



USVOJENI TEKSTOVI

P8_TA(2016)0103

Godišnja izvješća za 2012. i 2013. o supsidijarnosti i proporcionalnosti

Rezolucija Europskog parlamenta od 12. travnja 2016. o godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. o supsidijarnosti i proporcionalnosti (2014/2252(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva¹,
- uzimajući u obzir praktične modalitete za provedbu članka 294. stavka 4. UFEU-a u slučaju sporazuma u prvom čitanju, o kojima su se 22. srpnja 2011. dogovorile nadležne službe Europskog parlamenta i Vijeća,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 4. veljače 2014. o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti – 19. izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za 2011.²,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. rujna 2012. o 18. izvješću o boljoj izradi zakonodavstva – primjena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (2010.)³,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. rujna 2011. o boljoj izradi zakonodavstva, supsidijarnosti i proporcionalnosti te pametnom donošenju propisa⁴,
- uzimajući u obzir godišnje izvješće Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti za 2012. (COM(2013)0566) i godišnje izvješće Komisije za 2013. o supsidijarnosti i proporcionalnosti (COM(2014)0506),
- uzimajući u obzir zaključke Vijeća o pametnom donošenju propisa od 4. prosinca 2014.,
- uzimajući u obzir zaključke Konferencije predsjednika parlamenata Europske unije od 21. travnja 2015.,
- uzimajući u obzir dvogodišnja izvješća Konferencije odbora za europske poslove (COSAC) o razvoju postupaka i praksi Europske unije koje se tiču parlamentarnog

¹ SL C 321, 31.12.2003., str. 1.

² Usvojeni tekstovi, P7_TA(2014)0061.

³ SL C 353 E, 3.12.2013., str. 117.

⁴ SL C 51 E, 22.2.2013., str. 87.

nadzora od 27. rujna 2012., 17. svibnja 2013., 4. listopada 2013., 19. lipnja 2014. i 14. studenog 2014.,

- uzimajući u obzir završno izvješće Skupine na visokoj razini neovisnih dionika za administrativno opterećenje od 14. listopada 2014. naslovljeno „Smanjenje birokracije u Europi – naslijeđe i izgledi za budućnost”¹,
 - uzimajući u obzir članke 52.i 132. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za pravna pitanja i mišljenja Odbora za međunarodnu trgovinu, Odbora za proračunski nadzor, Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja i Odbora za ustavna pitanja (A8-0301/2015),
- A. budući da je Komisija 2012. primila obrazložena mišljenja o 83 zakonodavna prijedloga; budući da je tijekom 2012. ukupno zaprimljeno 292 podneska, uključujući one koji nisu ispunili uvjete za obrazložena mišljenja;
- B. budući da je Komisija 2013. primila obrazložena mišljenja o 99 zakonodavnih prijedloga; budući da je tijekom 2013. ukupno zaprimljeno 313 podnesaka, uključujući one koji nisu ispunili uvjete za obrazložena mišljenja;
- C. budući da su 2012. nacionalni parlamenti izdali 12 obrazloženih mišljenja o prijedlogu „Monti II”², koja su predstavljala 19 glasova (prag je iznosio 18 glasova), te su tako prvi put pokazali takozvani žuti karton, čime se od institucije koja je predstavila prijedlog traži da ga revidira te opravda svoju odluku o povlačenju, izmjeni ili zadržavanju prijedloga;
- D. budući da je Komisija povukla prijedlog „Monti II”, ali je navela da smatra da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti te da je povučen zbog nedovoljne potpore koju je dobio u Europskom parlamentu i Vijeću ministara³;
- E. budući da su nacionalni parlamenti 2013. izdali 13 obrazloženih mišljenja o prijedlogu o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja⁴, koja su predstavljala 18 glasova, čime su pokrenuli drugi postupak žutog kartona;
- F. budući da je Komisija zaključila da je njezin prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti te da nije potrebno povlačenje ili izmjena prijedloga; budući da je Komisija izjavila da će u okviru zakonodavnog postupka u obzir uzeti obrazložena

¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_ce-brocuttingredtape_en.pdf

² Prijedlog uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga – COM(2012)0130.

