske politike tudi ni uspela posodobiti splošnega okvira skupne ribiške politike. Obstoječi okvir je namreč zastarel. Ključni pojmi in instrumenti skupne ribiške politike (npr. „*ribolovni napor*“, „*mehanizmi za ohranjevanje ribolovnih virov*“ – celotni dovoljeni ulovi, „*mednarodni sporazumi o ribištvu*“, „*Evropski sklad za ribištvo*“ itd.) še vedno niso omenjeni v poglavju Pogodbe, ki se nanaša na ribištvo. Tako je zaželen temeljita revizija primarne zakonodaje v zvezi s tem sektorjem. Nedvomno bi lahko uporabili poenostavljeni postopek za spremembo Pogodb, ki je predviden v členu 48(6) in (7) PEU, pri čemer bi sčasoma lahko vzpostavili avtonomno ureditev *Modre Evrope* (glej razdelek 3.10.1. *spodaj*).

### **3.4. Zakonodajne spremembe regionalne politike (člena 3(3) in 3(5) PEU; členi 174–177 PDEU)**

#### **3.4.1. Vsebinske in postopkovne spremembe v PEU in PDEU**

PEU širi področje delovanja Unije na področju ekonomske in socialne kohezije, pri čemer dodaja „*teritorialno kohezijo*“<sup>135</sup>). Nova *ekonomska, socialna in teritorialna kohezija* tako postaja eno od temeljnih načel Unije, da se zagotovi skladen in trajnosten razvoj celotne Unije hkrati z uresničevanjem notranjega trga (člen 3(3) PEU)<sup>136</sup>). Poleg tega PEU širi načelo subsidiarnosti na regionalno in lokalno raven (člen 5(3) PEU).

Člени 174–177 PDEU nadomeščajo člene 158–162 PES v zvezi z dejavnostmi Skupnosti za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Poleg tega je novima PEU in PDEU priložen *Protokol*<sup>137</sup>). Da bi dosegla ta cilj, si Unija prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi (odstavek 2 člena 174 PDEU). Na podlagi tega PDEU uvaja *nov odstavek v člen 174*, v katerem se namenja posebna pozornost regijam, kjer mora Unija s svojimi dejavnostmi krepiti ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo: posebna pozornost se namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijam (odstavek 3 člena 174 PDEU).

Poleg členov 174–177 PDEU Lizbonska pogodba prinaša tudi druge pomembne spremembe:

- ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo uvršča med področja v deljeni pristojnosti Unije (člen 4(2)(c) PDEU (razdelek 2.2.2 in razdelek 2.3.1 *zgoraj*);
- člen 14 PDEU poudarja vlogo *služb splošnega gospodarskega pomena* pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije; v tem kontekstu Protokol št. 26 priznava široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena (člen 1);

<sup>135</sup> V zvezi s tem *glej* sestavek Tematskega sektorja B z naslovom „*Vpliv Lizbonske pogodbe na regionalno politiko*“, EP 431.586, januar 2010.

<sup>136</sup> Na podlagi tega morebitno okrepljeno sodelovanje ne sme škoditi koheziji (člen 326 PDEU).

<sup>137</sup> Protokol 28 (UL C 115, 9.5.2008, str. 310).

- spreminja okvir *državnih pomoči* za pospeševanje gospodarskega razvoja območij, kjer je življenjska raven izjemno nizka ali kjer je stopnja zaposlenosti zelo nizka: PDEU uvaja klavzulo o časovni omejitvi veljavnosti (pet let) v zvezi s pomočjo, dodeljeno gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije, ki jih je prizadela delitev Nemčije (člen 107(2)(c) PDEU); vključuje tudi pomoč za najbolj oddaljene regije (člen 107(3)(a) PDEU);
- PDEU prav tako uvaja določbo o tožbah pred Sodiščem zaradi *kršitve načela subsidiarnosti*: Odbor regij lahko vlaga tožbe za nadzor zakonitosti zakonodajnih aktov (člen 263 PDEU) v zvezi z zakonodajnimi akti, za sprejetje katerih je v Pogodbi o delovanju Evropske unije predvideno, da se je z njim treba posvetovati (<sup>138</sup>);
- nazadnje priznava organizacijo javnih organov na državni, regionalni in lokalni ravni, kot je zapisano v *Listini Evropske unije o temeljnih pravicah*;

Dejansko Pogodba ne predvideva regionalne politike, temveč zgolj mehanizme za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Čeprav je predvideno morebitno združevanje skladov (člen 177 PDEU; Protokol št. 28), se dejavnosti Skupnosti za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije zaenkrat izvajajo v obliki več finančnih instrumentov:

- *trije strukturni skladi* (člen 175 PDEU): a) *Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)* (člen 176 PDEU); b) *Evropski socialni sklad (ESS)*, kot je določeno v členih 162–164 PDEU v okviru socialne politike in politike zaposlovanja; in c) *Kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – Usmerjevalni del (EKUJS-U)*, kot je določeno v členu 40(3) PDEU v okviru SKP. Od leta 2005 se EKUJS imenuje *Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)* (<sup>139</sup>);
- *Kohezijski sklad* (odstavek 2 člena 177 PDEU);
- *Evropska investicijska banka (EIB)* (člena 308 in 309 PDEU in Protokol št. 5, ki je priložen Pogodbama);
- drugi finančni instrumenti, ki niso izrecno navedeni v členu 175 PDEU, npr. *Solidarnostni sklad* (za pomoč v primeru naravnih nesreč) (<sup>140</sup>) ali *Evropski sklad za ribištvo (ESR)*.

S tega vidika avtorji Lizbonske pogodbe niso izkoristili priložnosti, da bi posodobili terminologijo v zvezi s skladom EKUJS (EKSRP) in med primarno zakonodajo vključili Solidarnostni sklad in Evropski sklad za ribištvo.

Pogodba tudi ni spremenila postopkovnih vidikov posebnih ukrepov za razvoj najbolj oddaljenih regij, v zvezi s katerimi se še naprej uporablja *posebni zakonodajni postopek* (<sup>141</sup>). Po drugi strani se za vse ostale dejavnosti za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije odslej uporablja redni zakonodajni postopek (<sup>142</sup>). Dodati je treba, da je o opredelitvi nalog, prednostnih ciljev in organizaciji strukturnih skladov Svet prej odločal s soglasjem (prejšnji člen 161 PES – novi člen 177 PDEU).

<sup>138</sup> Člen 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

<sup>139</sup> Uredba (ES) št. 1698/2005, UL L 277, 21.10.2005.

<sup>140</sup> Uredba (ES) št. 2012/2002, UL L 3111, 14.11.2002.

<sup>141</sup> Ureditev za najbolj oddaljene regije (francoski čezmorski departmaji in ozemlja, Azori, Madeira in Kanarski otoki) temelji na členih 349 in 355 PDEU.

<sup>142</sup> Splošno v členih 175 in 177 PDEU; člen 178 PDEU v zvezi z ESRR; člen 43(2) v zvezi s kmetijstvom in ribištvom; člen 164 PDEU v zvezi z ESS.



### 3.4.2. Prihodnji vplivi uvedbe teritorialne kohezije

Lizbonska pogodba ne opredeljuje jasno samega pojma teritorialne kohezije, niti vplivov teritorialne kohezije na izvajanje skupnih politik. Evropski parlament je Komisijo pozval, naj pripravi belo knjigo, da bi opredelila teritorialno kohezijo<sup>(143)</sup>, vendar se Komisija doslej še ni odzvala. Kljub vsemu je mogoče že zdaj pričakovati, da bo uvedba teritorialne kohezijske politike v prihodnosti vplivala na regionalno politiko v strogem smislu in do določene mere tudi na vse strukturne finančne instrumente.

Lahko bi prispevala k okrepljenemu usklajevanju vseh sektorskih politik z ozemeljskimi vplivi<sup>(144)</sup>. V tem primeru bi bilo treba razviti nov (celovit) pristop k odločanju in upravljanju skupnih politik, pri čemer se krepijo medsektorski sinergijski učinki na vseh ravneh (lokalni, regionalni, državni in na ravni Skupnosti). Poleg tega bi lahko uvedli oceno ozemeljskih vplivov v okviru vsake politike in morda tudi celovite ocene vplivov vseh skupnih politik na nekem ozemlju.

V tem kontekstu bodo na razpravo o prihodnosti regionalne in kohezijske politike vplivali rezultati dejavnosti, ki se trenutno izvajajo na področju *makroregij* in zlasti *strategije za Baltsko morje*. Tu gre za poskus izvajanja novega pristopa, ki je bolj odprt in spodbuja k sodelovanju. Če se bo ta model okrepljenega sodelovanja na ravni makroregij uveljavil, mora nedvomno vključevati tudi dejavnosti na področju strukturnih in kohezijskih politik<sup>(145)</sup>.

V letu 2010 je predviden *vmesni pregled* regionalne politike. Glede na težo regionalne politike v proračunu Skupnosti (Tabela 1, glej razdelek 4.1. *spodaj*) bo razprava v veliki meri odvisna od pogajanj o novem finančnem okviru 2014–2020 (razen če se evropske institucije odločijo podaljšati obstoječe finančne perspektive *do leta 2016*) (glej razdelek 4.4. *spodaj*).

### 3.5. Zakonodajne spremembe skupne prometne politike (členi 90 do 100 PDEU) in vseevropskih omrežij (členi 170 do 172 PDEU)

V okviru skupne prometne politike *členi 90–100 PDEU* nadomeščajo člene 70–80 PES. Podobno *členi 170–172 PDEU* nadomeščajo predhodno pravno podlago za vseevropska omrežja (členi 154–156 PES). Skupna prometna politika in dejavnosti za razvoj vseevropskih omrežij so uvrščene med področja, na katerih si Unija *deli pristojnost* z državami članicami (člen 4(2)(g) in (h) PDEU) (glej razdelek 2.2.2 *zgoraj*).

<sup>143</sup> Odstavek 24 resolucije T6-0163/2009 z dne 24. marca 2009 o *zeleni knjigi o teritorialni koheziji* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Poleg tega več resolucij EP omenja poročila o teritorialni koheziji in skupnih politikah, ki imajo ozemeljske vplive: resolucija T6-0157/2009 z dne 26. marca 2009 o *dopolnjevanju in usklajevanju kohezijske politike z ukrepi za razvoj podeželja* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); resolucija T6-0164/2009 z dne 24. marca 2009 o *urbani razsežnosti kohezijske politike v novem programskem obdobju* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); resolucija T6-0156/2009 z dne 24. marca 2009 o *najboljši praksi na področju regionalne politike in ovirah za uporabo sredstev iz strukturnih skladov* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); in resolucija T6-0432/2008 z dne 21. oktobra 2008 o *vodenju in partnerstvu na nacionalni in regionalni ravni ter osnovi za projekte regionalne politike* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

<sup>144</sup> Odstavek 10 resolucije z dne 26. marca 2009 o zeleni knjigi o teritorialni koheziji, omenjene zgoraj (T6-0163/2009). Poleg tega Parlament v odstavku 8 resolucije T6-0373/2009 z dne 7. maja 2009 meni, da se bo z vključitvijo ozemeljske kohezije povečala pristojnost Parlamenta pri ocenjevanju ozemeljskega učinka ključnih politik EU. Glej <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

### **3.5.1. Skupna prometna politika**

Lizbonska pogodba na področju skupne prometne politike vnaša le manjše spremembe. Namesto nekdanjega postopka soodločanja, omenjenega v členih 71, 75 in 80 PES, ki je bil uveden z Amsterdamsko pogodbo, se zdaj uporablja *redni zakonodajni postopek* (členi 91, 95 in 100 PDEU). Poleg tega Lizbonska pogodba vsebuje klavzulo o časovni omejitvi veljavnosti posebnih ukrepov, sprejetih v Zvezni republiki Nemčiji za nadomestilo gospodarske škode, ki jo je delitev Nemčije povzročila v gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike, prizadetih zaradi te delitve (člen 98 PDEU): pet let po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe (1. decembra 2014) lahko Svet na predlog Komisije sprejme sklep o razveljavitvi člena 98 <sup>(146)</sup>.

