

Bruxelles, 19. rujna 2025.  
(OR. en)

12680/25

**PARLNAT 107**  
**PARLNAT**

**POP RATNA BILJEŠKA**

---

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine  
DEPREZ

Datum primitka: 8. rujna 2025.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

---

Predmet: Godišnje izvješće za 2024. o primjeni načela supsidijarnosti i  
proporcionalnosti te o odnosima s nacionalnim parlamentima

---

Za delegacije se u pravitku nalazi dokument COM(2025) 473 final.

---

Priloženo: COM(2025) 473 final



Bruxelles, 8.9.2025.  
COM(2025) 473 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE**

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2024.**

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

# GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZA 2024.

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

### 1. Uvod

Ovo je 32. izvješće o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, podneseno u skladu s člankom 9. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti („Protokol br. 2”). Od 2018. izvješće obuhvaća i odnose Komisije s nacionalnim parlamentima, koji imaju važnu ulogu u primjeni tih načela.

Uz doprinose Europskog parlamenta, Vijeća i Europskog odbora regija, u ovom se izvješću uzimaju u obzir promjene u primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te u odnosima Komisije s nacionalnim parlamentima 2024. U njemu se predstavljaju i određeni trendovi zabilježeni u prvom mandatu predsjednice von der Leyen od 2019. do 2024.

U 2024. obilježeno je 15 godina primjene Ugovora iz Lisabona, kojim je uvedena viša razina parlamentarnog nadzora i demokratske odgovornosti u EU-u. Tijekom godina nacionalni parlamenti u različitoj su se mjeri koristili mehanizmom kontrole poštovanja načela supsidijarnosti, a Komisija ga je u najvećoj mogućoj mjeri prilagodila kako bi bio fleksibilniji. Nacionalni parlamenti pozvali su na dodatne izmjene<sup>1</sup>, što bi djelomično zahtijevalo izmjenu Ugovora. Mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti dopunjen je političkim dijalogom, koji je uveden još 2006. Zajedno čine dio oblikovanja politika EU-a i osiguravaju da se glasovi nacionalnih parlamenata na odgovarajući način čuju na razini EU-a.

Kad je riječ o općim trendovima, broj mišljenja nacionalnih parlamenata smanjio se posljednjih godina<sup>2</sup>, dok se važnost političkog dijaloga s Komisijom povećala za nacionalne parlamente u smislu da nekoliko njih pokazuje sve veći interes za sudjelovanje u postupku donošenja odluka EU-a u ranijoj fazi<sup>3</sup>. Komisija je u više navrata izjavila<sup>4</sup> da je spremna dodatno ojačati uzajamno koristan dijalog s nacionalnim parlamentima putem dobro uspostavljenih kanala komunikacije i suradnje. Potaknula je nacionalne parlamente da nastave razvijati i iskoristavati puni potencijal

---

<sup>1</sup> Za razmatranja nacionalnih parlamenata o njihovoj ulozi u oblikovanju politika EU-a i reformi mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti i političkog dijaloga vidjeti kao noviji primjer zaključke radne skupine COSAC-a iz 2022. o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u ([https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions\\_Cosac\\_working\\_group\\_role\\_of\\_NP\\_in\\_the\\_EU\\_June2022\\_ENVFinale.pdf](https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions_Cosac_working_group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf)). Glavni zahtjevi ponovljeni su na LXXII. plenarnoj sjednici COSAC-a u Budimpešti u listopadu 2024., kad su nacionalni parlamenti razmotrili 15 godina iskustva u svojim aktivnostima u skladu s Ugovorom iz Lisabona (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a892fab4390192fbf3bf710003/Minutes+of+the+LXXII+COSAC+-+Budapest+-+28-29+October+2024.pdf>).

<sup>2</sup> Vidjeti statističke podatke u odjeljku 3.1.

<sup>3</sup> Vidjeti izjavu nacionalnih parlamenata kao dio doprinosa LXXII. Konferencije parlamentarnih odbora za poslove Unije (COSAC), točku 14., da su se „pokazali kao aktivni akteri u *ex ante* nadzoru politika EU-a i utjecaju na nacрте zakonodavstva EU-a korištenjem političkog dijaloga i provjera poštovanja načela supsidijarnosti u skladu s protokolima br. 1 i br. 2 Ugovora iz Lisabona” (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061c58d60005/LXXII+COSAC+Conclusions+EN.pdf>).

<sup>4</sup> Vidjeti odgovor Komisije na doprinos LXVIII. plenarne sjednice Konferencije parlamentarnih odbora za poslove Unije (COSAC) donesen u Pragu od 13. do 15. studenog 2022. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>) i na doprinos LXXII. plenarne sjednice COSAC-a u listopadu 2024. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>).

postojećih instrumenata kako bi se ojačala naša demokratska otpornost i učinkovito poradilo na ključnim strateškim političkim i institucionalnim izazovima.

Godina 2024. bila je prijelazna godina između dva mandata Komisije. To je utjecalo na intenzitet kontrole poštovanja načela supsidijarnosti nacionalnih parlamenata i politički dijalog s Komisijom. U prijelaznim godinama obično se smanjuje broj mišljenja, obrazloženih mišljenja, posjeta i sastanaka s članovima Komisije te sudjelovanje članova Komisije na međuparlamentarnim događanjima. To je bio slučaj i 2024., iako u manjoj mjeri nego u prethodnoj prijelaznoj godini 2019. Komisija je zaprimila 252 mišljenja, od kojih su 14 bila obrazložena mišljenja.

## **2. KAKO INSTITUCIJE PRIMJENJUJU NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI**

### **2.1. KOMISIJA**

#### **Provedba obveza u pogledu bolje regulative**

Komisijin sveobuhvatni sustav bolje regulative, koji Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj<sup>5</sup> rangira na najvišoj razini, temelji se na smjernicama i alatima donesenima 2021.<sup>6</sup> Dodatno je unaprijeđen u srpnju 2023. uvođenjem nove provjere konkurentnosti kao obveznog priloga procjenama učinka<sup>7</sup>.

Kao i u prethodne dvije godine, Komisija je ostvarila pozitivan ishod provedbom svojeg pristupa „jedan za jedan”, kojim se sva nova administrativna opterećenja za poduzeća i građane kompenziraju smanjenjem postojećih opterećenja u istom području politike. Osim toga, nastojala je ostvariti i ojačati svoj cilj smanjenja administrativnog opterećenja za najmanje 25 – 35 %<sup>8</sup>, kako je najavljeno u programu rada Komisije za 2024., a da se pritom ne ugroze povezani ciljevi politike.

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

Platforma „Fit for Future”<sup>9</sup>, stručna skupina na visokoj razini koja pomaže Komisiji da pojednostavni propise EU-a i smanji nepotrebna regulatorna opterećenja, donijela je 2024. osam

---

<sup>5</sup> [OECD-ov pregled regulatorne politike 2021. | en | OECD.](#)

<sup>6</sup> [Bolja regulativa: smjernice i alati \(europa.eu\)](#); vidjeti i Komunikaciju o boljoj regulativi COM(2021) 219 final.

<sup>7</sup> Kako je najavljeno u komunikacijama Komisije o dugoročnoj konkurentnosti EU-a i o olakšicama za mala i srednja poduzeća (paket olakšica za MSP-ove): COM(2023) 168 final i COM(2023) 535 final.

<sup>8</sup> [Program rada Komisije za 2024.](#); sada je cilj smanjiti ukupno administrativno opterećenje za najmanje 25 % i za najmanje 35 % za mala i srednja poduzeća.

<sup>9</sup> Platforma „Fit for Future” oslanja se na stručnost i iskustvo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela upravljanja i dionika. Sastoji se od dvije skupine: skupine predstavnika vlada (predstavnici nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela iz svih država članica EU-a i Europskog odbora regija) i skupine dionika (stručnjaci za bolju regulativu koji predstavljaju poduzeća i nevladine organizacije te Europski gospodarski i socijalni odbor). Vidjeti [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_hr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_hr).

mišljenja<sup>10</sup>. Neka od njih bila su pravodobna u kontekstu racionalizacije zahtjeva za izvješćivanje o automatiziranom izvješćivanju o održivosti, mjerama i metodologijama za sprečavanje stvaranja nepotrebnih obveza izvješćivanja te Uredbi o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga. Na primjer, dva mišljenja pridonijela su tekućim Komisijinim evaluacijama fondova EU-a<sup>11</sup>, jedno mišljenje bilo je usmjereno na evaluaciju politika<sup>12</sup>, a dva mišljenja odnosila su se na ekološke proizvode<sup>13</sup>. U mnogima od tih mišljenja iznesene su ideje za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja na lokalnoj i regionalnoj razini.

Mreža RegHub<sup>14</sup> Europskog odbora regija doprinijela je radu platforme „Fit for Future” na mišljenjima o fondovima EU-a.

### **Procjene učinka**

Komisija analizira usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u procjenama učinka koje se izrađuju za politički osjetljive i važne prijedloge politika i zakonodavne prijedloge. Prema podacima Službe Europskog parlamenta za istraživanja<sup>15</sup>, prosječna kvaliteta te dimenzije u procjenama učinka stalno se poboljšava. Te procjene podliježu neovisnoj kontroli kvalitete koju provodi Odbor za nadzor regulative<sup>16</sup>, koji je 2024. pregledao tri procjene učinka.

Pri procjeni usklađenosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti posebno su važni prekogranični aspekti, kao što je istaknuto, na primjer, u procjeni učinka Prijedloga direktive o usklađenim riječnim informacijskim servisima (RIS) na unutarnjim vodnim putovima u Zajednici<sup>17</sup>. Razlog za javnu intervenciju na razini EU-a putem Direktive o RIS-u temelji se na prekograničnoj, međunarodnoj prirodi sektora prijevoza unutarnjim plovnim putovima. Više od 75 % unutarnje plovidbe u EU-u uključuje prekogranični prijevoz. Za jačanje jedinstvenog tržišta potrebne su koordinirane mjere EU-a. Time bi se izbjegla rascjepkanost različitih nacionalnih pristupa provedbi RIS-a.

### **Evaluacije i provjere primjerenosti**

Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ključni su aspekti i za evaluacije i provjere primjerenosti, kojima se ocjenjuje ostvaruju li se djelovanjem na razini EU-a očekivani rezultati u pogledu učinkovitosti, djelotvornosti, usklađenosti, relevantnosti i europske dodane vrijednosti.