³ Pismo od 12. rujna 2012. koje je potpredsjednik Šefčović uputio nacionalnim parlamentima.

⁴ Prijedlog Komisije o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja – COM(2013)0534.

mišljenja¹;

- G. budući da je nekoliko nacionalnih parlamenata izrazilo zabrinutost zbog pristupa Komisije jer su smatrali da su opravdanja i argumenti koje je predstavila Komisija nedostatni; budući da su Odbor za pravna pitanja i Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta održali rasprave o toj temi;
- H. budući da su u kasnijim pregovorima s Vijećem o europskom javnom tužitelju opseg i radne metodologije suženi u usporedbi s početnim prijedlogom na osnovi kojeg su izdana obrazložena mišljenja;
- I. budući da je na temelju svog prava na inicijativu Komisija dužna zajamčiti da se u ranoj fazi razvoja politika donose ispravne odluke o tome kada i kako predložiti djelovanje na razini EU-a;
- J. budući da Komisija provodi reviziju smjernica koje se odnose na postupak procjene učinka, što obuhvaća i razmatranje supsidijarnosti i proporcionalnosti;
- K. budući da je Parlament uspostavio vlastiti Odjel za procjenu učinka koji je 2013. obavio 50 početnih i dva detaljna vrednovanja procjena učinka Komisije;
- L. budući da su nacionalni parlamenti primijetili da uključivanje važnih i brojnih delegiranih ovlasti otežava učinkovito ocjenjivanje potpune usklađenosti završnih propisa s načelom supsidijarnosti;
- M. budući da se provjera supsidijarnosti i proporcionalnosti te procjena učinka provode samo na početku zakonodavnog postupka;
 - 1. napominje da su načela supsidijarnosti i proporcionalnosti temeljna vodeća načela Europske unije;
 - 2. ističe da bi primjena nadležnosti EU-a trebala biti nadahnutna načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, kako se navodi u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji; pozdravlja činjenicu da su institucije Europske unije i nacionalni parlamenti 2012. i 2013. pomno nadgledali poštuju li se ta dva načela;
 - 3. pozdravlja aktivnije sudjelovanje i snažniju uključenost nacionalnih parlamenata u europskom zakonodavnom postupku posljednjih godina, što je dovelo do podizanja razine svijesti o načelima na kojima se EU temelji, uključujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u međuinstitucionalnom kontekstu; no napominje da je u tom kontekstu potreban dodatni rad; predlaže Komisiji da kao prvi korak povede godišnju raspravu sa svakim od nacionalnih parlamenata kako bi se ojačao dijalog između Komisije i nacionalnih parlamenata;
 - 4. nadalje smatra da su načela supsidijarnosti i proporcionalnosti polazište za oblikovanje politike; stoga ističe da je na početku zakonodavnog postupka važno ocijeniti mogu li se ciljevi politike bolje ostvariti na europskoj razini nego nacionalnim ili regionalnim

¹ Komunikacija od 27. studenoga 2013. Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o preispitivanju prijedloga Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja s obzirom na načelo supsidijarnosti u skladu s Protokolom br. 2 od 27. 11. 2013. (COM(2013)0851 završna verzija).

inicijativama;