Do določitve skupnih pravil na področju prevoza (predvidenih v členu 91 PDEU) Svet obdrži pristojnost, da sprejme ukrepe, s katerimi dovoljuje izjeme (člen 92 PDEU). Te izjeme se bodo sprejemale s soglasjem, brez sodelovanja Parlamenta.

Poleg sprememb pravne podlage v zvezi s skupno prometno politiko je treba omeniti, da je Lizbonska pogodba uvedla spremembe na drugih področjih, ki bodo posredno vplivale na delo Odbora za promet in turizem. Najprej je v členu 191(1) PDEU uvedla *boj proti podnebnim spremembam* v okviru zahtev glede varstva okolja, ki jih je treba vključevati v opredelitve in izvajanje vseh politik in dejavnosti Unije (člen 11 PDEU). Na podlagi tega, po podpisu Kjotskega protokola in glede na ukrepe, ki so rezultat Konference o podnebnih spremembah v Københavnu iz decembra 2009, bo strategija Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov neposredno vplivala na prometno politiko, zlasti na področju cestnega in zračnega prometa.

Poleg tega je v naslovu „*Raziskave, tehnološki razvoj*“ v PDEU omenjeno tudi „*vesolje*“, dodan pa je tudi novi člen 189 o evropski politiki o vesolju. Na tem področju ima Unija pristojnost ukrepanja, zlasti za opredelitev in izvajanje programov, pri čemer izvajanje te pristojnosti ne sme ovirati držav članic pri izvajanju njihovih pristojnosti (člen 4(3) PDEU). Večletni okvirni program raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja bo sprejet po rednem zakonodajnem postopku (člen 182(1) PDEU), posebni programi pa bodo sprejeti po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom (člen 182(4) PDEU).

Nazadnje lahko na prometne politike vplivajo nove določbe o skupnem prostoru svobode, varnosti in pravice (členi 67–89 PDEU), zlasti v okviru pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah (člena 81 in 82) ter morebitnih kontrol potnikov. To področje je po odpravi tretjega stebra v Pogodbah prešlo v deljeno pristojnost (člen 4(2)(j) PDEU) (glej razdelek 2.2.2. zgoraj).

---

<sup>145</sup> Prvi konkretni rezultati strategije za Baltsko morje naj bi bili doseženi leta 2011, na podlagi teh rezultatov pa bo sčasoma izveden pregled uporabljenega pristopa in razmislek o možnostih in priložnostih za uporabo tega modela sodelovanja v drugih regijah.

<sup>146</sup> Ista določba je vključena v člen 107(2)(c) PDEU na področju državnih pomoči (pravila konkurence). Glej razdelek 3.4.1.

### 3.5.2. Vseevropska omrežja

Tudi smernice in druge ukrepe v zvezi z vseevropskimi omrežji sprejemata Evropski parlament in Svet po *rednem zakonodajnem postopku* (člen 172 PDEU) namesto po postopku soodločanja.

Vseevropska omrežja vključujejo področja prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture (člen 170 PDEU) <sup>(147)</sup>. Omogočajo vzpostavitev notranjega trga (člen 26 PDEU) in krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije (člen 174 PDEU) ob upoštevanju potrebe po povezavi otoških in obrobnihih regij ter enklav z osrednjimi regijami Unije (člen 170(2) PDEU).

### 3.6. Zakonodajne spremembe politik na področju kulture, izobraževanja, mladosti in športa (člena 165 in 167 PDEU)

Pravna podlaga za ukrepe EU na področju *kulture* je zagotovljena v *členu 167 PDEU*, ki nadomešča člen 151 PES. Cilji ukrepov Unije na področjih izobraževanja, mladosti in športa so opredeljeni v členu 165 PDEU (prejšnji člen 149 PES) <sup>(148)</sup>.

#### 3.6.1. Šport

Čeprav šport ni bil izrecno omenjen v nobenem členu Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti, je imela Evropska unija odločilno vlogo na tem področju, zlasti prek sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti (SES). Zlasti zadeva Bosman <sup>(149)</sup> je pomembno vplivala na področje poklicnega športa, saj je Sodišče odločilo, da pravila, ki zagotavljajo odškodnino po izteku pogodbe, niso v skladu z načeli prostega gibanja delavcev (nogometašev) in so zato v nasprotju s Pogodbo.

V Amsterdamski pogodbi in Pogodbi iz Nice so bile vključene izjave v zvezi s športom. Kljub temu pa ni bila zagotovljena posebna pravna podlaga v primarni zakonodaji. Lizbonska pogodba je uvrstila šport med področja, na katera se nanaša izvajanje ukrepov EU za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (člen 6(e) PDEU) (glej razdelek 2.2.3. *zgoraj*). Poleg tega je v *členu 165 PDEU* zagotovila posebno pravno podlago, skupaj s področji izobraževanja in mladine.

Odslej bo Unija prispevala k spodbujanju evropske razsežnosti v športu ob upoštevanju njegove posebne narave, na prostovoljstvu temelječih struktur in njegove družbene in vzgojne vloge (odstavek 1 člena 165(1) PDEU). Cilj dejavnosti Unije na tem področju je razvijanje evropske razsežnosti v športu s spodbujanjem pravičnosti in odprtosti pri športnih tekmovanjih ter sodelovanja med organi, odgovornimi za šport. Prav tako bo Unija

<sup>147</sup> Iz organizacijskih razlogov je Parlament za vseevropska omrežja v celoti zadolžil Odbor za promet in turizem. Glej točko XI Priloge VII k Poslovniku Evropskega parlamenta, str. 140.  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=FR>.

<sup>148</sup> Poklicno usposabljanje, ki je prav tako vključeno v Naslov XII PDEU (člen 166), v tej študiji ne bo analizirano, ker ni del strukturnih in kohezijskih politik ter je v pristojnosti Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve (Glej točko VII Priloge VII Poslovnika Evropskega parlamenta).

<sup>149</sup> SES, zadeva C-145/93 z dne 15.12.1995, ECR 4921.

varovala telesno in moralno integriteto športnikov, zlasti najmlajših (člen 165(2) PDEU)<sup>(150)</sup>.

Prva praktična posledica uvedbe nove pravne podlage v Pogodbi bo izvajanje *novega evropskega programa na področju športa*. Ta odločitev bo, tako kot vse odločitve, ki bodo na tem področju sprejete v prihodnosti, sprejeta *po rednem zakonodajnem postopku* (člen 165(4) PDEU).

### **3.6.2. Izobraževanje in mladina**

Ključne spremembe na področjih izobraževanja in mladine so postopkovne narave. Namesto postopka soodločanja se uporablja redni zakonodajni postopek (člen 165(4) PDEU).

Poleg tega Lizbonska pogodba med cilje Unije na tem področju dodaja spodbujanje sodelovanja mladih v *demokratskem življenju v Evropi* (pododstavek 5 člena 165(2) PDEU). Vendar pa Unija na tem področju že deluje: zlasti spodbujanje udeležbe državljanov je eden od ključnih ciljev programa „*Mladi v akciji*“. Pričakovati je mogoče, da bo uvedba tega novega cilja še okrepila delovanje Skupnosti na tem področju.

V okviru dejavnosti Unije na področju humanitarne pomoči Pogodba omenja tudi ustanovitev „*Evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč*“, da se vzpostavi okvir za prispevek mladih Evropejcev na tem področju (člen 214(5) PDEU). Ta prostovoljska enota bo ustanovljena po rednem zakonodajnem postopku.

Nadalje je v členu 207(4)(b) PDEU izrecno omenjena *trgovina z izobraževalnimi storitvami*. O pogajanjih in sklenitvi mednarodnih sporazumov na tem področju odloča Svet s soglasjem, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi resno ovirali nacionalno ureditev teh storitev in posegli v pristojnost držav članic za njihovo zagotavljanje. Ta ureditev pomeni izjemo od splošne ureditve mednarodnih sporazumov, o katerih Svet vedno odloča s kvalificirano večino (pododstavek 1 člena 207(4) in člen 218(8) PDEU). Vendar pa mora Evropski parlament odobriti vse trgovinske sporazume glede na to, da velja za skupno trgovinsko politiko redni zakonodajni postopek (člen 218(6)(a)(v) PDEU) (glej razdelek 3.8. spodaj).

Na koncu je treba omeniti, da *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah* v členu 14 določa, da ima vsakdo pravico do izobraževanja in dostopa do poklicnega in nadaljnega usposabljanja<sup>(151)</sup>. Ta listina ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi in je pravno zavezujoča od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe<sup>(152)</sup>, čeprav ne ustvarja novih pristojnosti in nalog Unije.

### **3.6.3. Kultura**

V preambuli k Pogodbi o Evropski uniji je kulturna, verska in humanistična dediščina Evrope omenjena kot vir navdiha za razvoj vrednot Evropske unije. Poleg tega je v novem členu 3 PEU med cilji Unije omenjeno spoštovanje bogate kulturne in jezikovne raznolikosti ter skrb za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine.

---

<sup>150</sup> Parlament v odstavku 27 resolucije T6-0373/2009 z dne 7. maja 2009 poudarja, da lahko Unija končno sprejema ukrepe za razvoj športa in njegove evropske razsežnosti ter da pri uresničevanju drugih evropskih politik lahko ustrezno upošteva posebno naravo športa. Glej <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>151</sup> Glej [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

Toda največja sprememba v zvezi s kulturno politiko, ki jo uvaja Lizbonska pogodba, je uvedba rednega zakonodajnega postopka na tem področju (člen 167(5) PDEU). Doslej je Svet odločal s soglasjem po starem postopku soodločanja. Vendar pa ta sprememba ne bo pomembno vplivala na prihodnje delovanje na področju, na katerem so države članice odločitve običajno sprejemale s konsenzom. Nadalje Svet ohrani pristojnost za sprejemanje priporočil na tem področju na pobudo Komisije.

Poleg tega člen 207(4)(a) PDEU omenja *trgovino s kulturnimi in avdio-vizualnimi storitvami* (skupna trgovinska politika). O pogajanjih in sklenitvi mednarodnih sporazumov na tem področju odloča Svet s soglasjem, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi utegnili poseči v kulturno in jezikovno raznolikost Unije. Enako kot v primeru sporazumov o trgovini z izobraževalnimi storitvami (glej razdelek 3.6.2 *zgoraj*) gre za izjemo od splošne ureditve mednarodnih sporazumov, o katerih Svet še vedno odloča s kvalificirano večino (člena 207(4) in 218(8) PDEU) (glej razdelek 3.8. *spodaj*). Svet tako zagotavlja upoštevanje „kulturne izjeme“, h kateri se Unija vedno zateka v pogajanjih s Svetovno trgovinsko organizacijo (<sup>153</sup>). Vendar mora Evropski parlament odobriti sporazume na tem področju, na katerem se uporablja redni zakonodajni postopek (člen 218(6)(a)(v) PDEU) (glej razdelek 3.8. *spodaj*).

### **3.7. Zakonodajne spremembe politike na področju turizma (člen 195 PDEU)**

Maastrichtska in Amsterdamska pogodba sta področje turizma uvrstili med cilje EU (člen 3(1)(u) PES), nista pa opredelili instrumentov za doseganje tega cilja.

Lizbonska pogodba je uvrstila turizem med področja, na katera se nanaša izvajanje ukrepov EU za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (glej razdelek 2.2.3. *zgoraj*). Prav tako določa posebno pravno podlago za delovanje na tem področju (člen 195 PDEU). Odslej bo Unija s svojim delovanjem dopolnjevala ukrepe držav članic, zlasti s spodbujanjem konkurenčnosti podjetij v tej panogi, ki postaja vse pomembnejša za evropsko gospodarstvo in zaposlovanje.