---

<sup>10</sup> Naslovi su bili sljedeći: 1. Automatizirano izvješćivanje o održivosti; 2. Mjere/metodologije za sprečavanje stvaranja nepotrebnih obveza izvješćivanja; 3. Objave povezane s održivosti u sektoru financijskih usluga; 4. Evaluacija nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima; 5. Evaluacija Europskog socijalnog fonda plus (ESF+); 6. Evaluacija Europskog fonda za regionalni razvoj i Fonda za pravednu tranziciju; 7. QR kodovi na proizvodima; 8. Ekološka proizvodnja i označivanje ekoloških proizvoda.

<sup>11</sup> Europski socijalni fond + i Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond i Fond za pravednu tranziciju.

<sup>12</sup> Nepoštene trgovačke prakse u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.

<sup>13</sup> QR kodovi i ekološka proizvodnja i označivanje ekoloških proizvoda.

<sup>14</sup> RegHub je mreža lokalnih i regionalnih tijela kojom se nastoje prikupiti iskustva o provedbi politika EU-a putem savjetovanja dionika na lokalnoj razini: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Za dodatne informacije o radu mreže RegHub vidjeti odjeljak 2.4.

<sup>15</sup> EPRS – Studija Službe Europskog parlamenta za istraživanja (veljača 2025.) [Analiza kvalitete procjena učinka Europske komisije | Skupina za strateško promišljanje | Europski parlament](#)

<sup>16</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_hr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr).

<sup>17</sup> COM(2024) 33 final. Za taj je prijedlog zaprimljeno obrazloženo mišljenje švedskog *Riksdaga*, koje je u ovom izvješću obuhvaćeno u odjeljku 3.2.

Evaluacije pomažu i u ocjenjivanju je li djelovanje na razini EU-a i dalje u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Odbor za nadzor regulative ispitao je 2024. 17 važnih evaluacija i dvije provjere primjerenosti.

Tako se u evaluaciji svemirskog programa EU-a i uspješnosti Agencije Europske unije za svemirski program<sup>18</sup>, na primjer, naglašava da pitanja svemira zahtijevaju visoku razinu ulaganja kako bi se postigli rezultati i potrebna neovisnost Europe jer jedna zemlja ne može postići značajne rezultate niti si priuštiti veliki svemirski program. S obzirom na opseg i složenost programa oni se moraju provoditi na razini EU-a jer ne postoji izvediva alternativa kojom bi se zajamčio odgovarajući povrat od ulaganja.

U tom je pogledu evaluacija Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)<sup>19</sup> pokazala da je postignut cilj politike EU-a u području upravljanja vanjskim granicama, odnosno razvoj i provedba europskog integriranog upravljanja granicama na nacionalnoj razini i razini EU-a, što je nužna posljedica slobodnog kretanja osoba unutar Unije. Frontex pomaže državama članicama u provedbi učinkovitog upravljanja granicama. Mandat te agencije osmišljen je u okviru zajedničke odgovornosti, a njezine zadaće usmjerene su na osiguravanje potpore državama članicama u učinkovitom upravljanju vanjskim granicama i vraćanjima. Frontex donosi dodanu vrijednost EU-a državama članicama osiguravanjem dodatnog osoblja i opreme te koordinacijom zajedničkih operacija i drugih operativnih aktivnosti koje države članice ne bi mogle same provesti.

## 2.2. EUROPSKI PARLAMENT<sup>20</sup>

Europski parlament zaprimio je 2024. 152 podneska od nacionalnih parlamenata u skladu s Protokolom br. 2. Od toga su 14 bila obrazložena mišljenja, a 136 drugi doprinosi koji nisu relevantni za pitanje supsidijarnosti. Za usporedbu, 2023. zaprimio je 294 podneska, od kojih su 22 bila obrazložena mišljenja.

Nakon što Europski parlament zaprimi podneske nacionalnih parlamenata, oni se u skladu s Poslovníkom Europskog parlamenta šalju relevantnim odborima<sup>21</sup>. Gilles Lebreton (ID/FR) i Ton Diepeveen (PFE/NL) bili su u prvoj odnosno drugoj polovini 2024. stalni izvjestitelji za supsidijarnost Odbora za pravna pitanja (JURI). Zaprimljena obrazložena mišljenja koja je kao takva potvrdio Odbor uvrštavaju se radi obavijesti na dnevni red prvog raspoloživog sastanka Odbora JURI. Odbor pridonosi i dvogodišnjim izvješćima koje sastavlja Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije Europske unije (COSAC) o pitanjima koja se odnose na supsidijarnost i proporcionalnost.

Služba Europskog parlamenta za istraživanja nastavila je pomagati zastupnicima i odborima Europskog parlamenta u uključivanju pitanja supsidijarnosti i proporcionalnosti u njihov rad<sup>22</sup>:

---

<sup>18</sup> SWD(2024) 173 final.

<sup>19</sup> SWD(2024) 75 final.

<sup>20</sup> Odjelci od 2.2. do 2.4. ovog izvješća temelje se na doprinosima odgovarajućih institucija i tijela EU-a.

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

<sup>22</sup> Tijekom 2024. izradila je 19 početnih vrednovanja Komisijinih procjena učinka, jednu dopunsku procjenu učinka, osam vrednovanja provedbe, četiri detaljna popisa za provjeru i jednu *ex post* evaluacijsku studiju. Kad je riječ o europskoj dodanoj vrijednosti, objavljeno je i pet izvješća o cijeni nedjelovanja na europskoj razini i jedna publikacija o dodanoj vrijednosti. Tijekom pet godina posljednjeg zakonodavnog razdoblja, od srpnja 2019. do lipnja 2024., Služba Europskog parlamenta za istraživanja objavila je ukupno 362 publikacije za potporu parlamentarnim odborima.

- sustavnim nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti u procjenama učinka Komisije i skretanjem pozornosti na sve iskazane dvojbe, osobito nacionalnih parlamenata i Odbora regija,
- osiguravanjem potpunog poštovanja tih načela u radu Europskog parlamenta, na primjer pri provedbi procjena učinka suštinskih izmjena koje predloži sam Parlament ili pri analizi dodane vrijednosti njegovih prijedloga koji se odnose na novo zakonodavstvo, na temelju članka 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, i cijene nedjelovanja na europskoj razini,
- nadzorom aspekata supsidijarnosti i proporcionalnosti pri izradi nacрта procjena učinka, s naglaskom na dodanu vrijednost EU-a.

### 2.3. VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

Vijeće Europske unije („Vijeće”) nastavilo je 2024. pratiti djelotvornu provedbu zaključaka o načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti koje su prethodnih godina donijeli Vijeće i Europsko vijeće<sup>23</sup>.

Europsko vijeće također se osvrnulo na pitanja relevantna za načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, posebno regulatorno pojednostavnjenje i načine smanjenja regulatornog opterećenja za građane, poduzeća i države članice. Na izvanrednom sastanku Europskog vijeća 17. i 18. travnja 2024. čelnici EU-a naglasili su da bi „[r]egulatorni okvir trebao [...] jamčiti pravnu sigurnost i predvidljivost, trebao bi biti bolje integriran, koherentan u svim područjima politika, otvoren inovativnim pristupima i automatski digitalan te bi trebao smanjiti administrativno opterećenje za poduzeća. Uzimajući u obzir gospodarsku strukturu Unije, Komisija bi pri izradi novog zakonodavstva trebala primjenjivati načelo „počnimo od malih”. Pozvali su Komisiju i da „znatno smanji administrativno opterećenje i regulatorno opterećenje za poduzeća i nacionalna tijela, spriječi prekomjerno reguliranje i osigura provedbu pravila EU-a te ističe važnost pravodobne i ispravne provedbe zakonodavstva EU-a u državama članicama, izbjegavajući prekomjerno prenošenje”.<sup>24</sup>

Vijeće je 24. svibnja 2024. odgovorilo donošenjem dvaju skupova zaključaka: „Jedinstveno tržište u korist svih”<sup>25</sup> i „Konkurentna europska industrija koja pokreće našu zelenu, digitalnu i otpornu budućnost”<sup>26</sup>:

- pri čemu je naglasilo „da se potpuno funkcionalno jedinstveno tržište mora temeljiti na načelu supsidijarnosti i proporcionalnosti”<sup>27</sup>,

---

<sup>23</sup> Posebno onih koji su već navedeni u odjeljku 2.3. prethodnog izdanja ovog godišnjeg izvješća, odnosno: Zaključaka Europskog vijeća o odlučnom nastavku programa jedinstvenog tržišta (dokument EUCO 17/18, točke II./2. i IV./15. i dokument EUCO 13/20, točka II./4.; te, u smislu provedbe, dokument Vijeća ST 11654/21); Zaključaka Vijeća o boljoj regulativi za osiguravanje konkurentnosti te održivog i uključivog rasta (dokument Vijeća ST 6232/20, točke 2. i 12.); Zaključaka Vijeća o regulatornim sigurnim testnim okruženjima i klauzulama o eksperimentiranju kao alatima za regulatorni okvir koji pogoduje inovacijama i otporan je kako na buduće promjene tako i općenito te kojim se prevladavaju disruptivni izazovi u digitalnom dobu (dokument Vijeća ST 13026/1/20 REV 1, točke 3. i 12.); i Zaključaka Vijeća o podatkovnim tehnologijama za poboljšanje „bolje regulative” (SL C 241, 21.6.2021., str. 13.).

<sup>24</sup> EUCO 12/24, točke 19. i 20.

<sup>25</sup> Dokument Vijeća ST 10298/24.

<sup>26</sup> Dokument Vijeća ST 10127/24.

<sup>27</sup> Dokument Vijeća ST 10298/24, točka I./1./4.

- istaknulo „potrebu za hitnim i ambicioznim pojednostavnjenjem regulatornog okvira Unije”<sup>28</sup>,
- i podsjetilo na „Zaključke Vijeća o Godišnjem pregledu rasta za 2023. i Zajedničkom izvješću o zapošljavanju<sup>29</sup>, u kojima se naglašava važnost provedbe politika u skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava, uz dužno poštovanje odgovarajućih nadležnosti i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, s obzirom na trenutačne i buduće izazove”<sup>30</sup>.