5. napominje važnost parlamenata, njihova teritorijalnog učinka i blizine građanima te po potrebi poziva na njihovu veću uključenost u sustav ranog upozoravanja;
6. međutim, napominje da većinu mišljenja nacionalnih parlamenata podnosi samo nekoliko nacionalnih domova parlamenta; ohrabruje ostale domove nacionalnih parlamenata da se više uključe u raspravu na europskoj razini;
7. ističe potrebu da europske institucije poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti iz članka 5. Ugovora o Europskoj uniji i Protokola br. 2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji su općeniti i obvezujući za institucije koje izvršavaju ovlasti Unije, osim u područjima koja su u isključivoj nadležnosti Unije i u kojima se ne primjenjuje načelo supsidijarnosti;
8. smatra da je mehanizam za provjeru načela supsidijarnosti od ključne važnosti za suradnju europskih i nacionalnih institucija;
9. napominje da su godišnja izvješća Komisije na neki način rutinska te poziva Komisiju da razmotri pripremu detaljnijih izvješća o tome na koji se način poštuje supsidijarnost, i proporcionalnost, pri oblikovanju politike EU-a;
10. prima na znanje metodologiju Komisije u izvješćima za 2012. i 2013., u okviru koje se koristi statistika radi svrstavanja obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata o paketu prijedloga u samo jedno obrazloženo mišljenje umjesto u obrazložena mišljenja o svakom pojedinačnom prijedlogu;
11. napominje da je, gledano u cjelini, udio obrazloženih mišljenja znatno porastao u odnosu na ukupan broj podnesaka u usporedbi s 2010. i 2011. godinom te da su obrazložena mišljenja 2012. predstavljala 25 % svih podnesaka, dok su 2013. činila 30 % podnesaka nacionalnih parlamenata u okviru postupka iz Protokola br. 2.; u tom pogledu skreće pozornost na savjetovanje s nacionalnim parlamentima u zakonodavnom postupku;
12. ističe da su nacionalni parlamenti 2012. prvi put upotrijebili tzv. postupak žutog kartona u vezi s načelom supsidijarnosti reagirajući na prijedlog uredbe Komisije o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (Monti II); prima na znanje da je Komisija povukla prijedlog zbog nedostatka političke podrške iako je zaključila da načelo supsidijarnosti nije prekršeno; primjećuje da je drugi postupak žutog kartona pokrenut 2013. kao reakcija na prijedlog Komisije za uredbu Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja; napominje da je Komisija zaključila da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti te ga je odlučila zadržati;
13. napominje da obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata upućuju na postojanje različitih tumačenja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti; u tom smislu podsjeća da se načelom supsidijarnosti, kako je navedeno u Ugovorima, Europskoj uniji omogućuje da djeluje u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti „samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije”; također podsjeća na to da

„na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ”; potiče nacionalne parlamente da se pri ocjenjivanju poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti dosljedno pridržavaju UEU-a; snažno preporučuje nacionalnim parlamentima i europskim institucijama da razmjenjuju mišljenja i prakse nadzora načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;

14. napominje da se obrazložena mišljenja koja su dostavili nacionalni parlamenti znatno razlikuju u pogledu oblika i vrste iznesenih argumenata; žali zbog toga što ne postoje zajednički obrasci, što otežava ocjenu o tome na kojoj osnovi nacionalni parlamenti interveniraju;
15. podsjeća na zabrinutost iznesenu u prijašnjim izvješćima Parlamenta o slučajevima u kojima se procjene učinka koje je izradila Komisija nisu u dovoljnoj mjeri bavile pitanjem supsidijarnosti; nadalje podsjeća da je to pitanje postavljeno u godišnjim izvješćima Odbora za procjenu učinka; prima na znanje da Odbor za procjenu učinka smatra da je u više od 30 % procjena učinka koje je revidirao 2012. i 2013. provedena nezadovoljavajuća analiza načela supsidijarnosti; izražava ozbiljnu zabrinutost zbog toga što je ta brojka porasla na 50 % tijekom 2014. te apelira na Komisiju da se u svojoj reviziji smjernica za procjene učinka pozabavi tim pitanjem i preokrene taj trend;
16. napominje važnost procjena učinka kao pomoćnih instrumenata za donošenje odluka u zakonodavnom postupku te naglašava da je u tom kontekstu potrebno obratiti pozornost na pitanja povezana sa supsidijarnošću i proporcionalnošću;
17. ističe da su potpune procjene učinka kojima se temeljito procjenjuje poštovanje načela supsidijarnosti ključne za povećanje povjerenja građana koji u načelu supsidijarnosti često vide ključni aspekt demokratskog postupka; stoga naglašava da bi se pojačane provjere supsidijarnosti mogle smatrati važnim instrumentom za smanjenje takozvanog „demokratskog deficita”;
18. ponavlja poziv iz navedene Rezolucije od 14. rujna 2011. da se radi podrške predloženom zakonodavstvu nacionalne procjene učinka koriste kao dopuna procjenama koje provodi Komisija, a o čijoj se reformi trenutačno raspravlja; smatra da će nedavno osnovani odjeli Parlamenta za procjenu učinka pozitivno dopunjavati rad Europske komisije;
19. izražava razočaranost odgovorom Komisije nacionalnim parlamentima u vezi sa slučajevima u kojima su izdani žuti kartoni; smatra da Komisija treba sveobuhvatno reagirati na sve primjedbe koje su iznijeli nacionalni parlamenti te na pojedinačne primjedbe u okviru dijaloga uz svako objavljeno mišljenje; smatra da se Komisija također treba pojaviti pred mjerodavnim odborom ili odborima Parlamenta kako bi detaljno objasnila svoje stajalište;
20. naglašava da bi se postupak žutog kartona, instrumenta kojim se utječe na donošenje odluka u EU-u, mogao učinkovito ojačati ranijom razmjenom informacija o stajalištima nacionalnih parlamenata te stoga potiče nacionalne parlamente da razmjenjuju stajališta o opsegu i metodama ocjenjivanja koje se primjenjuju kako bi se mogla ocijeniti sukladnost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti;
21. smatra da politički dijalog postaje sve važniji kako bi se zajamčilo poštovanje načela supsidijarnosti; smatra da bi se politički dijalog trebao poboljšati, ne samo u