Evropski parlament in Svet bosta o ukrepih na področju turizma odločala po *rednem zakonodajnem postopku*. Pri tem je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, v kolikor tovrstne pobude za usklajevanje zadevajo področja v deljeni pristojnosti (glej razdelek 2.2.2. *zgoraj*).

Turizem ustvarja znatno povpraševanje po storitvah na področju prometa. Zato je Parlament za to področje zadalžil stalni Odbor za promet in turizem (<sup>154</sup>).

<sup>152</sup> Glej člen 6(1) PEU in 1. izjavo, priloženo Pogodbi (UL C 115 z dne 9. maja 2008, str. 19 in 337).

<sup>153</sup> „Kulturna izjema“ temelji na posebni naravi kulturne in avdio-vizualne industrije ter ohranjanju kulturne raznolikosti in medijske pluralnosti. Nadalje Protokol št. 29 k PDEU omenja sistem javne radiotelevizije v državah članicah, ki je tesno povezan s področjem avdio-vizualne industrije.

<sup>154</sup> Glej točko XI Priloge VII k Poslovniku Evropskega parlamenta, str. 135  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

### **3.8. Zakonodajne spremembe v zvezi z mednarodnimi sporazumi, ki imajo posledice za strukturne in kohezijske politike (člena 207 in 218 PDEU)**

Prvotno se je pristojnost Skupnosti za sklepanje mednarodnih sporazumov v okviru *prvega stebra ES* v skladu s Pogodbo izvajala po splošnem postopku (prejšnji člen 300 PES), z nekaterimi prilagoditvami v primeru *posebnih sporazumov*.

Pristojnosti za pogajanja in sprejetje sporazumov v zvezi s strukturnimi in kohezijskimi politikami so se nanašale na te *posebne sporazume*, pri čemer so bile omejene na dva primera:

- sklepanje sporazumov o carinskih tarifah in trgovini na področju carin in skupne trgovinske politike (prejšnji člen 133 PES);
- sklepanje pridružitvenih sporazumov (prejšnji člen 310 PES).

S Pogodbo iz Nice se je obseg mednarodnih sporazumov razširil na storitve (prvotno so bili omejeni na trgovino z blagom) (prejšnji člen 133(4) PES) <sup>(155)</sup>.

V skladu s PES Evropski parlament nikakor ni bil vključen v fazo pogajanj o mednarodnih sporazumih. Evropski parlament je moral biti o že sklenjenih pridružitvenih sporazumih zgolj obveščen (prejšnji člen 300(2) PES). Svet se je moral s Parlamentom posvetovati le v primeru sporazumov na področjih trgovine s storitvami in gospodarskih vidikov intelektualne lastnine (prejšnji člen 133(5) PES).

Po začetku veljavnosti PDEU bodo vsa vprašanja v zvezi s skupno trgovinsko politiko v *izključni pristojnosti* Unije (glej razdelek 2.2.1.). Zato ne bodo več obstajali mešani trgovinski sporazumi, ki jih hkrati sklenejo Unija in države članice. Hkrati PDEU v *členih 207 in 218* bistveno spreminja to področje in daje Parlamentu večjo pristojnost.

#### **3.8.1. Postopkovne spremembe: vloga Evropskega parlamenta pri sklepanju mednarodnih sporazumov**

V skladu s PDEU se ukrepi za *izvajanje* skupne trgovinske politike sprejmejo po rednem zakonodajnem postopku (člen 207(2) PDEU). Ta novi postopek bo odslej veljal za vse avtonomne instrumente v okviru trgovinske politike: za osnovna pravila v zvezi z instrumenti za trgovinsko zaščito, sistem splošnih preferencialov (SSP), protidampinške ukrepe, pravila o poreklu blaga itd.

PDEU je določila poseben postopek (v členih 207(3) in 218(1)) za *pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov*, pri čemer se sporazum sklene po odobritvi Evropskega parlamenta ali posvetovanju z njim, odvisno od narave sporazuma (člen 218(6) PDEU). Tako je Parlament, ki v skladu s PES ni imel niti posvetovalne vloge v postopku sklepanja tarifnih in trgovinskih sporazumov, zdaj v bistveno boljšem položaju.

<sup>155</sup> Nadaljnje spremembe pogodb so omogočile razširitev seznama mednarodnih sporazumov iz prvega stebra ES: *raziskave in tehnološki razvoj* (prejšnji člen 170 PES – novi člen 186 PDEU); *okolje* (prejšnji člen 174(4) PES – novi člen 191(4) PDEU); *sistem deviznih tečajev in monetarni sistem* (prejšnji člen 111 PES – nova člena 138 in 219 PDEU); *gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami* (prejšnji člen 181 A PES – novi členi 212–214 PDEU); in *intelektualna lastnina* (prejšnji člen 133(5) PES – novi člen 207(4) PDEU). Ker ta področja ne zadevajo strukturnih in kohezijskih politik, jih ne bomo analizirali.



Poleg novih posebnih pravic Parlamenta ta novi postopek iz člena 218 PDEU vpliva na vsebino vseh določb PES o podpisu, sklenitvi ali začasni prekinitvi uporabe mednarodnih sporazumov, torej tudi na pravila glasovanja v Svetu (člen 218(5), (6), (8) in (9) PDEU).

Svet odobri začetek pogajanj, določi pogajalske smernice, odobri podpis in sklne sporazum (člen 218(2) PDEU). Svet v celotnem postopku odloča s *kvalificirano večino* (pododstavek 1 člena 218(8) PDEU). Izjemoma Svet odloča s *soglasjem*, kadar sporazum zadeva področje, za katerega je pri sprejemanju akta Unije potrebno soglasje. To velja pri pridružitvenih sporazumih in sporazumih o gospodarskem, finančnem in tehničnem sodelovanju z državami kandidatki za pristop (pododstavek 2 člena 218(8) PDEU).

Prav tako Svet s *soglasjem* odloča o pogajanjih in sklenitvi sporazumov na teh področjih: *trgovina s storitvami in gospodarski vidiki intelektualne lastnine* ter tuje neposredne naložbe, kadar sporazum vsebuje določbe, pri katerih je za sprejetje notranjih pravil potrebno soglasje (pododstavek 2 člena 207(4) PDEU); *trgovina s kulturnimi in avdio-vizualnimi storitvami*, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi utegnili poseči v kulturno in jezikovno raznolikost Unije (pododstavek 3(a) člena 207(4) PDEU) (glej razdelek 3.6.3. zgoraj); in *trgovina s socialnimi, izobraževalnimi in zdravstvenimi storitvami*, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi resno ovirali nacionalno ureditev teh storitev in posegli v pristojnost držav članic za njihovo zagotavljanje (pododstavek 3(b) člena 207(4) PDEU) (glej razdelek 3.6.3. zgoraj).

Komisija ne more sklepati mednarodnih sporazumov. Svet lahko „*pod posebnimi pogoji*“ Komisijo pri sklepanju sporazuma kvečjemu pooblasti, da v imenu Unije odobri spremembe ali dopolnitve sklenjenega sporazuma, kadar ta predvideva, da se spremembe ali dopolnitve lahko sprejmejo po poenostavljenem postopku (člen 218(7) PDEU).

V tem kontekstu ima Parlament odslej dejansko pristojnost, da v obliki *odobritve* privoli v sklenitev različnih sporazumov (člen 218(6)(a) PDEU):

- pridružitvenih sporazumov (pogosto prvi korak h kasnejšemu članstvu), ki so omenjeni že v PES (prejšnji člen 310 PES);
- sporazumov, ki z uvedbo postopkov sodelovanja vzpostavljajo poseben institucionalni okvir (prav tako omenjeni že v PES) (prejšnji člen 300(3) PES);
- sporazumov, ki imajo znatne proračunske posledice za Unijo (prav tako omenjeni že v PES) (prejšnji člen 300(3) PES);
- sporazuma o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; novo področje, ki ga uvaja PDEU;
- sporazumov na področjih, za katera velja *redni zakonodajni postopek* (v skladu s PDEU tudi, če ni bil sprejet noben notranji predpis, za katerega velja ta postopek) (<sup>156</sup>);
- in sporazumov na področjih, za katera velja posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta; novo področje, ki ga uvaja PDEU.

V drugih primerih se Svet z Evropskim parlamentom zgolj *posvetuje* (člen 218(6)(b) PDEU) (<sup>157</sup>), razen pri sporazumih, ki zadevajo izključno skupno zunanjo in varnostno politiko, pri katerih je Parlament v celoti izključen (pododstavek 1 člena 218(6) PDEU).

<sup>156</sup> Prej je bila odobritev Parlamenta potrebna le v primeru sporazuma, katerih posledica je bila sprememba notranjega predpisa, ki je bil predhodno sprejet po postopku soodločanja (prejšnji člen 300(3) PES).

<sup>157</sup> Na primer na področju sporazumov o sodelovanju v kazenskih zadevah.

Poleg sporazumov na področjih iz določb člena 218(6) PDEU Parlament *odobri* tudi sporazume o članstvu (člen 49 PEU), pri čemer odloča z večino svojih poslancev. Nadalje PDEU ne določa ničesar v zvezi z novimi posebnimi sporazumi, katerih namen je razvijati posebne odnose z državami v sosedstvu Unije, da se ustvari območje blaginje in dobrega sosedstva (kot je določeno v členu 8 PEU) <sup>(158)</sup>. Načeloma bi morali biti obravnavani podobno kot pridružitveni sporazumi in bi jih torej moral odobriti Evropski parlament, razen če se jih obravnava kot neko obliko zunanje politike v bližini. V tem primeru bi bili uvrščeni na področje skupne zunanje in varnostne politike, na katerem EP ne sodeluje.

Čeprav je Evropski parlament v skladu s PDEU še vedno izključen iz pogajanj o sporazumih, PDEU določa, da je treba Parlament redno obveščati o poteku pogajanj glede *trgovinskih sporazumov* (člen 207(3) PDEU) in v vseh stopnjah postopka za *vse sporazume* (člen 218(10) PDEU).

### **3.8.2. Mednarodni sporazumi ter strukturne in kohezijske politike**

Odslej bo za *večino* mednarodnih sporazumov, ki so povezani s strukturnimi in kohezijskimi politikami, potrebna *odobritev Evropskega parlamenta*, kadar bo šlo za sporazume na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek (člen 218(6)(a)(v) PDEU), in/ali v primeru sporazumov, ki imajo znatne proračunske posledice za Unijo (člen 218(6)(a)(iv) PDEU). Gre zlasti za *mednarodne sporazume na področju ribištva, prometa ter trgovine s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi in s kulturnimi, avdio-vizualnimi in izobraževalnimi storitvami*, ki jih Unija sklene z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami.

Poleg tega PDEU izrecno omenja dve vrsti sporazumov v okviru skupne trgovinske politike, ki vplivajo na strukturne in kohezijske politike (člen 207 PDEU):

- sporazume na področju *prometa* (člen 207(5) PDEU), katerih vsebina je določena v členih 90–100 PDEU, sklenejo pa se po postopku iz člena 218, ki velja za pogajanja in sklenitev sporazumov na tem področju (glej razdelek 3.5.);
- sporazume na področju *trgovine s kulturnimi in avdio-vizualnimi storitvami ter izobraževalnimi storitvami* (člen 207(4)(a) in (b) PDEU), za katere velja postopek iz člena 218; pri tem te mednarodne sporazume Svet sprejema s soglasjem, da zavaruje kulturno izjemo in zagotovi dobro delovanje izobraževalnih storitev na državni ravni (glej razdelek 3.6.2 in glej razdelek 3.6.3 *zgoraj*).