Vijeće je 2024. nacionalnim parlamentima prosljedilo jedan zakonodavni prijedlog koji je sastavila Europska investicijska banka<sup>31</sup>.

Osim obveza koje mora ispuniti na temelju Ugovora, Vijeće obavješćuje države članice o obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata o zakonodavnim prijedlozima. Glavno tajništvo Vijeća poslalo je 2024. 14 obrazloženih mišljenja zaprimljenih na temelju Protokola br. 2 o 11 različitih nacрта zakonodavnih akata i 89 mišljenja izdanih u okviru političkog dijaloga.

Vijeće svake godine zaprima i mišljenja o nezakonodavnim aktima. Taj je broj posljednjih godina ostao stabilan. Vijeće je 2024. zaprimilo 72 takva mišljenja.

## 2.4. EUROPSKI ODBOR REGIJA

Europski odbor regija (OR) radio je na supsidijarnosti, proporcionalnosti i boljoj regulativi, vodeći se prioritetima svojeg mandata za razdoblje 2020. – 2025., te je svojim djelovanjem promovirao kulturu aktivne supsidijarnosti. Donio je 53 mišljenja i četiri rezolucije<sup>32</sup>. Polovina tih mišljenja<sup>33</sup> i rezolucija<sup>34</sup> izričito se odnosila na usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti ili je sadržavala konkretne preporuke za poboljšanje usklađenosti.

U samoinicijativnom mišljenju „Aktivna supsidijarnost kao temeljno načelo u agendi EU-a za bolju regulativu”<sup>35</sup> naglašava se potreba za sveobuhvatnim i integriranim pristupom sustavnom, dosljednom i kontinuiranom upotrebom raznih alata za bolju regulativu, kao što su procjene supsidijarnosti, proporcionalnosti, teritorijalnog učinka i procjena učinka na ruralna područja, tijekom cijelog ciklusa donošenja odluka. U okviru daljnjeg postupanja Upravljačka skupina OR-a za bolju regulativu i aktivnu supsidijarnost (BRASS-G) donijela je niz preporuka o razvoju i

<sup>28</sup> Dokument Vijeća ST 10298/24, točka II./8.

<sup>29</sup> Dokument Vijeća ST 6681/23 + COR 1.

<sup>30</sup> Dokument Vijeća ST 10298/24, točka III./25.

<sup>31</sup> Dostupno u javnom registru Vijeća (CM 5236/24).

<sup>32</sup> Za sve pojedinosti vidjeti [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

<sup>33</sup> 26 od ukupno 53 mišljenja. Od 53 mišljenja, njih deset odnosi se na pravne akte, od kojih ih sedam upućuje na načelo supsidijarnosti. Preostala 43 mišljenja ne odnose se na zakonodavne prijedloge, ali prema potrebi mogu upućivati na načelo supsidijarnosti u skladu s pravilom 55.2 Poslovnika OR-a, od čega se u njih 19 spominje supsidijarnost, dok se u 24 ne upućuje izričito na supsidijarnost.

<sup>34</sup> Dvije od četiri rezolucije. U rezoluciji OR-a [o stanju regija i gradova u EU-u i političkim smjernicama za mandatno razdoblje Europske komisije 2024. – 2029.](#) ističe se da su aktivna supsidijarnost i potpuna uključenost lokalnih i regionalnih vlasti ključni za poboljšanje regulatornog okvira EU-a. Podupiru se prijedlozi iz Draghijeva izvješća o pametnoj i aktivnoj primjeni supsidijarnosti te se ističe potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

<sup>35</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202405366&qid=1703059324693](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405366&qid=1703059324693).

unapređenju politike i paketa instrumenata OR-a za bolju regulativu<sup>36</sup>, čiji je cilj pojednostavniti i dodatno konsolidirati OR-ove alate za bolju regulativu. Jedanaesta konferencija o supsidijarnosti<sup>37</sup>, posvećena temi „Bolja regulativa i aktivna supsidijarnost: ključevi uspjeha EU-a”, bila je posebno važna jer se podudarala s početkom novog institucijskog mandata. I u zaključcima Konferencije<sup>38</sup> poziva se na taj sveobuhvatni pristup u okviru teme „Bolja regulativa i aktivna supsidijarnost: ključevi uspjeha EU-a”.

Skupina BRASS-G usmjeravala je različite alate OR-a za bolju regulativu, čime je osiguravala usklađenost i sinergije među njima te promicala doprinos lokalnih i regionalnih vlasti boljoj regulativi EU-a tijekom njezina cijelog životnog ciklusa, od osmišljavanja do *ex post* evaluacije. To je uključivalo faze ranog utvrđivanja trendova i problema (putem strateškog predviđanja), razvoja politika (praćenjem supsidijarnosti i proporcionalnosti, procjenama teritorijalnog učinka i procjenama učinka na ruralna područja), zakonodavnog preispitivanja (s naglaskom na provedbu putem mreže RegHub) i moguće revizije politika (putem doprinosa OR-a platformi „Fit for Future”).

OR je praćenje supsidijarnosti<sup>39</sup> temeljio na svojem godišnjem programu rada u području supsidijarnosti za 2024.<sup>40</sup>, u kojem je utvrdio tri inicijative iz godišnjeg programa rada Komisije za 2024. kao prioritete praćenja zbog njihova jasnog političkog interesa za lokalne i regionalne vlasti. OR je donio i objavio mišljenja o svim trima inicijativama<sup>41</sup>. Razmjenu opažanja o supsidijarnosti i proporcionalnosti među lokalnim i regionalnim vlastima olakšale su Stručna skupina OR-a za supsidijarnost<sup>42</sup> za procjene supsidijarnosti u pogledu inicijativa iz programa rada u području supsidijarnosti i Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti<sup>43</sup>, posebno putem doprinosa partnera REGPEX-a<sup>44</sup>, koji su podnijeli sedam doprinosa<sup>45</sup>.

U skladu sa svojom obnovljenom strategijom procjene teritorijalnog učinka<sup>46</sup>, OR je donio mišljenje o budućnosti europske teritorijalne suradnje<sup>47</sup>. Naglasio je da je Europska mreža za praćenje prostornog planiranja ključan instrument politike za razvoj teritorijalnog znanja i smanjenje nedostataka u znanju.

---

<sup>36</sup> Preporuke „Razvoj i unapređenje politike i paketa instrumenata OR-a za bolju regulativu” i njihov prilog „Osiguravanje održivosti i unapređenje aktivnosti OR-a za bolju regulativu”. Slično tome, u studiji „Put prema boljoj izradi zakonodavstva EU-a: optimizacija Ugovorâ EU-a putem međuinstitucijske suradnje s Europskim odborom regija” analizirani su postojeći alati i postupci EU-a i OR-a za bolju regulativu te su ispitane mogućnosti za njihovo poboljšanje ili uspostavu novih unutar postojećeg okvira Ugovora i uz moguće izmjene Ugovora.

<sup>37</sup> <https://cor.europa.eu/en/plenaries-events/11th-subsidiarity-conference>.

<sup>38</sup> <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-03670-00-00-tcd-ref-en.pdf/content>.

<sup>39</sup> <https://cor.europa.eu/hr/node/465>.

<sup>40</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/cor-2023-04735-07-00-nb-tra-en.pdf>.

<sup>41</sup> ENVE-VII/050 „Budućnost klimatske politike EU-a: usklađivanje ciljeva ublažavanja i izazova u prilagodbi”; ENVE-VII/047 „Prema otpornom upravljanju vodama radi borbe protiv klimatske krize u okviru plavog plana EU-a”; ENVE-VII/045 „Europski akcijski plan za energiju vjetra”.

<sup>42</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/Subsidiarity-Expert-Group.aspx>.

<sup>43</sup> [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN\\_List\\_of\\_Network\\_Partners.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN_List_of_Network_Partners.pdf).

<sup>44</sup> Podskupina Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti koja okuplja parlamente ili skupštine koje predstavljaju regije sa zakonodavnim ovlastima.

<sup>45</sup> Ti doprinosi uključuju stajališta koja su donijeli pojedinačni regionalni parlamenti (parlamenti savezne zemlje Gornje Austrije, katalonski regionalni parlament, regionalna skupština regije Furlanija-Julijska krajina i parlament savezne zemlje Bavorske) i regionalne vlade (vlada savezne zemlje Donje Austrije).

<sup>46</sup> <https://cor.europa.eu/hr/procjena-teritorijalnog-ucinka>.

<sup>47</sup> COTER-VII/038 „Budućnost Europske teritorijalne suradnje (ETC) nakon 2027.”.

OR je u svojem godišnjem izvješću „Stanje regija i gradova”<sup>48</sup> pozvao na donošenje strategija za potporu ruralnom razvoju i teritorijalnoj koheziji te je donio Izjavu Koordinacijske skupine pakta za ruralna područja o budućnosti ruralnih područja i politike ruralnog razvoja u Europskoj uniji<sup>49</sup> i time nastavio naglašavati važnost procjene učinka na ruralna područja.

OR je nastavio primjenjivati svoje *ex post* alate za bolju regulativu u partnerstvu s Komisijom sudjelovanjem u platformi „Fit for Future”. Dva člana OR-a imenovana su izvjestiteljima<sup>50</sup> za dva od osam mišljenja iz 2024. OR-ova mreža RegHub provela je 2024. četiri savjetovanja, od kojih su dva podupirala mišljenja platforme „Fit for Future”.

OR je ažurirao svoj „Praktični vodič o praćenju poštovanja načela supsidijarnosti i osporavanju njegovih povreda”<sup>51</sup>. Njime se pruža sveobuhvatan okvir za razumijevanje načela supsidijarnosti u okviru savjetodavnog rada OR-a kako bi se uzeo u obzir najnoviji razvoj događaja.

U kontekstu suradnje s drugim institucijama EU-a OR je potpisao sporazume o obnovi suradnje s Komisijom i Europskim parlamentom. Prvi<sup>52</sup> je usmjeren na višerazinsko upravljanje i supsidijarnost, a drugi<sup>53</sup> na bolju regulativu i procjene teritorijalnog učinka. Oba naglašavaju potrebu za većim uključivanjem lokalnih i regionalnih vlasti u oblikovanje politika EU-a i uvelike upućuju na bolju regulativu i učinkovitu kontrolu poštovanja načela supsidijarnosti.