slučajevima žutog ili narančastog kartona nego općenito; u vezi s time pozdravlja nastojanja Junckerove Komisije da se češće pojavljuje pred nacionalnim parlamentima te poziva Parlament da razmotri poduzimanje sličnih inicijativa; smatra da bi se izvjestitelje moglo potaknuti na to da češće stupaju u kontakt s nacionalnim parlamentima, osobito zbog toga što su video-konferencije i druge metode mrežnog sudjelovanja danas jednostavnije i učinkovitije;

22. ističe da bi europske institucije i nacionalni parlamenti trebali i dalje ulagati napore u promicanje „kulture supsidijarnosti” diljem EU-a; preporučuje dvije specifične inicijative koje će pridonijeti boljem razmatranju supsidijarnosti u trenutnom zakonodavnom postupku, a to je omogućavanje boljeg uključivanja stajališta, perspektiva i drugih prijedloga nacionalnih parlamenata u politički dijalog, posebno tijekom obavljanja priprema kao što su zelene ili bijele knjige Komisije, te nastojanje da se produlji rok za savjetovanje s nacionalnim parlamentima u okviru provjere supsidijarnosti ako nacionalni parlamenti to zatraže zbog vremenskih ograničenja na temelju opravdanih objektivnih razloga, kao što su prirodne nepogode i ljetne stanke, o čemu se dogovaraju nacionalni parlamenti i Komisija; smatra da bi se to moglo postići političkim pothvatom o kojemu se dogovaraju institucije i nacionalni parlamenti u prvostupanjskom postupku, a da se pritom ne prouzroči kašnjenje pri donošenju relevantnog zakonodavstva;
23. ako države članice pristanu produžiti rok dodijeljen nacionalnim parlamentima za objavljivanje obrazloženog mišljenja prema članku 6. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, to bi trebalo uključiti u iduće izmjene Ugovora; trajanje tog produženja tada bi se moglo utvrditi i u sekundarnom zakonodavstvu;
24. smatra da je važno da postupak žutog kartona bude lako primjenjiv u parlamentima, a da se njime ujedno potvrdi načelo supsidijarnosti u skladu s Ugovorima;
25. napominje da je nekoliko nacionalnih parlamenata u okviru COSAC-a izrazilo interes za prijedlog uvođenja zelenog kartona kao instrumenta za poboljšanje političkog dijaloga, što bi onim nacionalnim parlamentima koji su prvi osigurali podršku Europskog parlamenta omogućilo da Komisiji na razmatranje daju konstruktivne prijedloge uzimajući u obzir pravo Komisije na inicijativu;
26. napominje da se zakonodavni prijedlozi mogu dramatično promijeniti u razdoblju dok ih institucije ne usvoje; podsjeća na to da se provjera usklađenosti s načelom supsidijarnosti obavlja samo na početku, a ne i na kraju zakonodavnog postupka; nadalje podsjeća na to da se procjene učinka općenito pripremaju samo za početne, a ne i za završne faze zakonodavnog postupka; ističe potrebu da se provede srednjoročna evaluacija nakon započinjanja postupka donošenja te na kraju zakonodavnog postupka, čime bi se u određenim slučajevima omogućilo izdavanje upozorenja državama članicama koje ne poštuju načelo supsidijarnosti;
27. stoga poziva na dodatnu provjeru supsidijarnosti i potpunu procjenu učinka na kraju pregovora u zakonodavnom postupku te prije usvajanja završnog teksta kako bi se zajamčilo poštovanje načela supsidijarnosti i provele procjene kojima se obuhvaća proporcionalnost; smatra da bi takvo razdoblje „razmišljanja” moglo pomoći tvorcima politike pri ocjenjivanju usklađenosti zakonodavstva s načelima Unije te da bi se zahvaljujući njemu povećala transparentnost u pogledu rezultata razdoblja često intenzivnih pregovora;