Nekoliko paradoksalno pa je, da PDEU nikjer ne omenja mednarodnih sporazumov o *ribištvu*, čeprav jih Unija sklene največ. Omenjeno je že bilo (glej razdelek 3.3. *zgoraj*), da mora za te posebne sporazume veljati postopek iz člena 218(6)(a) (s privolitvijo Evropskega parlamenta), saj je ribištvo uvrščeno med področja, za katera velja redni zakonodajni postopek (člen 43(2) PDEU – člen 218(6)(a)(v) PDEU). Poleg tega bi se lahko postopek iz člena 218(6)(a)(iv) uporabljal pri *sporazumih o partnerstvu v ribištvu* s tretjimi državami (v skladu s katerimi tretje države od Unije prejmejo denarno nadomestilo v zameno za ribolovne vire), v kolikor bodo imeli znatne proračunske posledice za Unijo <sup>(159)</sup>.

<sup>158</sup> To evropsko sosedsko politiko je napovedal Evropski svet v Bruslju dne 13. in 14. marca 2008, da bi ponovno oživil barcelonski proces za evro-sredozemsko partnerstvo iz leta 1995. Organi te sosedske politike v Sredozemlju so že ustanovljeni (Unija za Sredozemlje).

<sup>159</sup> Obstaja več vrst *sporazumov o ribištvu*: a) *sporazumi o partnerstvu*, v skladu s katerimi dobijo evropske ladje dostop do ribolovnih virov v zameno za denarno nadomestilo ali za možnost dostopa do evropskega trga po nižjih carinskih tarifah; b) *vzajemni sporazumi*, ki omogočajo izmenjavo ribolovnih možnosti med ladjevjem



Nadalje za trgovino z ribiškimi proizvodi v splošnem veljajo pravila, sprejeta v večstranskih pogajanjih v okviru Svetovne trgovinske organizacije (<sup>160</sup>), ki veljajo na področju skupne trgovinske politike (člen 207 PDEU). Vendar se notranji ukrepi upravljanja sprejemajo na podlagi člena 43 PDEU (skupna ribiška politika) in zlasti v okviru *skupne ureditve trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (<sup>161</sup>) (glej razdelek 2.3.1. zgoraj).

Prav tako PDEU v zvezi z mednarodnimi sporazumi ne omenja *kmetijstva*, čeprav ima kmetijsko področje pomembno vlogo v večini *preferencialnih sporazumov*, ki jih sklene Unija (z državami sredozemskega območja, z državami AKP, z državami Mercosurja itd.). Ti preferencialni sporazumi (in nekatere enostranske koncesije v okviru splošnega sistema preferencialov - SSP) so hkrati del skupne trgovinske politike (člen 207 PDEU) in del politike razvojnega sodelovanja s tretjimi državami (členi 208–213 PDEU).

Glede na cilj in glavni namen *sporazuma* lahko Unija sklene *posebni sporazum o sodelovanju* (na podlagi člena 209(2) ali 212(3) PDEU) ali *trgovinski sporazum* (po postopku iz člena 218(6)(a) PDEU). Podobno Evropski parlament in Svet vedno sprejemata po rednem zakonodajnem postopku ukrepe za *izvajanje politike razvojnega sodelovanja* (člen 209(1) PDEU, člen 212(2) PDEU) in ukrepe, s katerimi se opredeli okvir za *izvajanje skupne trgovinske politike* (člen 207(2) PDEU).

V vsakem primeru trgovino s kmetijskimi proizvodi trenutno urejajo, če Pogodba ne določa drugače, večstranski sporazumi v okviru Svetovne trgovinske organizacije (STO) in še posebej *Sporazum o kmetijstvu* (<sup>162</sup>). Kot je bilo že omenjeno (glej razdelek 2.3.1. zgoraj), je delitev pristojnosti na področju skupne kmetijske in skupne trgovinske politike opredelilo Sodišče v mnenju 1/94 v zvezi s Svetovno trgovinsko organizacijo (<sup>163</sup>). Splošni okvir zavez Unije na področju večstranskih ureditev trgovine se določa v skladu s členom 207(2) PDEU (skupna trgovinska politika), medtem ko se notranji ukrepi upravljanja sprejemajo na podlagi člena 43 PDEU (SKP) in zlasti v okviru *enotne skupne ureditve trgov* (<sup>164</sup>).

### 3.9. Nova tipologija pravnih aktov Unije: poseben pregled delegiranih in izvedbenih aktov (člena 290 in 291 PDEU)

Lizbonska pogodba (člen 288) ohranja pravne instrumente iz PES (prejšnji člen 249 PES). Pri tem Pogodba jasno razlikuje med *zakonodajnimi akti* (uredbe, direktive, sklepi), ki so sprejeti po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku (člen 289 PDEU), in *nezakonodajnimi akti* (mnenja, priporočila, delegirani akti, izvedbeni akti) (člen 288 in členi 290 do 292 PDEU). Vendar so najpomembnejše spremembe povezane z *delegiranimi akti* (člen 290 PDEU) in *izvedbenimi akti* (člen 291 PDEU).

Ločitev med zakonodajnimi in delegiranimi akti ter priznanje posebne izvršilne vloge Komisije pod enakovrednim nadzorom dveh vej zakonodajne oblasti bo okrepila kakovost evropske zakonodaje (<sup>165</sup>). Kljub temu je treba številne vidike delegiranih aktov in novega okvira izvedbenih aktov še opredeliti.

Skupnosti in ladjevjem tretjih držav (severne Evrope); c) *večstranski sporazumi z regionalnimi ribiškimi organizacijami* (RRO), zlasti z namenom preprečevanja nezakonitega ribolova; in d) *mednarodne konvencije*, ki spodbujajo pravično in učinkovito izkoriščanje ribolovnih virov ter ohranjanje morskega okolja.

<sup>160</sup> Sklep Sveta 94/800/ES, UL L 336, 23.12. 1994.

<sup>161</sup> Uredba (ES) št. 104/2000, UL L 17, 21.1.2000 (Naslov V).

<sup>162</sup> Sklep Sveta 94/800/ES, UL L 336 z dne 23. decembra 1994. Uredba (ES) 3290/1994 (UL L 349, 31.12.1994) je uvedla sporazum o kmetijstvu STO na ravni Skupnosti.

<sup>163</sup> Mnenje Sodišča 1/94 z dne 15. novembra 1994, ECR I-5267.

<sup>164</sup> Uredba (ES) št. 1234/2007, UL L 299 z dne 16. novembra 2007 (Del III. Trgovina s tretjimi državami).

<sup>165</sup> Odstavek 3 resolucije Evropskega parlamenta T6-0387/2009 z dne 7. maja 2009. Glej

### 3.9.1. Delegirani akti

Novi člen 290(1) PDEU določa, da se lahko v zakonodajnem aktu na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje *nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo* in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere *nebistvene elemente* zakonodajnega akta.

Priznati je treba, da ni lahko opredeliti, kateri elementi znotraj osnovnega akta so *bistveni* in kateri so *nebistveni*. Kljub temu že obstaja dokaj izpopolnjena sodna praksa Sodišča v zvezi s to razmejitvijo (<sup>166</sup>). *Osnovni zakonodajni akt* bi lahko torej vseboval tri vrste določb:

- določbe, ki vsebujejo *bistvene elemente*, ki ne morejo biti predmet niti delegiranih niti izvedbenih aktov: na primer splošne smernice akta, splošna načela, na katerih akt temelji, ali, nazadnje, področje uporabe ukrepov (regulacija ali podpora);
- določbe, ki vsebujejo *nebistvene elemente* akta, ki so lahko predmet *prenosa pooblastila* z namenom spremembe ali dopolnitve akta;
- in, nazadnje, določbe, ki vsebujejo *nebistvene elemente* akta, ki so lahko predmet natančnejše opredelitve ali pojasnitve z uporabo izvršnih postopkov (člen 291 PDEU) (glej razdelek 3.9.2 *spodaj*).

Uvedba delegiranih aktov bi lahko teoretično ogrozila zakonodajno funkcijo Parlamenta. Vendar je treba omeniti, da daje sistem prenosa pooblastila Parlamentu številna *zagotovila*:

- prvič zato, ker mora Parlament soglašati s prenosom pooblastila, saj mora biti prenos pooblastila opredeljen v osnovnem zakonodajnem aktu, ki ga je v sodelovanju s Svetom predhodno sprejel Parlament (pododstavek 2 člena 290(1) PDEU);
- nadalje zato, ker je treba v omenjenem zakonodajnem aktu opredeliti „*vsebinsko, področje uporabe in trajanje pooblastila*“ (pododstavek 2 člena 290(1) PDEU);
- poleg tega se lahko opredelijo tudi drugi pogoji, med katerimi je možnost, da Svet ali Parlament sklene, da bo *preklical pooblastilo* (člen 290(2)(a) PDEU), ter *možnost nasprotovanja* zoper delegirani akt, ki jo imata oba sozakonodajalca, zaradi česar zadevni akt ne more začeti veljati (člen 290(2)(b) PDEU); v obeh primerih Parlament odloča z večino svojih članov (pododstavek 3 člena 290(2) PDEU);
- nazadnje zato, ker seznam pogojev iz člena 290 PDEU ni izčrpen in lahko Evropski parlament predlaga druge pogoje na podlagi pristojnosti, da predlaga spremembe v okviru rednega zakonodajnega postopka (na primer zahteva, da se ga podrobneje obvešča o ukrepih Komisije ali da podrobneje nadzoruje izvajanje pooblastila).

Seveda bodo ta zagotovila učinkovita le, če bodo vsi parlamentarni odbori podrobneje spremljali določbe vsakega zakonodajnega predloga Komisije. Očitno je, da prenos pooblastila ne more v nobenem primeru postati redni zakonodajni instrument in da mora

---

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>166</sup> Sodna praksa zlasti v zvezi s komitologijo na področju kmetijstva: SES, 17. december 1970, *Koester*. Zadeva 25/70, ECR 1161; SES, 13. december 1997, *Eridiana Beghin-Say*. Zadeva C-103/96, ECR I-1453. Seznam najpomembnejših odločitev Sodišča Evropskih skupnosti v zvezi s komitologijo *glej* IPOLNET: <http://www.ipolnet.eu.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20ECJ%20rulings.pdf>.

Evropski parlament poskrbeti, da bo ostal le izjemno sredstvo. Široka uporaba delegiranih aktov bi ogrozila ravnovesje med institucijami, načelo preglednosti in konec koncev tudi samo legitimnost zakonodajnih postopkov v Uniji.

Pravna vprašanja glede obsega delegiranih aktov so zastavljena že v okviru enega od zakonodajnih predlogov, ki so vključeni v „*omnibus*“ sporočilo Komisije (<sup>167</sup>) o uvedbi programa za dokumentacijo o ulovu modroplavutega tuna (<sup>168</sup>).

V tem kontekstu je Komisija decembra 2009 pripravila sporočilo o novih *delegiranih aktih* z naslovom „Izvajanje člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije“ (<sup>169</sup>). V tem dokumentu Komisija predlaga vzorce standardne ubeseditve členov v prihodnjih delegiranih aktih (zlasti o trajanju prenosa pooblastila in pravici do preklica/nasprotovanja). Vendar je treba poudariti, da PDEU nikakor ne omejuje zakonodajnih pristojnosti Evropskega parlamenta na tem področju. Glede na to predlagani vzorci za oba sozakonodajalca niso zavezujoči. Na podlagi tega je Parlament bolj naklonjen analizi vsakega posameznega primera, pri čemer bi bile vedno varovane posebne pravice v zvezi s privolitvijo, nasprotovanjem in preklicem prenosa pooblastila. Pred glasovanjem na plenarnem zasedanju se bodo morali predsedniki odborov Evropskega parlamenta v prihodnjih mesecih izreči o okviru, ki naj se uporablja v zvezi s prenosom zakonodajnih pooblastil v prihodnosti in se tako odzvati na sporočilo Komisije (<sup>170</sup>).