## 2.5. SUD EUROPSKE UNIJE

Sud Europske unije („Sud”) donio je 2024. nekoliko presuda o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Kad je riječ o načelu supsidijarnosti, Opći sud smatrao je da je ovlast Komisije za pokretanje postupka na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003, u ovom slučaju na zahtjev nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje koje se već počelo baviti predmetom, izvršena u skladu sa zahtjevima iz članka 11. stavka 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 i da se takvo izvršavanje ovlasti ne može smatrati narušavanjem ovlasti dotične države članice ni povredom načela supsidijarnosti<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> [https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/new-cor-report-regions-call-strategies-supporting-rural-development-and-territorial-cohesion\\_en](https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/new-cor-report-regions-call-strategies-supporting-rural-development-and-territorial-cohesion_en).

<sup>49</sup> <https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-03/AGRI-2024-RPSO-Policy-Briefing-03-HRn.pdf>.

<sup>50</sup> Mark Speich (DE/EPP) za „Evaluaciju Europskog fonda za regionalni razvoj i Fonda za pravednu tranziciju” i Anne Karjalainen (FI/PES) za „Evaluaciju Europskog socijalnog fonda plus (ESF+)”.

<sup>51</sup> Pruža sveobuhvatan okvir za razumijevanje načela supsidijarnosti u okviru savjetodavnog rada OR-a. [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide\\_on\\_Subsidiarity\\_Reviewed\\_2024.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide_on_Subsidiarity_Reviewed_2024.pdf).

<sup>52</sup> Poglavlje III. usmjereno je na „Primjenu načela supsidijarnosti, proporcionalnosti, višerazinskog upravljanja i bolje regulative”.

<sup>53</sup> Suradnja na boljoj regulativi i aktivnoj supsidijarnosti putem procjena teritorijalnog učinka zakonodavstva EU-a, pri čemu će OR Europskom parlamentu dostavljati pravovremena izvješća i obje strane mogu sudjelovati na međusobnim sastancima radi rasprave o tim izvješćima.

<sup>54</sup> Presuda od 2. listopada 2024., *Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland Holdings/Europska komisija*, T-587/22, ECLI:EU:T:2024:661, t. 75.–81. (žalbeni postupak u tijeku: predmet C-855/24 P).

U drugom predmetu Opći sud pojasnio je da se Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti nacionalnim parlamentima dodjeljuje uloga samo u pogledu poštovanja načela supsidijarnosti, a ne u pogledu poštovanja načela proporcionalnosti<sup>55</sup>.

Kad je riječ o načelu proporcionalnosti, Sud je pojasnio zahtjeve koji iz tog načela proizlaze za zakonodavca Unije kad izvršava svoju široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju političke, gospodarske ili socijalne odluke. U presudi o prigovorima, koje je nekoliko država članica podnijelo protiv paketa mjera za mobilnost koji je zakonodavac Unije donio u srpnju 2020., Sud je podsjetio na to da zakonodavac mora dokazati da je pravilno izvršio svoju diskrecijsku ovlast, uzimajući u obzir sve relevantne čimbenike i okolnosti situacije koja se namjerava urediti aktom<sup>56</sup>. Iz toga proizlazi da zakonodavac mora moći jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su morali biti uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njegove diskrecijske ovlasti. Kad je riječ o obliku u kojem su ti osnovni podaci zabilježeni, Sud je presudio da zakonodavac može uzeti u obzir procjene učinka i sve druge izvore informacija. Poništio je odredbu kojom se za vozila u međunarodnom prijevozu uvodi obveza da se svakih osam tjedana vrata u operativno središte u državi članici poslovnog nastana predmetnog prijevoznika<sup>57</sup>, koja je u tekst dodana tijekom zakonodavnih pregovora. Sud je presudio da su zakonodavci nisu jasno i nedvosmisleno podnijeli i izložili osnovne podatke na temelju kojih je ta obveza donesena i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti. Dakle, nisu dokazali da su raspolagali dostatnim informacijama kako bi mogli ocijeniti proporcionalnost obveze povratka vozila<sup>58</sup>. Budući da su zakonodavci nisu dokazali da su ispitali proporcionalnost odredbe, Sud nije morao provjeriti njezinu proporcionalnost.

Dom nacionalnog parlamenta (francuski *Assemblée nationale*) prvi je put 2024. iskoristio mogućnost predviđenu Protokolom br. 2 za pokretanje postupka pred Sudom zbog povrede načela supsidijarnosti kako bi zatražio poništenje zakonodavnog akta (Uredba (EU) 2024/1351 o upravljanju azilom i migracijama)<sup>59</sup>.

### 3. KAKO NACIONALNI PARLAMENTI PRIMJENJUJU MEHANIZAM KONTROLE POŠTOVANJA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI

#### 3.1. PREGLED

Nacionalni parlamenti nastavili su provjeravati usklađenost zakonodavnih prijedloga s načelom supsidijarnosti. Zbog toga je Komisija zaprimila **14 obrazloženih mišljenja**<sup>60</sup> nacionalnih

---

<sup>55</sup> Presuda od 27. studenog 2024., *Nord Stream 2 AG/Europski parlament i Vijeće*, T-526/19 RENV, ECLI:EU:T:2024:864, t. 310.–311. (žalbeni postupak u tijeku: C-118/25 P).

<sup>56</sup> Presuda od 4. listopada 2024., *Republika Litva i dr./Europski parlament i Vijeće*, C-541/20 do C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818, t. 218.–220. i 240.–244.

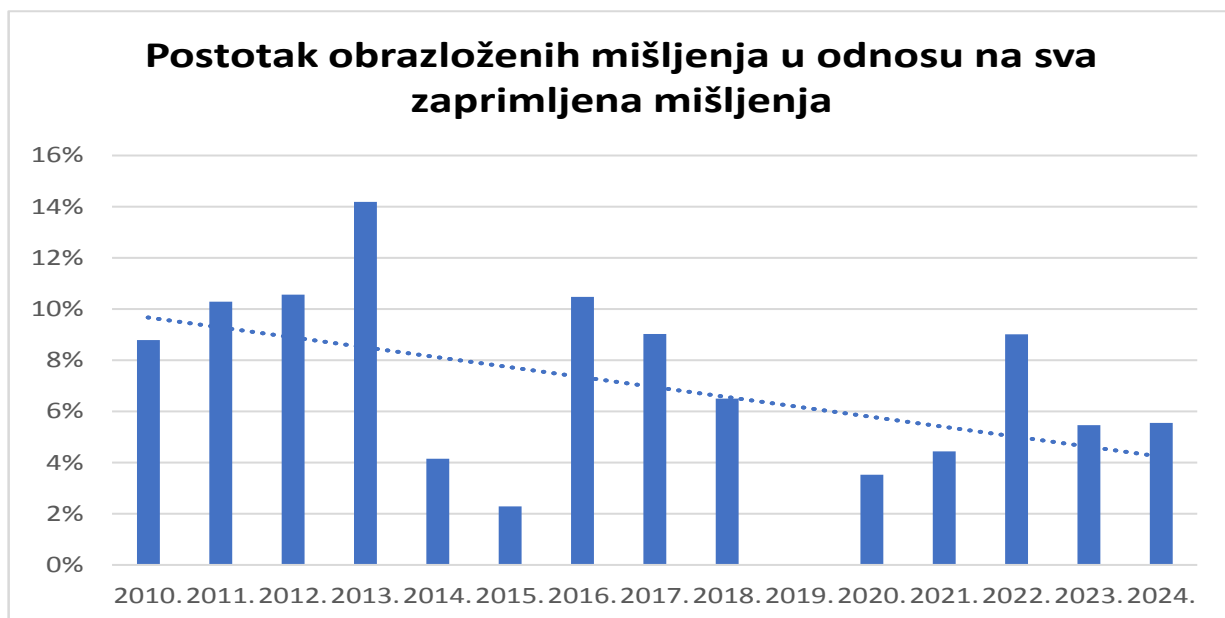
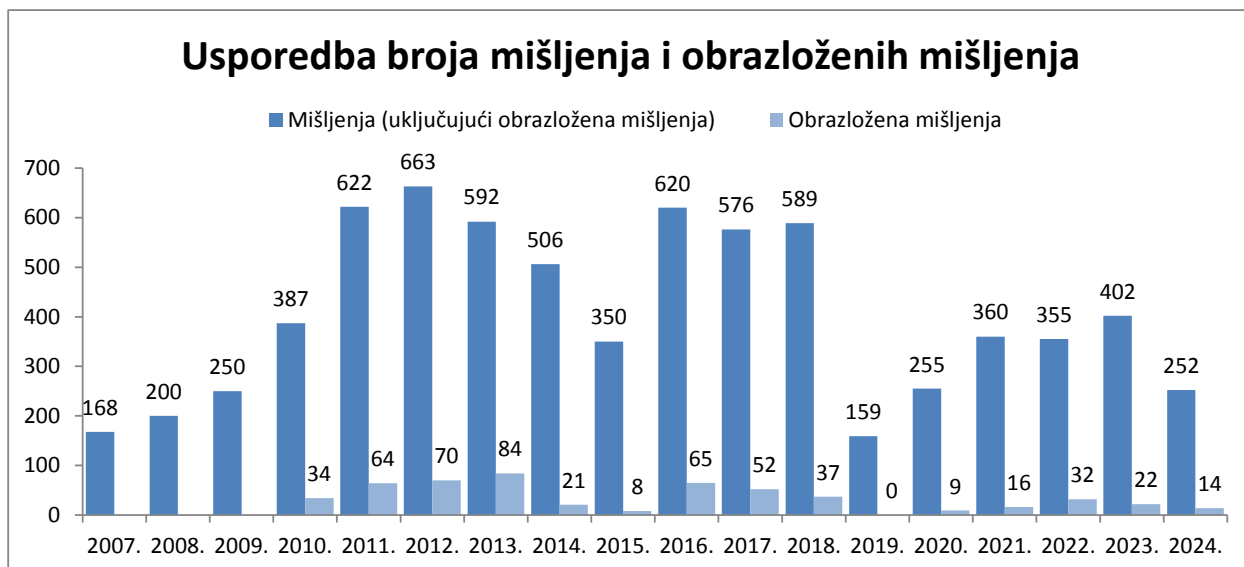
<sup>57</sup> Članak 1. stavak 3. Uredbe (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. (SL 2020., L 249, str. 17.), u dijelu u kojem je u članak 5. Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika umetnut stavak 1. točka (b) (SL 2009., L 300, str. 51.).