28. prima na znanje političke ciljeve nove Komisije koji se odnose na inicijative i prijedloge zakonodavstva EU-a, odnosno: minimalne troškove, prednosti za građane, poduzeća i radnike te izbjegavanje nepotrebnih regulatornih opterećenja;
29. smatra da bi se programima u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira trebala ocijeniti i dokazati usklađenost s načelom supsidijarnosti u smislu njihove stvarne dodane vrijednost u državama članicama u kojima se provode;
30. traži od Komisije da u skladu s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti pojednostavi postupke prijave za fondove EU-a kako bi bili učinkovitiji i usmjereniji na rezultate;
31. ističe svoju obvezu da zajamči poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ocjenjivanjem svojih zakonodavnih izvješća o vlastitoj inicijativi, *ex ante* evaluacijama procjena učinka Komisije i stalnim ocjenjivanjem moguće dodane vrijednosti za EU te „cijene neujedinjene Europe”;
32. ponajprije prima na znanje nedavne rasprave o rješavanju sporova između ulagača i države te prijedloge Komisije da se trenutačni model zamijeni; podsjeća da je u skladu s člankom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije zajednička trgovinska politika integralni dio isključive nadležnosti Unije koja se temelji na zajedničkim načelima; stoga napominje da se načelo supsidijarnosti ne odnosi na zajedničku trgovinsku politiku;
33. poziva države članice da uklone prepreke za Konvenciju UNCITRAL-a o transparentnosti u arbitraži između ulagača i države kako bi je Komisija mogla potpisati u ime cijele Unije; žali zbog trenutačne situacije u kojoj su samo neke države članice EU-a potpisnice te Konvencije, dok druge to nisu; smatra da se tim primjerom ističe potreba za jasnijim stavovima svih strana kad je riječ o području primjene isključive nadležnosti Unije za izravna strana ulaganja; podsjeća da su razne politike koje države članice provode u pogledu zaštite ulaganja dovele do toga da su države članice trenutačno potpisnice oko 1400 bilateralnih sporazuma o ulaganju, s ponekad različitim odredbama, što bi moglo dovesti do različitog postupanja prema ulagačima EU-a u inozemstvu ovisno o podrijetlu određene investicije;
34. kad je riječ o financijskoj pomoći EU-a drugim zemljama, a posebno o makrofinancijskoj pomoći, poziva na sastavljanje temeljitije procjene učinka *ex ante* i *ex post* u pogledu proporcionalnosti predloženih mjera kako bi pomoć bila djelotvorna i uistinu korisna našim partnerima kojima je potrebna; ustraje u tome da je nužno postaviti uvjete za isplatu pomoći i uspostaviti propisnu kontrolu upotrebe tih sredstava, uključujući mjere povezane sa sprečavanjem i suzbijanjem prijevara i korupcije te temeljit nadzor koji će provoditi Parlament; traži čvrstu integraciju vanjskih instrumenata EU-a, pri čemu će se kombinirati trgovinska, razvojna te vanjska i sigurnosna politika; naglašava da države članice moraju pokazati veću predanost u tom pogledu;
35. ističe iznimnu važnost odgovarajućega savjetovanja i dijaloga s građanima, poduzećima (poglavito malim i srednjim poduzećima) i civilnim društvom o procesu odlučivanja EU-a o trgovinskoj politici te njihova sudjelovanja u tom procesu;
36. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.