### **3.9.2. Izvedbeni akti (prejšnji postopki „komitologije“)**

Lizbonska pogodba uvaja razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi akti. Prej je ti dve vrsti aktov urejal sklep Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999, kakor je bil spremenjen (sklep o komitologiji) (<sup>171</sup>). Odslej bo sprejetje delegiranega akta urejal zadevni osnovni zakonodajni akt (glej razdelek 3.9.1 *zgoraj*), medtem ko bosta morala Evropski parlament in Svet pred sprejetjem izvedbenega akta sprejeti uredbo, v kateri bosta vnaprej določila „*splošna pravila in načela, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije*“ (člen 291(3) PDEU).

Člen 291(2) PDEU določa prenos izvedbenih pooblastil za izvajanje pravno zavezujočih aktov na Komisijo ali, v posebnih primerih na področju SZVP, na Svet. Izvedbeni akt bo lahko sprejet le, če bodo potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije. V nasprotnem primeru države članice sprejmejo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije (člen 291(1) PDEU).

Pomembno je omeniti, da PDEU na tem področju daje nova pooblastila Evropskemu parlamentu. Medtem ko je imel v skladu s PES Svet izključno pristojnost za sprejetje Sklepov v zvezi s komitologijo, o čemer je odločal s soglasjem in zgolj po posvetovanju s Parlamentom (tretja alineja prejšnjega člena 202 PES), PDEU daje pomembnejšo vlogo Parlamentu s tem, ko določa, da bo morala biti potrebna uredba sprejeta po rednem zakonodajnem postopku (člen 291(3) PDEU).

<sup>167</sup> KOM(2009) 665, 2.12.2009.

<sup>168</sup> KOM(2009) 406, 3.8.2009.

<sup>169</sup> KOM(2009) 673, 9.12.2009. Glej tudi „delovni dokument“ z naslovom: „Izvajanje člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije“ z dne 12. novembra 2009.

<sup>170</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

<sup>171</sup> UL L 184 z dne 17. julija 1999, str. 23. Različica, prečiščena s Sklepom 2006/512/ES (UL C 255, 21.10.2006, str. 4). V zvezi s komitologijo glej „*Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology*“ (Priročnik o komitologiji – delo Evropskega parlamenta na področju komitologije), Konferenca predsednikov odborov, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

Na podlagi te določbe bo morala Komisija pripraviti *predlog uredbe*, v katerem bodo vnaprej določena splošna pravila in načela, na podlagi katerih bodo države članice nadzirale izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije. Ta novi regulativni okvir bi moral biti po rednem zakonodajnem postopku načeloma sprejet pred junijem 2010. Evropski parlament, Svet in Komisija (<sup>172</sup>) so sklenili, da se medtem v začetnem obdobju začasno uporabljajo pravila v skladu s sklepom o komitologiji, v kolikor PDEU ne vsebuje prehodne določbe, ki bi omogočila kontinuirano izvajanje izvedbenih pooblastil (<sup>173</sup>).

Zdaj mora Parlament razmisliti o načinih udeležbe v novih postopkih (ki so zelo kompleksni), ki nadomeščajo prejšnje postopke komitologije. Morda bi bilo treba ločeno obravnavati obseg okvira (ki ga je treba določiti v novi uredbi, da se zagotovi boljši parlamentarni nadzor) in vsakodnevno izvajanje (pri čemer je treba upoštevati posledično delovno obremenitev za parlamentarne odbore). Poleg tega bi bila dobrodošla nadaljnja poenostavitev prejšnjih postopkov komitologije.

### **3.10. Druge zakonodajne spremembe s horizontalnim učinkom: postopki za spremembo Pogodb (člen 48 PEU) in pravica do državljske pobude (člen 11(4) PEU in člen 24 (PDEU))**

Lizbonska pogodba uvaja zakonodajne spremembe s horizontalnim učinkom, ki bi lahko povzročile pomembne spremembe na področjih strukturnih in kohezijskih politik. Gre zlasti za pravico Parlamenta, da vloži pobudo za *spremembo Pogodb* (predvsem v okviru *poenostavljenega postopka za spremembo Pogodb*), in *pravico do državljske pobude*.

#### **3.10.1. Poenostavljeni postopki za spremembo Pogodb**

Člen 48 PEU določa tri postopke za spremembo Pogodb: *redni postopek*, pri čemer se skliče konvencija in medvladna konferenca o spremembi Pogodb v celoti (člen 48(2)–(5) PEU), in *dva poenostavljena postopka za spremembo Pogodb*, pri čemer se prvi uporablja za spremembo vseh ali nekaterih določb tretjega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije (*notranje politike in ukrepi Unije*) (člen 48(6) PEU), drugi pa, kadar se sprejme sklep, s katerim se Svet pooblasti, da namesto s soglasjem odloča s kvalificirano večino ali da lahko zakonodajne akte namesto po posebnem zakonodajnem postopku sprejme po rednem zakonodajnem postopku (člen 48(7) PEU).

Tu bomo komentirali le *prvi poenostavljeni postopek*, ki jasno omogoča spremembo strukturnih in kohezijskih politik *na pobudo Evropskega parlamenta*, pri čemer se ne smejo povečati pristojnosti Unije (pododstavek 3 člena 48(6) PEU).

Evropski parlament lahko torej *Evropskemu svetu* predloži *spremembo vseh ali nekaterih določb poglavij Pogodbe o delovanju Evropske unije* o strukturnih in kohezijskih politikah: kmetijstvo in ribištvo (členi 38–44 PDEU), promet (členi 90–100 PDEU), izobraževanje, mladina in šport (člen 165 PDEU), kultura (člen 167 PDEU), vseevropska omrežja (členi 170–172 PDEU), ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (členi 174–178 PDEU) in turizem (člen 195 PDEU). Po drugi strani tega poenostavljenega postopka ni mogoče

<sup>172</sup> Deklaracija Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v zvezi z izvajanjem člena 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ta deklaracija je torej postala začasna rešitev, ki jo je Evropski parlament zahteval v svoji resoluciji z dne 7. maja 2009 (odstavek 73 resolucije T6-0373/2009).

<sup>173</sup> Omeniti je treba, da je z Lizbonsko pogodbo razveljavljen člen 202 PES, ki je omogočal prenos izvedbenih pooblastil s Sveta na Komisijo. Čeprav člen 202 v vsebinskem smislu nadomeščajo člen 16(1) PEU ter člena 290 in 291 PDEU, je v zvezi s tem nastala pravna praznina, ki jo bo treba zapolniti.

uporabiti za spremembo poglavja o mednarodnih sporazumih (vključeno v peti del PDEU - zunanje delovanje Unije) (glej razdelek 3.8. *zgoraj*) ali za spremembo finančnih določb (vključene v šesti del PDEU) (glej poglavje 4 *spodaj*).

PDEU predvideva, da se po poenostavljenih postopkih za spremembo Pogodb ne skliče konvencija in medvladna konferenca. Kljub temu pa ohranja pristojnost Evropskega sveta, da o spremembi odloča soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Prav tako določa, da morajo države članice sklep Evropskega sveta potrditi v skladu s svojimi ustavnimi pravili (pododstavek 2 člena 48(6) PEU).

Ta prvi poenostavljeni postopek za spremembo Pogodb veliko obeta na področju posodobitve in prilagoditve poglavja o *kmetijstvu in ribištvu* (Naslov III tretjega dela PDEU), ki je v luči razvoja skupne kmetijske in ribiške politike zastarelo (glej razdelka 3.2. in 3.3. *zgoraj*). Evropski parlament bi lahko torej Evropskemu svetu predložil predloge za posodobitev tega poglavja, pri čemer bi opredelil načela, ki bi odslej veljala na področju skupne kmetijske in ribiške politike ter v zvezi z glavnimi mehanizmi teh dveh politik.

Morda je trenutno še prezgodaj govoriti o tem projektu, ki je izrazito političen. Toda glede na to, da bosta skupna kmetijska in ribiška politika pred začetkom veljavnosti novih finančnih perspektiv temeljito spremenjeni, bi lahko Evropski parlament Evropskemu svetu predložil spremembe primarne zakonodaje za obdobje po letu 2014. Te spremembe bi utrdile morebitne nove okvire sekundarne zakonodaje, ki se sprejmejo predhodno.

### **3.10.2. Pravica do državljske pobude**

Člen 11(4) PEU določa, da lahko *najmanj milijon* državljanov Unije iz večjega števila držav članic *s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove*, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog o zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije.

Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita postopke in pogoje za vložitev državljske pobude, vključno z najmanjšim številom držav članic, iz katerih so ti državljani (pododstavek 2 člena 11(4) PEU; odstavek 1 člena 24 PDEU).

V zvezi s tem je Komisija pripravila *zeleno knjigo o evropski državljski pobudi* <sup>(174)</sup> po pozivu Evropskega parlamenta v resoluciji z dne 7. maja 2009 <sup>(175)</sup>. Namen te zelene knjige je pridobiti mnenja vseh zainteresiranih strani o ključnih vprašanjih, povezanih s predlagano uredbo o postopku, in praktični ureditvi tega novega institucionalnega instrumenta. Načeloma bo zakonodajni predlog v zvezi s tem predvidoma pripravljen v prihodnjih mesecih, da bi lahko začel veljati pred decembrom 2010.

Zelena knjiga vključuje naslednja vprašanja za posvetovanje: *najmanjše število držav članic*, iz katerih morajo biti državljani (Komisija predlaga, da se kot prag določi četrtnina držav članic, kar v svoji resoluciji predlaga tudi Evropski parlament) <sup>(176)</sup>, *najmanjše število podpisnikov* iz posamezne države članice (Komisija predlaga, da se kot prag določi 0,2 % števila prebivalcev vsake zadevne države, enak odstotek predlaga tudi Evropski parlament

<sup>174</sup> KOM(2009) 622, 11.11.2009.

<sup>175</sup> T6-0389/2009, resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 s pozivom Komisiji za predložitev predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju državljske pobude (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862&noticeType=null&language=fr>).

<sup>176</sup> Odstavek 1 priloge k prej omenjeni resoluciji z dne 7. maja 2009.

– 1/500 prebivalstva) (<sup>177</sup>), *določitev najnižje starosti udeležencev* (Komisija predlaga, da se kot prag določi starost 16 ali 18 let, Parlament pa predlaga, da se upošteva zakonodaja posamezne države članice v zvezi z volilno pravico) (<sup>178</sup>), ter *oblika in besedilo državljanske pobude* in postopkovne zahteve, zlasti glede zbiranja podpisov ter preverjanja in potrjevanja njihove verodostojnosti (Evropski parlament je predlagal poseben postopek, ki obsega pet stopenj) (<sup>179</sup>).

Državljska pobuda bo evropski demokraciji dodala novo razsežnost ter okrepila javno razpravo o evropski politiki, zlasti o strukturnih in kohezijskih politikah. Konkretnije bo njeno izvajanje omogočilo neposredno vključenost državljanov Unije v oblikovanje politik in ukrepov EU. Poleg tega bo v luči *predvidenih temeljnih reform nekaterih skupnih politik (skupne kmetijske politike, regionalne politike, skupne ribiške politike)* izvajanje državljanske pobude okrepilo vlogo civilne družbe pri oblikovanju in *spremembi evropske zakonodaje* in, posredno, pri *odločanju o novih finančnih perspektivah*. V tem okviru bo evropska državljanska pobuda prispevala k oblikovanju pravega evropskega javnega prostora in okrepila javno razpravo o *skupnih prednostnih nalogah in strategijah v zvezi s ključnimi izzivi Unije* (npr. globalizacija na področju trgovine in finančnih sistemov, opredelitev in ohranjanje evropskega socialnega modela, boj proti podnebnim spremembam, upadanje prebivalstva, boj proti lakoti in krizam na področju hrane, trajnostni razvoj itd.).