<sup>58</sup> Presuda od 4. listopada 2024., *Republika Litva i dr./Europski parlament i Vijeće*, t. 718.–737.

<sup>59</sup> Predmet: C-553/24: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5616/oj/hrv>; postupak je u tijeku.

<sup>60</sup> U skladu s Protokolom br. 2 svaki nacionalni parlament ili dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od datuma dostave nacrtu zakonodavnog akta na službenim jezicima EU-a izdati obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Vidjeti i bilješku 61.

parlamenta u 2024.<sup>61</sup>, godini institucionalne tranzicije, u kojoj manji broj novih zakonodavnih i političkih inicijativa obično rezultira manjim brojem mišljenja nacionalnih parlamenta.



Napomena: točkasta crta predstavlja linearni silazni trend.

Kao i prethodne dvije godine, 2024. velik dio svih obrazloženih mišljenja podnio je jedan nacionalni parlament, švedski *Riksdag*. U 2024. izdao je šest obrazloženih mišljenja, što je više od 40 % ukupnog broja. Ostala obrazložena mišljenja 2024. izdali su sljedeći domovi: francuski *Sénat* (2), irski domovi parlamenta *Oireachtas* (2), češki *Poslanecká sněmovna* (1), talijanski *Camera dei Deputati* (1), mađarski *Országgyűlés* (1) i malteški *Kamra tad-Deputati* (1). To znači da je osam od 39 nacionalnih parlamenta ili domova izdalo obrazložena mišljenja 2024., što odgovara brojkama iz prethodnih godina.

<sup>61</sup> Taj se broj odnosi na ukupan broj obrazloženih mišljenja domova parlamenta zaprimljenih 2024. u skladu s Protokolom br. 2. Popis dokumenata Komisije za koje je Komisija zaprimila obrazložena mišljenja dostupan je i u Prilogu 1.

Kad je riječ o temi, 14 obrazloženih mišljenja zaprimljenih 2024. ticalo se više tema, točnije odnosila su se na 11 različitih prijedloga Komisije, pri čemu ni za jedan prijedlog nije zaprimljeno više od tri obrazložena mišljenja, kao i prethodne godine. Najveći broj obrazloženih mišljenja izazvao je prijedlog „Poslovanje u Europi: okvir za oporezivanje dobiti (BEFIT)”, s tri obrazložena mišljenja i šest glasova<sup>62</sup>. Time je zamalo dosegnut prag za objedinjeni odgovor Komisije<sup>63</sup>, ali ne i za „žuti karton”, zbog kojeg bi Komisija morala navesti razloge za zadržavanje, izmjenu ili povlačenje svojeg prijedloga. Jedini drugi prijedlog za koji je zaprimljeno više od jednog obrazloženog mišljenja bio je Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja, s dva obrazložena mišljenja i četiri glasa. Za preostalih devet prijedloga zaprimljeno je samo po jedno obrazloženo mišljenje.

Sljedeći odjeljak 3.2. sadržava glavne primjere prijedloga za koje je zaprimljeno više od jednog obrazloženog mišljenja. Prilog 1. sadržava sve pojedinosti o svim obrazloženim mišljenjima.

### 3.2. GLAVNI PRIMJERI

Prijedlog o **poslovanju u Europi: okvir za oporezivanje dobiti (BEFIT)**<sup>64</sup> dobio je tri obrazložena mišljenja<sup>65</sup> i četiri mišljenja u okviru političkog dijaloga<sup>66</sup>, u kojima je izražena zabrinutost u pogledu područja primjene, supsidijarnosti i vremenskog okvira. U svim obrazloženim mišljenjima i jednom mišljenju u okviru političkog dijaloga tvrdi se da EU nije nadležan za izravno oporezivanje. U većini mišljenja navedeno je i da učinak tog prijedloga na države članice nije pravilno procijenjen te da je nejasan. Nekoliko domova istaknulo je kako smatraju da bi taj prijedlog mogao naštetiti njihovim zemljama, na primjer da bi preraspodjela dobiti zapravo pogodovala velikim državama članicama (irski domovi parlamenta *Oireachtas*), da bi jedinstvena porezna osnovica išla na štetu nacionalnog ustroja (njemački *Bundesrat*) ili da bi se prijedlogom mogao ograničiti učinak vlastitih nacionalnih ulaganja za potporu inovacijama (poljski *Senat*). Njemački *Bundesrat* odbacio je i mogućnost olakšica za prekogranične gubitke te predložio da se provedba prijedloga odgodi, tvrdeći da je 2028. prerano za spajanje svih različitih poreznih modela. Talijanski dom *Camera dei Deputati* smatrao je da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti te je općenito podržao njegove ciljeve, kao što je uspostava zajedničkih pravila za izračun oporezive dobiti (velikih) grupa poduzeća koje posluju u EU-u. Istodobno je ukazao na potrebu za poduzimanjem daljnjih koraka prema sustavima poreza na dobit jer minimalna pravila ograničena na oporezive osnovice nisu sama po sebi dovoljna za smanjenje nepoštenih poreznih konkurencija unutar EU-a. Različiti parlamenti također su istaknuli povećanje administrativnog opterećenja koje bi se tim prijedlogom stvorilo i za poduzeća i za uprave.

Komisija je u svojim odgovorima tvrdila da se prijedlogom poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti jer su se njime samo nastojala uspostaviti zajednička pravila za utvrđivanje oporezive dobiti velikih grupa poduzeća. Navela je da se prijedlogom ne ograničava nacionalna nadležnost u području oporezivanja jer bi države članice i dalje imale autonomiju u određivanju

---

<sup>62</sup> Svaki nacionalni parlament ima dva glasa, a svaki dom u dvodomnom sustavu ima jedan glas.

<sup>63</sup> Komisija se obvezala dostaviti objedinjeni odgovor ako za prijedlog zaprimi „znatan” broj obrazloženih mišljenja („znatan” u tom kontekstu znači da broj obrazloženih mišljenja odgovara najmanje sedam glasova nacionalnih parlamenata), čak i ako za prijedlog ne zaprimi dovoljno obrazloženih mišljenja da bi se dosegnuo prag za pokretanje postupka „žutog kartona”, odnosno obveznog preispitivanja nacrta pravnog akta. Prag za pokretanje postupka „žutog kartona” dosegnut je kad broj obrazloženih mišljenja zaprimljenih od nacionalnih parlamenata čini najmanje trećinu svih glasova koji su im dodijeljeni (tj. 18 od 54). Za nacрте zakonodavnih akata koji se podnose u području slobode, sigurnosti i pravde prag je jedna četvrtina glasova (14 od 54).

<sup>64</sup> COM(2023) 532 final.

<sup>65</sup> Irski *Dáil* i *Seanad Éireann*, malteški *Kamra tad-Deputati*, švedski *Riksdag*.

<sup>66</sup> Njemački *Bundesrat*, poljski *Senat*, talijanski *Camera dei Deputati* i češki *Senát*.

vlastitih poreznih stopa i politika. Kad je riječ o mogućim rizicima uspostave jedinstvene porezne osnovice, Komisija je napomenula da je prijedlog osmišljen kako bi se smanjili troškovi usklađivanja i istodobno stvorili jednaki uvjeti u cijelom EU-u. Isto tako, Komisija je navela da bi pojednostavnjenje i usklađivanje putem prijedloga učinili EU privlačnijim za ulaganja, čime bi se spriječili negativni učinci. U sličnom je smislu uputila na procjenu učinka. Procijenila je da bi se prijedlogom, prema novijim podacima, troškovi usklađivanja mogli smanjiti za do 65 %. Kad je riječ o vremenskom okviru, Komisija je potvrdila da je potrebno dovoljno vremena za prilagodbu, ali je navela da se prijedlogom predviđa prijelazno razdoblje od četiri i pol godine nakon predložene provedbe 1. srpnja 2028. Također je skrenula pozornost na pojednostavnjenje administrativnih postupaka, čime se smanjuje administrativno opterećenje, s pomoću jedinstvenog i pojednostavnjenog skupa pravila za izračun oporezive dobiti. Komisija je naglasila i da cilj prijedloga nije postizanje najvišeg mogućeg stupnja usklađenosti među nacionalnim poreznim sustavima.

Za prijedlog o **transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja**<sup>67</sup> zaprimljena su dva obrazložena mišljenja i pet mišljenja u okviru političkog dijaloga. Francuski *Sénat*, mađarski *Országgyűlés*, talijanski *Senato della Repubblica* i *Camera dei Deputati* izrazili su sumnje u pogledu prikladnosti primjene članka 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kao jedine pravne osnove direktive. *Országgyűlés* te irski *Dáil* i *Seanad Éireann* u obrazloženim su mišljenjima tvrdili da se prijedlogom krši načelo supsidijarnosti jer bi se njime nametnulo maksimalno usklađivanje i ograničilo diskrecijsko pravo država članica. To bi moglo dovesti do smanjenja standarda transparentnosti za one sa strožim propisima. Isti su argument iznijeli i *Camera dei Deputati* i francuski *Sénat*. *Országgyűlés* je sumnjao u potrebu i dodanu vrijednost djelovanja na razini EU-a, napominjući da su postojeći nacionalni propisi dostatni i da gotovo polovina država članica to područje uopće nije regulirala. Osim toga, češki *Senát* zatražio je od svoje vlade da ne podrži prijedlog ako se znatno ne izmijeni, a nizozemski *Eerste Kamer* poslao je popis pitanja o prijedlogu.

Komisija je u svojim odgovorima objasnila primjenu članka 114. UFEU-a, navodeći da je prijedlog primjeren za obuhvaćanje pružatelja usluga na jedinstvenom tržištu i za rješavanje razlika među odredbama država članica koje utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Istaknula je da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti jer se njime rješavaju prekogranična pitanja koja države članice ne mogu učinkovito riješiti pojedinačno. Naglasila je i da su predložene mjere razmjerne cilju osiguravanja transparentnosti. Nadalje, Komisija je istaknula dodanu vrijednost propisa na razini EU-a kako bi se spriječila rascjepkanost na unutarnjem tržištu i uzela u obzir transnacionalna priroda aktivnosti zastupanja interesa koje provode treće zemlje, što zahtijeva koordinirani pristup. Opravdala je pristup maksimalnog usklađivanja kako bi se spriječila regulatorna arbitraža i stvorili jednaki uvjeti, smanjili troškovi usklađivanja i izbjegla „utрка prema dnu” u regulatornim standardima.

#### 4. PISANI POLITIČKI DIJALOG S NACIONALNIM PARLAMENTIMA

Uz mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti iz Protokola br. 2, odnosi Komisije s nacionalnim parlamentima uključuju niz aktivnosti, posebno politički dijalog koji je započet 2006. Njime se olakšava pisana razmjena mišljenja o inicijativama Komisije kojima nacionalni parlamenti žele doprinijeti, kao i o pitanjima koja odluče pokrenuti na vlastitu inicijativu. Komisija je 2024. znatno poboljšala način na koji javno objavljuje mišljenja i obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata, kao i svoje odgovore. Pokrenula je novu internetsku bazu podataka<sup>68</sup>

<sup>67</sup> COM(2023) 637 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937.

<sup>68</sup> <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home>

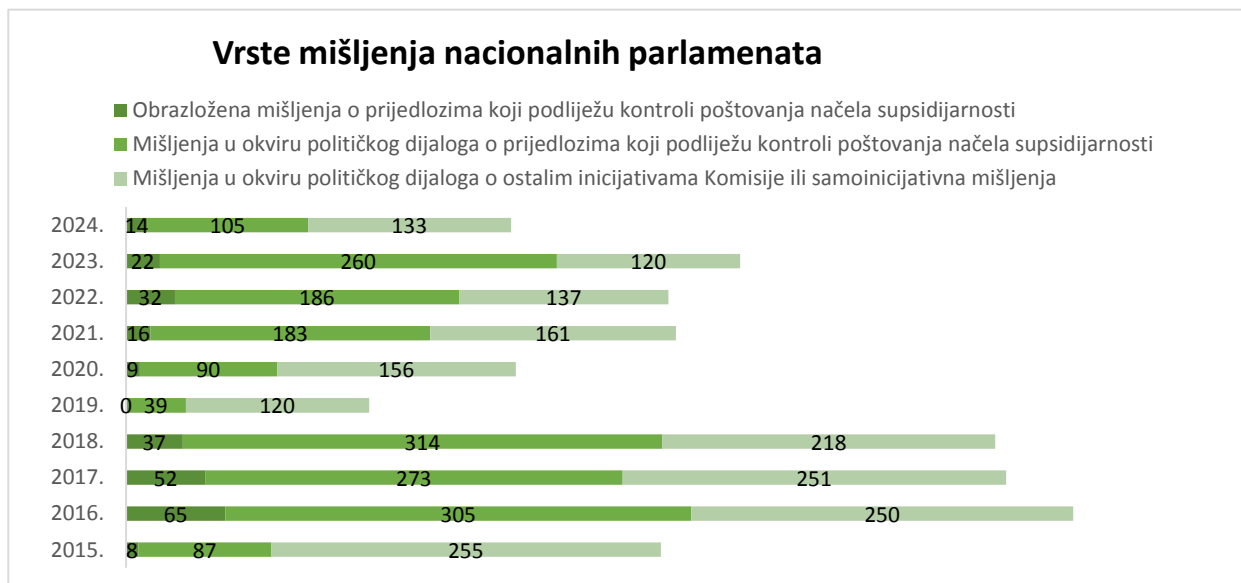
koja korisnicima omogućuje lakši pristup svim mišljenjima i odgovorima od početka rada Komisije predsjednika Junckera 2014. uz niz mogućnosti filtriranja.

Osim toga, politički dijalog ima i usmenu dimenziju, koja je opisana u poglavlju 5.

#### 4.1 OPĆENITA OPAŽANJA

Nacionalni parlamenti poslali su 2024. Komisiji **252 mišljenja**, što je znatno smanjenje u odnosu na 402 iz 2023., ali je tipično za godinu institucionalne tranzicije. Ipak, u usporedbi s vrlo izraženim razlikama zabilježenima 2019., kad je bilo 73 % manje mišljenja nego 2018., smanjenje je 2024. bilo umjerenije, sa samo 33 % manje mišljenja nego 2023. Ukupan broj mišljenja koje je zaprimila prva Komisija Ursule von der Leyen i dalje je bio znatno manji od broja mišljenja koje je Komisija zaprimila tijekom drugog Barrosova mandata i Junckerova mandata.

Nacionalni parlamenti nastavili su se koristiti različitim načinima komuniciranja koje nudi politički dijalog. U tom su pogledu posebno važna dva samoinicijativna mišljenja koja je pokrenuo litavski *Seimas*. O njima se raspravljalo na posebnom sastanku skupine parlamenata u okviru priprema za plenarnu sjednicu COSAC-a u studenom 2024., a zatim su ih supotpisali i Komisiji poslali različiti domovi (jedno je mišljenje poslalo još 11 domova, a drugo još 10 domova). Kako bi se osigurala dosljednost s metodologijom koju je Komisija primijenila u prethodnim izdanjima ovog godišnjeg izvješća<sup>69</sup>, ta dva dokumenta zajedno čine 23 mišljenja. Takav pristup ima dodatne posljedice koje se razmatraju i komentiraju u ovom izvješću, na primjer znatno veći udio samoinicijativnih mišljenja (36 u usporedbi s prosjekom od 10 tijekom prethodnih godina) ili činjenica da su dva doma koja nisu sudjelovala u političkom dijalogu s Komisijom od 2016. ponovno sudjelovala 2024.



Detaljnija analiza tih 252 mišljenja pokazuje da se 119 (47 %) odnosilo na zakonodavne prijedloge koji podliježu mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti<sup>70</sup>, od čega su 14 bila

<sup>69</sup> U skladu s metodologijom upotrijebljenom u prethodnim izdanjima ovog godišnjeg izvješća, kad mišljenje supotpisuju razni domovi, ono čini onoliko mišljenja koliko je domova koji su ga potpisali. U prošlosti je bilo uobičajeno da Komisija prima supotpisana mišljenja od domova Češke (dvodomni sustav), Mađarske (jednodomni sustav), Poljske (dvodomni sustav) i Slovačke (jednodomni sustav), što je činilo šest mišljenja.

<sup>70</sup> Za više informacija o mehanizmu kontrole poštovanja načela supsidijarnosti i političkom dijalogu vidjeti [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_hr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_hr). Zakonodavni prijedlozi koji se odnose na područja politike pod isključivom nadležnošću EU-a ne podliježu kontroli poštovanja načela supsidijarnosti koju provode nacionalni parlamenti.

obrazložena mišljenja (5,6 % ukupnog broja mišljenja). Preostala 133 mišljenja (53 %) uglavnom su se odnosila na nezakonodavne inicijative (uglavnom komunikacije, ali i bijele knjige i neka javna savjetovanja) ili je bila riječ o samoinicijativnim mišljenjima koja nisu bila izravno povezana s nekom inicijativom Komisije (36 mišljenja). Raspodjela je slična onoj iz prethodne prijelazne godine 2019.

Komisija uvijek skreće pozornost relevantnih članova Komisije i službi Komisije, koje također sastavljaju odgovore, na pitanja koja su iznijeli nacionalni parlamenti ili domovi. Kad je riječ o zakonodavnim prijedlozima, oni se dakle priopćavaju predstavnicima Komisije koji sudjeluju u pregovorima između zakonodavaca.

#### 4.2. SUDJELOVANJE I OPSEG

Kao i prethodnih godina, broj mišljenja poslanih Komisiji znatno se razlikovao među nacionalnim parlamentima. Djelomično zbog već navedenih supotpisanih samoinicijativnih mišljenja, broj nacionalnih parlamenata ili domova koji *nisu* izdali nijedno mišljenje smanjio se<sup>71</sup> 2024. na šest domova<sup>72</sup> od ukupno 39 domova. To znači da parlamenti samo triju država članica<sup>73</sup> *nisu* sudjelovali u pisanom političkom dijalogu. Od 33 doma koja su sudjelovala, njih šest<sup>74</sup> to je učinilo samo putem supotpisanih samoinicijativnih mišljenja.

**Deset najaktivnijih domova izdalo je 160 mišljenja (63,5 % ukupnog broja mišljenja).** To je važna iznimka od trenda zabilježenog tijekom prethodnih devet godina<sup>75</sup>, kad je 10 najaktivnijih domova u prosjeku izdalo oko 80 % svih mišljenja. Deset najaktivnijih domova 2024. bili su rumunjski *Camera Deputaţilor* (41), talijanski *Camera dei Deputati* (26), španjolski *Cortes Generales* (18), njemački *Bundesrat* (17), češki *Senát* (16), rumunjski *Senat* (15), češki *Poslanecká sněmovna* (14), francuski *Sénat* (13), talijanski *Senato della Repubblica* (12) i švedski *Riksdag* (11). Devet od njih bilo je i 2023. među najaktivnijim domovima. U Prilogu 2. navodi se broj mišljenja koje je poslao svaki dom.