Evropski parlament kot edina institucija EU, izvoljena na splošnih in neposrednih volitvah, seveda z veseljem podpira uvedbo evropske državljanske pobude v Pogodbah. Hkrati bo moral pozorno spremljati rezultate konkretnih pobud in po potrebi ustrezno prilagoditi svoje zakonodajno delo.

---

<sup>177</sup> Odstavek 2 priloge k prej omenjeni resoluciji z dne 7. maja 2009.

<sup>178</sup> Odstavek 3 priloge k prej omenjeni resoluciji z dne 7. maja 2009.

<sup>179</sup> Odstavek 4 in nasl. priloge k prej omenjeni resoluciji z dne 7. maja 2009.



## 4. SPREMEMBE NA RAVNI PRORAČUNA

### 4.1. Pomembni vplivi na strukturne in kohezijske politike

V primerjavi s trenutno veljavnimi pogodbami in sekundarno zakonodajo prinaša Lizbonska pogodba pomembne spremembe na področju financiranja, predvsem v zvezi z medinstitucionalnimi odnosi in postopki odločanja. V šestem delu PDEU je dodan nov naslov II s šestimi poglavji in 15 členi<sup>180</sup>. Nova pogodba je prevzela brez bistvenih sprememb finančne določbe, ki jih je leta 2004 sprejela medvladna konferenca.

Večina novih finančnih določb je splošnega značaja. Kljub temu pa bodo te izjemno vplivale na odhodke na področju strukturnih in kohezijskih politik, ki, ne pozabimo, še danes predstavljajo večino proračuna Skupnosti (73,7 % v letu 2010) (tabela 1). Učinki bodo še posebej veliki za skupno kmetijsko politiko (42 % proračuna) in regionalno politiko (28 %) – politiki, ki porabita največ sredstev Unije.

**Tabela 1: STRUKTURNE IN KOHEZIJSKE POLITIKE - PRORAČUN ZA LETO 2010**

<b>PRORAČUN KOMISIJE 2010</b>		
	<b>Obveznosti (v milijonih EUR)</b>	<b>Delež v %</b>
Kmetijstvo in razvoj podeželja	58.080,71	41,9 %
Regionalna politika	38.896,65	28,1 %
Promet	2.296,49	1,7 %
Izobraževanje in kultura	1.821,86	1,3 %
Ribištvo in pomorske zadeve	1.001,19	0,7 %
Turizem	4,60	0,0 %
<b>Strukturna in kohezijska politika</b>	<b>102.101,50</b>	<b>73,7 %</b>
<b>Skupni proračun Komisije <sup>(181)</sup></b>	<b>138.515,40</b>	<b>100 %</b>

Vir: *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2010*. Številke. Januar 2010 ([http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2010\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_sl.pdf)).

<sup>180</sup> Člena 310 in 325 PDEU.

<sup>181</sup> *Kmetijstvo*: naslov 05; *regionalna politika*: naslov 13; *prevoz*: poglavji 06 02 in 06 03 ter druga odobrena proračunska sredstva iz naslova 06; *izobraževanje in kultura*: naslova 09 (informacijska družba in mediji) in 15 (izobraževanje in kultura) ter poglavje 09 06 (avdiovizualna politika in program MEDIA); *ribištvo*: naslov 11; *turizem*: poglavje 02 02 08.



Glavni elementi Lizbonske pogodbe, ki se nanašajo na finančni okvir, so<sup>182</sup>:

- poenostavitev letnega proračunskega postopka zaradi *odprave ločevanja med obveznimi in neobveznimi odhodki in ukinitve predhodnega predloga proračuna ter drugega branja v Evropskem parlamentu*;
- formalizacija *novega letnega proračunskega postopka*, ki je primerljiv z rednim zakonodajnim postopkom z *enim samim branjem* in spravnim postopkom med obema vejama proračunskega organa;
- utrditev *večletnega finančnega okvira* v PDEU;
- uvedba nove „*finančne ustave*“ s:
  - a) sprejetjem *nove uredbe z večletnim finančnim okvirom*;
  - b) prilagoditvijo obstoječe *finančne uredbe* novim načelom za sprejetje in izvrševanje proračuna; in
  - c) morebitno potrditvijo *novega medinstitucionalnega sporazuma, ki bo vseboval pravila o sodelovanju* institucij med letnim proračunskim postopkom, ki niso vključena v že omenjena pravna instrumenta (<sup>183</sup>) (glej razdelek 5(a) *spodaj*).

## 4.2. Odprava ločevanja med obveznimi in neobveznimi odhodki

Prejšnja Pogodba o Evropski skupnosti v členih 272 in 273 (<sup>184</sup>) je razlikovala *dve kategoriji odhodkov*:

- a) „*odhodki, ki neizogibno izhajajo iz te pogodbe ali iz aktov, sprejetih v skladu s to pogodbo*“, predvsem odhodki v zvezi s pogodbami in pomočmi iz prvega stebra skupne kmetijske politike ali mednarodnih sporazumov, v zvezi s katerimi ima Svet kot prva veja proračunskega organa zadnjo besedo pri sprejemanju letnega proračuna;
- b) „*odhodki, ki ne izhajajo nujno iz te pogodbe ali iz aktov, sprejetih v skladu s to pogodbo*“, pri katerih je Evropski parlament (druga veja proračunskega organa) zadržal svojo pristojnost odločanja, in sicer v okviru najvišje stopnje povišanja glede na podobne izdatke tekočega proračunskega leta ob upoštevanju načela ravnovesja med prihodki in odhodki.

PDEU je zaradi poenostavitve letnega proračunskega postopka v svojih novih členih 314 (prejšnji člen 272) in 315 (prejšnji člen 273) to ločevanje odpravila. Odslej se bosta o vseh proračunskih izdatkih *skupno* dogovarjali obe veji proračunskega organa. Svet tako pridobi pooblastila za odločanje o neobveznih odhodkih, Parlament pa o obveznih odhodkih (<sup>185</sup>).

<sup>182</sup> Celoten pregled finančnega okvira iz predhodne zakonodaje (2004/2009) je na voljo v „*The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures*“, EP, Tematski sektor D – Proračunske zadeve, PE 411.271, 30.7.2009.

<sup>183</sup> Do sprejetja novega finančnega okvira veljajo *prehodne postopkovne smernice za proračunske zadeve zaradi začetka veljave Lizbonske pogodbe*, ki jih je sprejel Evropski parlament z nedavno resolucijo (T7-0067/2009 z dne 12. novembra 2009). Resolucija obravnava izvajanje proračuna, potrditev sprememb proračuna, odobritev prerazporeditev in postopke medinstitucionalnega sodelovanja (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0067+0+DOC+XML+V0//SL>).

<sup>184</sup> Člen 272(4)(2); člena 272(9)(1) in 272(9)(4); člen 273(3).

<sup>185</sup> Poudariti je treba, da se po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ohrani razlikovanje med naslednjimi proračunskimi sredstvi: a) *diferencirana sredstva*, s katerimi se financirajo večletni projekti in ki vsebujejo *odobritev proračunski sredstev za prevzem obveznosti in odobritev proračunskih sredstev za plačila*; b) *nediferencirana proračunska sredstva*, namenjena obveznostim in plačilom v zvezi z izdatki tekom proračunskega leta.

Toda ločevanje med obveznimi in neobveznimi odhodki je ohranjeno v *Medinstitucionalnemu sporazumu o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju* <sup>(186)</sup> in v *veljavnih splošnih finančnih predpisih* <sup>(187)</sup>, ki jih sprejmeta Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem (člen 322 PDEU). Spremembe se torej uvedejo v okviru posodabljanja medinstitucionalnega sporazuma in sekundarnega finančnega prava. Na podlagi tega resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 o finančnih vidikih Lizbonske pogodbe <sup>(188)</sup> podpira revizijo finančne uredbe, vključno z izvajanjem določb, na katere neposredno vpliva Lizbonska pogodba (odstavek 50 resolucije z dne 7. maja 2009). Resolucija prav tako opozarja, da je nujno treba doseči medinstitucionalni sporazum o optimalnem prehodu k novim pravnim aktom ter novim postopkom odločanja (odstavki G, 51, 52 in 53).

### 4.3. Novi posebni postopek za sprejem letnega proračuna

PDEU v naslov „*Finančne določbe*“ vnaša novo poglavje „*Letni proračun Unije*“ <sup>(189)</sup>, ki spreminja in poenostavlja obstoječi proračunski postopek.

V prejšnjem postopku (člen 272 PES) je Komisija nekje maja predstavila *predhodni osnutek proračuna, ki je vseboval načrt prihodkov in načrt odhodkov*. Svet je najpozneje do 1. septembra v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja, s kvalificirano večino sprejel predlog proračuna in ga najpozneje 5. oktobra predložil Parlamentu. Navadno je Svet pripravil svoj predlog proračuna v *juliju*, Parlament pa je o njem septembra glasoval na ravni odborov in nato oktobra na plenarnem zasedanju z *enostavno večino*.

*Novi člen 314 PDEU je ukinil predhodni osnutek proračuna in vpeljal poseben zakonodajni postopek za sprejemanje letnega proračuna po posvetu med Evropskim parlamentom in Svetom (obema vejama proračunskega organa). Odslej dve obravnavi nadomešča ena sama: Komisija pripravi svoj osnutek predloga proračuna najpozneje do 1. septembra (člen 314(2) PDEU). Svet nato sprejme stališče o predlogu proračuna in ga predloži Evropskemu parlamentu najpozneje do 1. oktobra; Svet Parlamentu pojasni tudi razloge za spremembe predloga proračuna Komisije (člen 314(3) PDEU). Poudariti je treba, da prej Svet ni razlagal znižanj, za katera se je odločil.*

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 (odstavek 30) <sup>(190)</sup> poudarja, da novi postopek z eno obravnavo institucijam dejansko ne omogoča več prilagoditve njihovega stališča v drugi obravnavi kot doslej. Da bi dosegel zastavljene cilje, mora Parlament dovolj zgodaj *sprejeti prednostne naloge* in prilagoditi svoj operativni pristop ter

<sup>186</sup> Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (UL C 139, 14.6.2006, str. 1 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:SL:PDF>). Obvezni in neobvezni odhodki so omenjeni v točkah 13, 23, 34 in 36 ter v Prilogi II v točkah B in C.5. Ta sporazum je nazadnje spremenjen s Sklepom Evropskega Parlamenta in Sveta 2009/407/SE (UL L 132, 29.5.2009 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:SL:PDF>).

<sup>187</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1605/2002 (UL L 248, 16.9.2002) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:SL:PDF>) in Uredba Komisije (ES) št. 2342/2002 (UL L 357, 31.12.2002).

<sup>188</sup> P6\_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+V0//SL>).

<sup>189</sup> UL C 115, 9.5.2008, str. 183-185.

<sup>190</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+V0//SL>.

organizacijo. PDEU navaja splošne roke za novi letni proračunski postopek, toda ne določa *točnih datumov za parlamentarne postopke*. Zato bo treba določiti pragmatičen časovni raspored, podoben sedanjemu, ki bo hkrati omogočal uveljavitev prednostnih nalog Parlamenta in pravočasno uporabo usklajevalnih mehanizmov, ki jih je vzpostavila PDEU (odstavka 31 in 32 zgoraj omenjene resolucije) <sup>(191)</sup>.