---

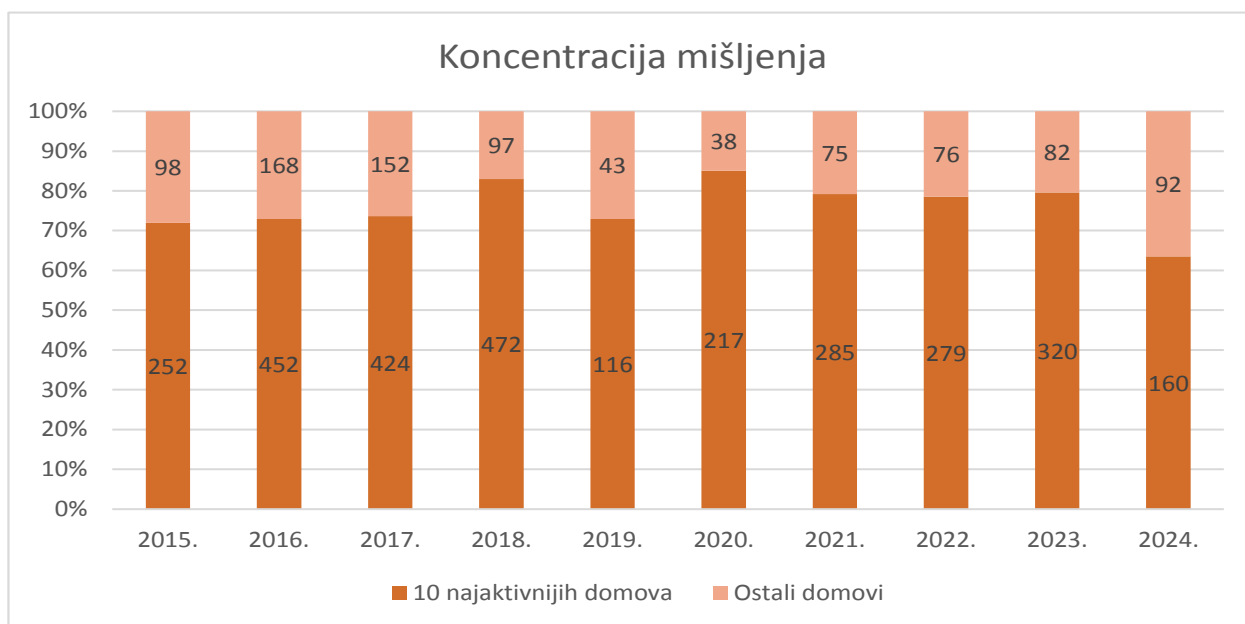
<sup>71</sup> 2023.: 9; 2022.: 7; 2021.: 8; 2020.: 12; 2019.: 17; 2018.: 10.

<sup>72</sup> Vidjeti Prilog 3.

<sup>73</sup> Nacionalni parlamenti u Bugarskoj, Danskoj i Austriji. 2023.: 6; 2022.: 5.

<sup>74</sup> Ciparski *Vouli ton Antiprosopon*, estonski *Riigikogu* (prethodno mišljenje zaprimljeno 2016.), latvijski *Saeima* (prethodno mišljenje zaprimljeno 2016.), poljski *Sejm*, finski *Eduskunta* i njemački *Bundestag*.

<sup>75</sup> 2023.: 80 %; 2022.: 79 %; 2021.: 79 %; 2020.: 85 %; 2019.: 73 %; 2018.: 83 %; 2017.: 74 %; 2016.: 73 %.



Kao i prethodnih godina, priroda mišljenja razlikovala se među nacionalnim parlamentima ili domovima. Neki su se uglavnom usredotočili na provjeru usklađenosti prijedloga Komisije s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti<sup>76</sup>, dok su drugi detaljnije komentirali sadržaj prijedloga ili poslali samoinicijativna mišljenja koja se nisu odnosila na konkretan prijedlog Komisije. Komisija je 2024. zaprimila 38<sup>77</sup> samoinicijativnih mišljenja koja obuhvaćaju širok spektar tema, od zakonodavstva EU-a o svemiru, zaštite vanjskih granica i onečišćenja voda uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora do javne nabave. Više samoinicijativnih mišljenja uključivalo je teme kao što su zajednička poljoprivredna politika nakon 2027., stanje na Bliskom istoku i 20. obljetnica proširenja iz 2004., kao i prethodno spomenuta supotpisana samoinicijativna mišljenja litavskog *Seimasa* o prekidu uvoza ukapljenog prirodnog plina iz Rusije i o zaštiti vanjskih granica. Nacionalni parlamenti objavili su mišljenja o bijelim knjigama o izlaznim ulaganjima, kontrolama izvoza, mogućnostima povećanja potpore istraživanju i razvoju koji uključuju tehnologije s potencijalom dvojne namjene te o temi „Kako odgovoriti na potrebe europske digitalne infrastrukture?”. Iako se intenzitet političkog dijaloga smanjio 2024., primjetna je usmjerenost na određene prijedloge koji su privukli znatnu pozornost nacionalnih parlamenata, za razliku od obrazloženih mišljenja, koja su, kako je prethodno istaknuto, uglavnom bila raspršena na različite prijedloge.

### 4.3. GLAVNE TEME MIŠLJENJA U OKVIRU POLITIČKOG DIJALOGA

Većina mišljenja bila je potaknuta sljedećim prijedlozima:

1. Program rada Komisije za 2024. (10 mišljenja<sup>78</sup>);
2. Prijedlog direktive o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije<sup>79</sup> (osam mišljenja);

<sup>76</sup> Kao što su španjolski *Cortes Generales* i portugalski *Assembleia da República*.

<sup>77</sup> Njih 23 bila su dva supotpisana samoinicijativna mišljenja litavskog *Seimasa* o prekidu uvoza ukapljenog prirodnog plina iz Rusije i o zaštiti vanjskih granica.

<sup>78</sup> Tri su zaprimljena 2023.

<sup>79</sup> U Prilogu 3. nalazi se popis inicijativa Komisije za koje je zaprimljeno najmanje pet mišljenja. Mišljenja koja se odnose na prijedloge označene zvjezdicom (\*) nisu uključena u ovaj odjeljak jer su za njih zaprimljena i najmanje tri obrazložena mišljenja te su stoga već obuhvaćena odjeljkom 3.2. ovog izvješća.

3. prijedlog revizije Direktive o Europskom radničkom vijeću, prijedlog o unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela, prijedlog BEFIT-a\* i prijedlog o transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja\* (svaki po sedam mišljenja);
4. Prijedlog direktive o pripravnstvu i prijedlog o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj (svaki po šest mišljenja).

Osim toga, na temelju prethodnog izdanja ovog godišnjeg izvješća 2024. izdana su dva mišljenja, o kojima je riječ na kraju ovog odjeljka.

Kao i prethodnih godina, osam nacionalnih parlamenata analiziralo je **program rada Komisije za 2024.**<sup>80</sup>, za koji je zaprimljeno 10 mišljenja (sedam 2024. i tri 2023.<sup>81</sup>). To je jednako broju zaprimljenih mišljenja o programu rada Komisije za 2023. Ta su mišljenja sadržavala analizu koju su različiti domovi proveli o prioritetima programa u odnosu na njihove nacionalne politike. Prema 42. polugodišnjem izvješću COSAC-a<sup>82</sup> gotovo 90 % domova interno raspravlja o programu rada Komisije na različitim razinama: gotovo uvijek na razini odbora za poslove EU-a, u otprilike polovini njih na razini drugih odbora i u više od trećine njih na plenarnim sjednicama.

Mišljenja nacionalnih parlamenata o programu rada za 2024. pokazala su konsenzus u pogledu ključnih izazova EU-a. Pružena je široka potpora Ukrajini, razvoju europske obrambene industrijske strategije i ubrzanju procesa proširenja na temelju zasluga i vrijednosti EU-a. Mnogi domovi naglasili su važnost vanjskopolitičkih partnerstava, primjerice s Afrikom, te kontinuirane potpore Istočnom partnerstvu i južnom susjedstvu. Složili su se i oko potrebe za rješavanjem problema klimatskih promjena, s naglaskom na postavljanje cilja smanjenja do 2040. i osiguravanje pravedne tranzicije. Nekoliko domova naglasilo je važnost otpornosti vodoopskrbe, održive poljoprivrede i sigurnosti opskrbe hranom. Usto, postignut je konsenzus o potrebi za praćenjem i reguliranjem upotrebe umjetne inteligencije, kao i za rješavanjem migracijskih pitanja ili seksualnog zlostavljanja djece i seksualnog iskorištavanja djece na internetu, uz pozive na sveobuhvatne okvire i snažniju suradnju među državama članicama i na međunarodnoj razini. Ostala ključna područja oko kojih su se složili obuhvaćala su važnost obrazovanja, s predloženom zajedničkom europskom diplomom, te potrebu za smanjenjem birokracije i administrativnog opterećenja radi promicanja konkurentnosti i rasta. Općenito, u mišljenjima je istaknuta potreba za koordiniranim pristupom EU-a kako bi se riješili ti gorući problemi i poticala snažnija i otpornija Europa.

Komisija je u svojim odgovorima ponovno potvrdila svoju predanost nastavku pružanja potpore Ukrajini uz istodobnu pripremu za uspješno proširenje EU-a s ciljem poticanja dugoročnog mira i stabilnosti u Europi. Naglasila je da će se proširenje i dalje temeljiti na zaslugama, uz poštovanje temeljnih vrijednosti, uključujući ljudska prava i vladavinu prava. To bi i dalje bili ključni uvjeti za pristupanje EU-u. Komisija je pozdravila potporu svojem djelovanju u području obrane, pri čemu je istaknula predstavljanje prve europske obrambene industrijske strategije, te je države članice pozvala na povećanje ulaganja u obranu. Uputila je i na svoj prijedlog o ažuriranju pravnog

---

<sup>80</sup> COM(2023) 638 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2024. – Ostvarimo rezultate danas, pripremimo se za sutra.

<sup>81</sup> *Hrvatski sabor*, nizozemski *Eerste i Tweede Kamer*, litavski *Seimas*, luksemburški *Chambre des Députés*, slovački *Národná Rada* i rumunjski *Camera Deputaţilor* poslali su mišljenja 2024. Francuski *Sénat*, rumunjski *Senat* i švedski *Riksdag* poslali su svaki po jedno mišljenje u prosincu 2023.

<sup>82</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89279be0201927ba2f1630010/42nd+Bi-annual+Report+of+COSAC+final+version+adopted.pdf>.

okvira za borbu protiv krijumčarenja migranata, čime je pokazala svoju predanost rješavanju pitanja povezanih s migracijama. Komisija je naglasila i svoju odlučnost da osigura da se zelena tranzicija postigne na pravedan i uključiv način te da se provedu ključne inicijative za unapređenje digitalne agende. Cilj je tih inicijativa ojačati otpornost Europe i smanjiti administrativno opterećenje, čime se doprinosi povećanju konkurentnosti europskih poduzeća. Kad je riječ o poljoprivredi, Komisija je istaknula pokretanje strateškog dijaloga o budućnosti poljoprivrede u EU-u kao vrijednu priliku za suradnju s poljoprivrednicima i drugim ključnim dionicima.