Novi postopek uvaja *tri parlamentarna glasovanja*:

- a) prvo glasovanje s *kvalificirano večino* v 42 dneh od predložitve mnenja Sveta <sup>(192)</sup> se nanaša na spremembe osnutka proračuna (člen 314(4) PDEU). PDEU ne določa poteka tega glasovanja na plenarnem zasedanju, ki oblikuje *mnenje EP* o vseh odobrenih proračunskih sredstvih in konča fazo branja. Vendar ni večjih razlogov, da ne bi ohranili veljavnega postopka s poročilom in resolucijo o predlogu proračuna, sprejeto na plenarnem zasedanju - zakonodajni akt, ki trenutno omogoča določanje strateških smernic in uvajanje pilotnih projektov ter pripravljalnih ukrepov. Resolucija Parlamenta z dne 7. maja 2009 (odstavek 34) bo pred prvim spravnim sestankom imela večji pomen, saj bo Parlamentu omogočala, da bo formalno izrazil proračunske prednostne naloge v prihodnjem proračunskem letu, brez pogojenosti s taktičnimi premisleki, ki izhajajo iz mnenja Sveta o predlogu proračuna. Od zdaj bodo morali specializirani odbori za pripravo mnenj tesno sodelovati (tako kot sedaj) z Odborom za proračun pri pripravi osnutka resolucije.
- b) drugo glasovanje z *navadno večino* zadeva sklepe *spravnega odbora*, v katerem v primeru razhajanja glede *spremenjenega predloga proračuna* sodeluje enako število predstavnikov Sveta in Evropskega parlamenta (člen 214(5) PDEU). V primeru, da spravni odbor doseže soglasje, bi to glasovanje na plenarnem zasedanju lahko potekalo nekje sredi novembra (člen 314(6) PDEU).
- c) dodati je treba še *tretjo različico glasovanja* v primeru, če *Svet zavrne skupni predlog*. V tem zadnjem primeru se EP odloči za potrditev vseh ali samo nekaterih sprememb, ki so bile sprejete med edinim branjem (člen 314(7)(d) PDEU). Tako bi imel EP z uporabo *kvalificirane večine* (večina članov + tri petine oddanih glasov) zadnjo besedo o letnem proračunu.

Med glavnimi novostmi v letnem proračunskem postopku, ki jih prinaša PDEU, je poleg enega branja treba poudariti naslednje:

- a) *Evropski parlament ima odločilno vlogo na koncu postopka* (člen 314(7) PDEU): 1) besedilo *spravnega odbora („skupni predlog“)* ni sprejeto, če ga Evropski parlament zavrne (z večino svojih članov); 2) če Svet skupni predlog zavrne, medtem ko ga Parlament potrdi, začne veljati kot tak ali pa lahko Parlament potrdi predloge sprememb, ki jih je sprejel ob obravnavi predloga proračuna s *kvalificirano večino* (večina članov in več kot tri petine oddanih glasov). Če Parlament in Svet ne sprejmeta *„skupnega predloga“* v enaindvajsetih dneh,

<sup>191</sup> V zvezi s časovnim rasporedom novega proračunskega postopka *glej „Working document of the implications of the Treaty of Lisbon for the annual budgetary procedure“*, Odbor za proračun, poročevalca Sidonia Elzbieta Jedrezejewska in László Surján, DT/804312EN.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

<sup>192</sup> Glede na to, da mora Svet predložiti svoje stališče pred 1. oktobrom (člen 314(3) PDEU), bi glasovanje na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta lahko potekalo približno sredi oktobra (glej zgoraj omenjeni *Working document* z dne 9.2.2010).

Komisija predloži nov predlog proračuna (člena 314(7)(b) in 314(7)(c), in člen 314(8) PDEU) <sup>(193)</sup>;

- b) *Komisija* ima pravico pobude, ki ji omogoča spreminjanje predloga proračuna vse do sklica spravnega odbora (člen 314(2)(2)) <sup>(194)</sup>;
- c) pomembno vlogo *spravnega odbora*, ki predstavlja medinstitucionalni dialog med obema vejama proračunskega organa.

*Spravni odbor* je skupni organ, ki ga sestavljajo člani Sveta in enako število članov Parlamenta (člen 314(5) PDEU). PDEU ne določa niti točnega števila niti ravni političnega zastopanja Sveta; to sta nedvomno občutljivi temi za obe instituciji. Poleg tega se bosta Evropski parlament in Svet morala čim prej dogovoriti o načinu delovanju spravnega odbora (odstavek 41 resolucije Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009). Izkušnje iz prejšnjih *zakonodajnih* spravnih odborov <sup>(195)</sup> bi morale načeloma olajšati dogovarjanje o postopkih in notranji organizaciji spravnega odbora v zvezi novim proračunskim postopkom (na primer glede vodenje odbora, sestave sekretariata ali podpornega osebja in določitev njegove vloge, priprave in prevajanja dokumentov, poteka dela in srečanj – dialogi, medinstitucionalne tehnične skupine, časovnih razporedov, pravil pogajanj, glasovanja in/ali izvajanja postopkov itd.). *Nova finančna uredba*, ki bo nadomestila uredbo iz leta 2002 (glej opombo pod črto 188), bi morala vsebovati poslovnik spravnega odbora (odstavek 50 resolucije z dne 7. maja 2009). Prav tako bi bilo treba sprejeti novi medinstitucionalni sporazum o pravilih sodelovanja med letnim proračunskim postopkom (glej razdelka 4.1. *zgoraj* in 5.1. *spodaj*).

Nekaj sklepov se nanaša *zgolj na Evropski parlament*. Poslanci so na plenarnem zasedanju podprli predlog, da delegacijo Parlamenta v spravnem odboru vodi predsednik Odbora za proračun in da delegacijo sestavljajo člani tega odbora ter člani specializiranih parlamentarnih odborov, če se pogajanja nanašajo na vprašanja, ki so v njihovi pristojnosti.

Poslovnik Evropskega parlamenta je že spremenjen tako, da zajema tudi novi proračunski postopek <sup>(196)</sup>: v skladu z njim člane delegacije vsako leto pred glasovanjem Parlamenta o stališču Sveta imenujejo politične skupine, po možnosti izmed članov odbora, pristojnega za proračunske zadeve, in drugih zadevnih odborov; delegacijo vodi predsednik Parlamenta, vendar pa lahko predsednik to funkcijo prenese na podpredsednika z izkušnjami na proračunskem področju ali na predsednika odbora, pristojnega za proračunske zadeve. Treba je še določiti zastopanje odborov za strukturne in kohezijske politike, ki močno vplivajo na proračun (npr. Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja in Odbor za regionalni razvoj).

<sup>193</sup> Če proračun na začetku proračunskega leta še ni dokončno sprejet, se lahko glede posameznih *področij porabe vsak mesec porabi največ ena dvanajstina proračunskih sredstev, odobrenih za zadevno poglavje proračuna v predhodnem proračunskem letu; vendar ta vsota ne sme presežati ene dvanajstine odobrenih proračunskih sredstev za obveznosti, predvidenih v istem poglavju predloga proračuna* (člen 315 PDEU).

<sup>194</sup> S tem v zvezi resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 (odstavek 45) opozarja na dejstvo, da pravilo, po katerem Komisija po sklicu spravnega odbora ne more več spremeniti svojega predloga proračuna, ne omogoča več uporabe običajnega jesenskega pisnega predloga spremembe, ki bi upošteval posodobljene napovedi za kmetijsko politiko in njene proračunske posledice. Evropski parlament meni, da bi bil v takem primeru najprimernejši postopek, po katerem Komisija predloži „*posebni predlog spremembe proračuna*“, ko so vsi kmetijski podatki dokončno določeni.

<sup>195</sup> Člen 68 Poslovnika Evropskega parlamenta (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL>). Glej tudi priročnik „*Soodločanje in spravni postopek. Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta v okviru Lizbonske pogodbe*“ (DV/795985SL.doc).

<sup>196</sup> Člen 75(d) („*Sprava v proračunskem postopku*“) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL>).

V zvezi z drugimi, bolj specifičnimi vprašanji o notranji organizaciji (npr. obseg mandata, ki ga parlamentarnim predstavnikom v spravnem odboru podeli plenarno zasedanje, in manevrski prostor v pogajanjih, odnosi med sekretariatom spravnega odbora in sekretariatom Odbora za proračun (COBU), odnosi med spravnim odborom, Odborom za proračun (COBU), drugimi specializiranimi odbori in političnimi skupinami, vloga specializiranih odborov v zvezi z drugim glasovanjem o sprejemu sprememb itd.), lahko upoštevamo izkušnje z zakonodajne ravni (<sup>197</sup>).

#### **4.4. Utrditev večletnega finančnega okvira in proračunske discipline v PDEU**

Člen 270 PES se razveljavi in določbe v zvezi s proračunom se prenesejo v novi člen 310(4) PDEU (nekdanji člen 268), ki tudi omenja „*večletni finančni okvir*“.

Pogodba dejansko povzema in posodablja večino veljavnih določb o večletnih finančnih načrtih iz medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (<sup>198</sup>). Tako je „*večletni finančni okvir*“ s svojimi pravili prek člena 312 PDEU prvič vključen v primarno zakonodajo.

Lizbonska pogodba potrjuje trajanje obstoječega večletnega finančnega okvira (pet let) (člen 312(1) PDEU), uvaja *poseben zakonodajni postopek* za sprejemanje *uredbe*, ki bo določala letne zgornje meje glede odobrenih proračunskih sredstev in ki bo nadomestila trenutni medinstitucionalni sporazum (člen 312(2) PDEU), in formalizira vsebino večletnega načrtovanja Skupnosti na podlagi *kategorij odhodkov*, ki ustrezajo glavnim področjem dejavnosti Unije (člen 312(3) PDEU) (<sup>199</sup>).

Ko pogodba začne veljati, je treba s tem v zvezi začeti pogajanja o sprejemu *nove uredbe* in tako posodobiti pravila o proračunski disciplini in finančnih perspektivah. Parlament in Svet bosta to potrdila z že omenjenim *posebnim postopkom*.

Opozoriti je treba, da bo Svet o tej novi uredbi odločal *s soglasjem*. Uredbo mora najprej *odobriti* Evropski parlament z večino svojih članov. Evropski parlament obžaluje, da Svet o tem odloča s soglasjem, saj to otežuje postopek in spodbuja pogajanja na podlagi „*najmanjšega skupnega imenovalca*“ (odstavek 8 resolucije z dne 7. maja 2009). Zato spodbuja Evropski svet, naj takoj, ko je mogoče, uporabi določbo, ki mu s soglasno sprejetim sklepom omogoča, da preide na odločanje s kvalificirano večino za sprejetje večletnega finančnega okvira (člen 312(2)(2)).

Parlament prav tako obžaluje, da ima samo pravico, da daje odobritev in ne prave pravice soodločanja o novi uredbi (odstavek 9 resolucije z dne 7. maja 2009). Poudarja pa dejstvo, da Lizbonska pogodba določa, da morajo institucije v postopku sprejemanja finančnega okvira ukreniti vse potrebno in tako zagotoviti njegov končni uspeh (člen 312(5) PDEU). Zato je pozval Svet, naj pokaže pripravljenost za *strukturiran politični dialog* s Parlamentom, da bi se v celoti upoštevale prednostne naloge slednjega.

<sup>197</sup> Poslovnik Evropskega parlamenta v členu 75 določa, da se na proračunskem področju v zvezi z zakonodajno spravo uporabljata člena 68 in 69.

<sup>198</sup> Že naveden (opomba pod črto 187): UL C 139, 14.6.2006, str. 1. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:SL:PDF>).

<sup>199</sup> Resolucija Parlamenta T6-0387/2009 z dne 7. maja 2009 (odstavek 50) pravi, da mora finančno načrtovanje temeljiti na „*programu o zakonodajnem obdobju*“ ali „*pogodbi*“, o čemer odločajo Parlament, Svet in Komisija na začetku mandata Komisije (po možnosti v obliki medinstitucionalnega sporazuma) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//SL>).

Ugotovimo lahko, da je Evropski parlament v svojih resolucijah z dne 25. marca <sup>(200)</sup> in 7. maja 2009 <sup>(201)</sup> predlagal podaljšanje in prilagoditev obstoječega finančnega okvira do vključno leta 2016 tako, da bi naslednji petletni finančni okvir začel veljati najkasneje v začetku leta 2017. Tako bi se večletni finančni okvir ujemał z mandatom Evropskega parlamenta in Komisije ter lažje vključil v logiko medinstitucionalnega strateškega načrtovanja. V zvezi s tem je prav tako treba priznati, da bi podaljšanje obstoječega finančnega okvira ustrezalo kontekstu gospodarske in finančne krize. Podaljšanje bi omogočilo tudi postopno vrnitev pakta stabilnosti, ki bi spodbudil gospodarstvo držav članic EU in s tem nedvomno spodbudil razpravo o finančni prihodnosti Unije.

---

<sup>200</sup> Resolucija T6-0174/2009 z dne 24. marca 2009 o vmesnem pregledu finančnega okvira 2007 - 2013, odstavki H, 7(b) in 7(c) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//SL>).

<sup>201</sup> Zgoraj omenjeni resoluciji T6-0374/2009 (odstavki 11, 13 in 16) in T6-0387/2009 (odstavki J, 50 in 51) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//SL>).





## 5. EPILOG: O POSTOPNEM IZVAJANJU LIZBONSKE POGODBE

Lizbonska pogodba predstavlja resničen preobrat v institucionalni ureditvi Evropske unije. Čeprav novih prečiščenih pogodb ni mogoče enačiti z ustavo v formalnem smislu, jih lahko opredelimo kot ustavo v vsebinskem smislu v skladu z dolgoletno sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti.

Lizbonska pogodba v celoti priznava Evropski parlament kot eno od dveh vej zakonodajne in proračunske oblasti Unije (člen 14(1) PEU). Vendar obstajajo še nekatere vrzeli v zvezi z izvajanjem novih pristojnosti in novimi sredstvi, ki jih je treba zapolniti. V nekaterih primerih so pristojnosti in/ali postopki sicer določeni s pogodbami, toda ne povsem jasno, zaradi česar so izpostavljeni nasprotujočim si razlagam. V drugih primerih nova primarna zakonodaja novih pristojnosti Parlamenta ne omenja izrecno, temveč lahko te implicitno izhajajo iz vloge sozakonodajalca, ki jo uvaja Lizbonska pogodba.

Da bi popolnoma uveljavil svoje posebne pravice, bo Evropski parlament kot institucija, ki največ pridobi z novimi pogodbami, moral pokazati svojo moč v odnosu do drugih institucij. V resnici smo v prehodnem obdobju, ki bo odločilnega pomena za prihodnost.

### a) *Takojšnji regulativni izzivi*

Da bi dopolnili pravni okvir, ki izhaja iz Pogodbe, bodo poslanci Evropskega parlamenta v naslednjih mesecih odločali o več regulativnih predlogih Komisije: o državljanski pobudi, novih pravilih komitologije in predvsem o novi „finančni ustavi“ Unije (<sup>202</sup>). Na tem finančnem področju je pričakovati do šest zakonodajnih svežnjev:

- a) *Prvi sveženj*, ki bo predložen februarja 2010, bo zadeval: *prehodne spremembe finančne uredbe* za njeno prilagoditev Lizbonski pogodbi (odprava ločevanja med obveznimi in neobveznimi odhodki, nova pravila za prerazporeditve), o katerih bo odločitev sprejeta po postopku soodločanja, *predlog uredbe o večletnem finančnem okviru*, o katerem bo odločal Svet s soglasjem in z odobritvijo Parlamenta, in predloge Komisije o *novem medinstitucionalnem sporazumu* o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju, o katerem se bodo dogovorili Parlament, Svet in Komisija.
- b) *Drugi sveženj*, ki je tudi predviden za februar 2010, bo zadeval: predlog o *Evropski službi za zunanje delovanje*, ki bo obravnavan po postopku posvetovanja, *prilagoditev veljavnih finančnih pravil*, o katerih bo odločitev sprejeta po postopku soodločanja, novi pravilnik za javno upravo, o katerem bo odločitev sprejeta po postopku soodločanja, in predlog o *predlogih sprememb proračuna*.
- c) *Tretji sveženj*, ki bo predložen aprila 2010, bo zajemal osnutek proračuna za leto 2011 in predlog o oceni medinstitucionalnega sporazuma 2007/2013 (<sup>203</sup>).

<sup>202</sup> Izraz je uporabljen v uvodni izjavi C resolucije Evropskega parlamenta T7-0067/2009 z dne 12. novembra 2009.

<sup>203</sup> Na podlagi izjave št. 1 in člena 7 medinstitucionalnega sporazuma z dne 17. maja 2006.

- d) *Četrty sveženj*, ki je načrtovan za maj 2010, bo zajemal predlog za *triletni pregled finančnih pravil*.
- e) *Peti sveženj*, ki bo predložen julija 2010, bo zadeval revizijo proračuna <sup>(204)</sup>.
- f) *Zadnji, šesti sveženj*, ki bo sprejet leta 2011, bo zajemal predlog o *novih večletnih finančnih perspektivah*.

Pri tem pa je treba upoštevati, da so finančni predlogi v resnici en sam politični sveženj in da jih mora Parlament ustrezno preučiti <sup>(205)</sup>. Prav tako je treba preveriti, ali novi predlagani instrumenti vsebujejo *pravila o sodelovanju* institucij v letnem proračunskem postopku, ki jih je zahteval Evropski parlament <sup>(206)</sup>, in ali jim je treba dodati *poseben medinstitucionalni sporazum*.

### **b) Politični in medinstitucionalni izzivi**

V sedanjem prehodnem obdobju bodo poleg medinstitucionalnega sporazuma na področju financ potrebni še drugi tovrstni sporazumi. Na plenarnem zasedanju v februarju 2010 je bila sprejeta resolucija o *revidiranem okvirnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo* za naslednje zakonodajno obdobje <sup>(207)</sup>. Resolucija je izenačila položaj Parlamenta s položajem Sveta, to načelo pa zajema dostop do srečanj in pripravljanih dokumentov za zakonodajni akt <sup>(208)</sup>. Razlaga postopkovne vidike zakonodajnih pobud Parlamenta, ki so predvidene v členu 225 PDEU, in zavezuje Komisijo k pogajanjem o medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje (Better Law-Making). Prav tako vsebuje več ukrepov za krepitev odgovornosti Komisije. Resolucija na koncu še potrjuje vlogo Evropskega parlamenta v mednarodnih pogajanjih. Služila bi naj kot izhodišče za poseben partnerski proces med Parlamentom in Komisijo.

Poleg tega okvirnega sporazuma o sodelovanju s Komisijo je Parlament izpostavil potrebo po *političnem sporazumu* z Evropskim svetom o odnosih med institucijama <sup>(209)</sup> in po *novih medinstitucionalnih sporazumih* o: a) smernicah za *organizacijo medvladnih konferenc (MVK)*, predvsem v zvezi s sodelovanjem Evropskega parlamenta in vprašanjem preglednosti <sup>(210)</sup>; b) delovnih odnosih med Evropskim parlamentom in Svetom na področju *skupne zunanje in varnostne politike, vključno z izmenjavo zaupnih informacij*; in c) sodelovanju institucij v posamezni *fazi pogajanj o mednarodnem sporazumu* <sup>(211)</sup>. Morda mu bo treba dodati sporazum o zakonodajnem sodelovanju, ki bo pojasnil postopke odločanja na področju *kmetijstva in ribištva* (glej razdelek 3.2 in 3.3).

### **c) Parlamentarna pobuda in institucionalna pasivnost**

Treba je opozoriti, da izvajanje nove pogodbe zahteva odpravo pasivnosti, ki je ukoreninjena v institucijah. To velja še posebej na političnih področjih, kjer je postopek posvetovanja nadomestil redni zakonodajni postopek in kjer so se posledično povečale zakonodajne pristojnosti Parlamenta. V teh primerih kaže Svet jasno nagnjenje, da bi sam

<sup>204</sup> Na podlagi izjave št. 3 medinstitucionalnega sporazuma z dne 17. maja 2006.

<sup>205</sup> Odstavek 15 zgoraj omenjene resolucije T7-0067/2009.

<sup>206</sup> Uvodna izjava C zgoraj omenjene resolucije T7-0067/2009.

<sup>207</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0009+0+DOC+XML+V0//SL>.

<sup>208</sup> Zahteva je omenjena že v odstavku 8 resolucije Evropskega parlamenta T6-0387/2009 z dne 7. maja 2009 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//SL>).

<sup>209</sup> Odstavek 16 zgoraj omenjene resolucije Evropskega parlamenta T6-0387/2009 z dne 7. maja 2009.

<sup>210</sup> Odstavek 10 zgoraj omenjene resolucije Evropskega parlamenta T6-0387/2009 z dne 7. maja 2009.

<sup>211</sup> Odstavek 77 in naslednji resolucije Evropskega parlamenta T6-0373/2009 z dne 7. maja 2009.

sprejemal zakonodajo. Parlament je tudi vaju predlagati simbolične spremembe predlogov Komisije, kar v okviru novih (proračunskih in zakonodajnih) postopkov ne bo več smiselno. Zato bo treba spremeniti določene prakse Parlamenta in izboljšati zakonodajne postopke. Hkrati pa bo treba pokazati domišljijo in pobudo za širitev področja dejavnosti Parlamenta. Nedaven primer je pokazal, kakšna je moč pobude Parlamenta ob soočanju s pasivnostjo institucij na področju ribištva. Svet je februarja 2010 na podlagi pravice Evropskega parlamenta, da se ga v vseh stopnjah postopka pogajanj o mednarodnih sporazumih nemudoma in izčrpno obvešča (člen 218(10) PDEU) (glej razdelek 3.8.1), priznal predsedniku Odbora za ribištvo Evropskega parlamenta pravico sodelovati pri delu skupnega odbora za sporazum o ribištvu med EU in Marokom (Rabat, 2. in 3. februar 2010). To je pomemben dosežek v primerjavi predhodnimi razmerami, ko je imel Parlament le pravico biti obveščen o končni odločitvi Sveta (prejšnji člen 310(2)(3) PES).

#### **d) Organizacijski izzivi**

Parlament je že prilagodil svoje strukture, postopke in metode dela novim pristojnostim in novim zahtevam glede medinstitucionalnega sodelovanja, ki izhajajo iz Lizbonske pogodbe. Sklepi delovne skupine, ki je bila oblikovana v ta namen, so že pripeljali do reforme Poslovnika Evropskega parlamenta <sup>(212)</sup>.

Vendar pa bo v času, ko bo Lizbonska pogodba razvila svoje institucionalne, zakonodajne in finančne učinke, Parlament moral okrepiti zakonodajne, podporne in raziskovalne zmogljivosti svojih parlamentarnih služb. Krepitev vloge Parlamenta kot sozakonodajalca bo zahtevala večjo kakovost zakonodaje in s tem tudi specializacijo in/ali strokovnost služb. Predvideti je mogoče tudi poglobljeno povezovanje enot, vključenih v delo Parlamenta. Prav tako lahko pričakujemo prerazporeditev pristojnosti med parlamentarnimi odbori skladno z obsežnimi reformami politike, ki so predvidene za obdobje po letu 2013 (predvsem na področju skupne kmetijske politike, regionalne politike in skupne ribiške politike, in sicer v okviru strukturnih in kohezijskih politik).

<sup>212</sup> Resolucija z dne 6. maja 2009 o splošni reviziji Poslovnika Evropskega parlamenta (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0359+0+DOC+XML+V0//SL>) in resolucija z dne 25. novembra 2009 o prilagoditvi Poslovnika Evropskega parlamenta Lizbonski pogodbi (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0088+0+DOC+XML+V0//SL>).



GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO

## TEMATSKI SEKTOR **B** STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA POLITIKA

### Vloga

Tematski sektorji so službe za raziskave, ki zagotavljajo strokovno svetovanje odborom, medparlamentarnim delegacijam in drugim organom parlamenta

### Tematska področja

- Kmetijstvo in razvoj podeželja
- Kultura in izobraževanje
- Ribišтво
- Regionalni razvoj
- Promet in turizem

### Dokumenti

Obiščite spletišče Evropskega parlamenta:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTOGRAFIJE: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3348-8