**Za Prijedlog direktive o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije**<sup>83</sup> zaprimljeno je osam mišljenja, uključujući jedno obrazloženo mišljenje. Češki dom *Poslanecká sněmovna* i talijanski dom *Camera dei Deputati* doveli su u pitanje potrebu za djelovanjem na razini EU-a tvrdeći da neki aspekti prijedloga prekoračuju nadležnost EU-a. Francuski *Sénat* također je tvrdio da odredbe kao što je definiranje „materijala koji sadržava seksualno zlostavljanje djece” neopravdano zadiru u nacionalne nadležnosti. S druge strane, rumunjski dom *Camera Deputaților* napomenuo je da se prijedlogom ne kriminaliziraju „seksualna iznuda” ili „osvetnička pornografija” kao samostalna kaznena djela, unatoč činjenici da su sve raširenija. Nekoliko domova (talijanski *Camera dei Deputati*, francuski *Sénat*, rumunjski *Camera Deputaților*) dovelo je u pitanje odredbu prijedloga kojom bi se nevladinim organizacijama omogućilo otkrivanje i analiziranje dječje pornografije, pri čemu su naveli moguće sukobe interesa ili da je to više zadaća nacionalnih tijela. Njemački *Bundesrat* napomenuo je da bi se osnivanjem centra EU-a za sprečavanje i suzbijanje seksualnog zlostavljanja djece izgradili dodatni kapaciteti za središnje upravljanje na razini EU-a, ali da se ne bi trebalo stvoriti dodatno administrativno opterećenje za države članice.

Komisija je u svojim odgovorima istaknula da se prijedlogom poštuje načelo supsidijarnosti. Istaknula je da je prijetnja dijeljenjem materijala koji sadržava seksualno zlostavljanje djece u svrhu pribavljanja dodatnog materijala koji sadržava seksualno zlostavljanje djece obuhvaćena drugim odredbama prijedloga. Kad je riječ o ulozi nevladinih organizacija, Komisija je pojasnila da one neće preuzeti zadaće koje bi trebala obavljati nacionalna tijela. Umjesto toga, bile bi potrebne odgovarajuće odredbe kako bi se osigurala pravna sigurnost za aktivnosti nacionalnih dežurnih telefonskih linija i sličnih organizacija. Komisija je primila na znanje prijedlog njemačkog *Bundesrata* da se smanje obveze prikupljanja podataka koje se zahtijevaju u prijedlogu, pri čemu je ustrajala na tome da je prikupljanje podataka o prevenciji i pomoći žrtvama ključno za procjenu učinkovitosti mjera poduzetih u tom području.

Nekoliko nacionalnih parlamenata dalo je mišljenja o prijedlozima uredbe<sup>84</sup> (sedam mišljenja, uključujući jedno obrazloženo mišljenje) o **unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela te direktive**<sup>85</sup> (šest mišljenja) o **minimalnim pravilima za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj**. Švedski *Riksdag* u svojem je obrazloženom mišljenju tvrdio da određeni aspekti prijedloga previše zadiru u nadležnost država

---

<sup>83</sup> COM(2024) 60 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije, te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/68/PUP (preinaka).

<sup>84</sup> COM(2023) 754 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794.

<sup>85</sup> COM(2023) 755 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj i zamjeni Direktive Vijeća 2002/90/EZ i Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP.

članica te je pozvao na temeljitiju analizu potrebe za predloženim mjerama i njihove proporcionalnosti, posebno produljenje operativnog mandata Europolu. Žalio se da prijedlog nije bio popraćen procjenom učinka. Njemački *Bundesrat* kritizirao je i činjenicu da će se samom uredbom uspostaviti centar povezan s Europolom, smatrao je da tu odluku treba prepustiti upravnom odboru Europolu te je tvrdio da bi prijedlog općenito trebalo preispitati s obzirom na poštovanje proporcionalnosti. Pozvao je na pojašnjenje zadaća Europolu, Eurojusta i Frontexa, kao i kompetencija stručnjaka i časnika za vezu upućenih u novi centar. Talijanski dom *Camera dei Deputati* pozdravio je proširenje dosega nadležnosti EU-a u tom području, ali je izrazio zabrinutost zbog mogućeg administrativnog opterećenja u smislu prikupljanja statističkih podataka i izvješćivanja o njima. Također je zagovarao ponovno određivanje izuzeća za humanitarne aktivnosti. Iako su oba češka doma općenito podupirala prijedloge, izrazila su zabrinutost zbog mogućeg opterećenja za državni proračun i socijalno okruženje, kao i potrebu za određenim pojašnjenjima i usklađivanjem kaznenih djela i sankcija. Rumunjski dom *Camera Deputaților* naglasio je važnost jasne razlike između olakšavanja nezakonitih migracija i pružanja humanitarne pomoći te je pozvao na osiguranje zaštite prava migranata i pomoći migrantima. Nizozemski *Eerste Kamer* poslao je niz pitanja klubova zastupnika o oba prijedloga, izrazivši zabrinutost zbog proširenja mandata Europolu i njegove razmjernosti. Nekoliko parlamentarnih skupina također je u svojim pitanjima izrazilo zabrinutost zbog utjecaja na organizacije za humanitarnu pomoć, koje su, prema njihovom mišljenju, posljednjih godina sustavno kriminalizirane te su zatražile pojašnjenje razlikovanja humanitarne pomoći i trgovine ljudima.

Komisija je u svojim odgovorima pojasnila da bi centar koji će se osnovati poboljšao koordinaciju i potporu državama članicama u borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine njima. Komisija je u svojim odgovorima švedskom *Riksdagu* i njemačkom *Bundesratu* naglasila da su prijedlozi nužni i razmjerni za učinkovitu borbu protiv krijumčarenja migranata i trgovine njima s obzirom na transnacionalnu prirodu tih kaznenih djela. Nadalje, primila je na znanje prijedlog talijanskog doma *Camera dei Deputati* da se poboljša izuzeće za humanitarne aktivnosti.

Za prijedlog **Direktive o pripravnštvu**<sup>86</sup> zaprimljeno je sedam mišljenja, uključujući jedno obrazloženo mišljenje<sup>87</sup>. Švedski *Riksdag* u svojem je obrazloženom mišljenju smatrao da je prijedlog previše dalekosežan, da nadilazi nadležnost EU-a u pogledu obrazovanja i pristupa socijalnoj sigurnosti i plaći te da se njime ne uzimaju u obzir različiti sustavi i uvjeti u državama članicama. U mišljenjima u okviru političkog dijaloga nekoliko je domova istaknulo da definicija pripravnštva iz prijedloga nije u skladu s njihovim nacionalnim zakonima te su smatrali da je potrebno pojasniti područje primjene te direktive. Jedan dom zatražio je pojašnjenja o primjenjivosti direktive na pripravnike iz zemalja koje nisu članice EU-a. Dva doma samo su potvrdila usklađenost prijedloga s načelom supsidijarnosti.

Komisija je u svojim odgovorima naglasila da se prijedlog odnosi isključivo na radne uvjete pripravnika i da ne utječe na pitanja povezana sa sadržajem učenja ili osposobljavanja za pripravnštvo ni s pristupom pripravnika socijalnom osiguranju. Nadalje, u izvješću o procjeni učinka<sup>88</sup> priloženom prijedlogu potvrdila je raznolikost regulatornih pristupa država članica različitim vrstama pripravnštva. Komisija je ponovila da se prijedlogom od država članica ne

---

<sup>86</sup> COM(2024) 132 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju i izvršavanju radnih uvjeta pripravnika i suzbijanju prikazivanja redovnih radnih odnosa kao pripravnštva („Direktiva o pripravnštvu”).

<sup>87</sup> Švedski *Riksdag* (obrazloženo mišljenje), talijanski *Camera dei Deputati* (dva mišljenja, jedno koje se odnosi isključivo na COM(2024) 132 final i jedno koje se odnosi i na COM(2024) 133 final), talijanski *Senato*, rumunjski *Senat*, španjolski *Cortes Generales*, portugalski *Assembleia da República*.

<sup>88</sup> SWD(2024) 67 final.

zahtijeva da ponovno klasificiraju status koji je pripravnicima dodijeljen u skladu s nacionalnim pravom niti da stvore novi status. U definiciji „pripravništva” namjerno je izostavljeno upućivanje na „radni odnos” kako bi se izbjegle rupe u primjeni direktive i spriječilo prikazivanje redovnih poslova kao pripravništva. Komisija je potvrdila i da će se prijedlog primjenjivati na pripravnike iz zemalja koje nisu članice EU-a koji obavljaju pripravništvo u EU-u.

Nacionalni parlamenti posvetili su veliku pozornost Prijedlogu direktive o **osnivanju i funkcioniranju europskih radničkih vijeća i djelotvornoj provedbi prava na transnacionalno obavješćivanje i savjetovanje**<sup>89</sup> te je zaprimljeno sedam mišljenja<sup>90</sup>. Dva doma poslala su pozitivna mišljenja, dok su četiri doma izrazila zabrinutost da bi predložene mjere mogle stvoriti dodatno regulatorno opterećenje i troškove za poduzeća, što bi moglo utjecati na njihovu konkurentnost. Neki su domovi zatražili i pojašnjenje definicije transnacionalnih pitanja. Nekoliko domova složilo se da je potrebno postići rodnu ravnotežu, ali u europskim radničkim vijećima vidjeli su probleme zbog fiksnih rodni kvota.

Komisija je u svojim odgovorima objasnila da je cilj prijedloga poboljšati učinkovitost okvira za obavješćivanje i savjetovanje radnika na transnacionalnoj razini te povećati dodanu vrijednost europskih radničkih vijeća za radnike i poduzeća. U svojoj procjeni učinka razmotrila je različite opcije politike i nije pronašla dokaze o mogućim negativnim učincima na troškove i cjenovnu konkurentnost poduzeća, međunarodnu konkurentnost i kapacitet za inovacije. Komisija je istaknula da definicija transnacionalnih pitanja u prijedlogu zahtijeva uzročno-posljedičnu vezu između mjera predloženih u jednoj državi članici i posljedica nastalih u drugoj državi članici. Time se željelo spriječiti da se o isključivo lokalnim pitanjima raspravlja u europskim radničkim vijećima te istodobno osigurati da ta vijeća budu uključena ako bi posljedice odluka o upravljanju mogle utjecati na radnike u više od jedne države članice. Kad je riječ o rodnoj ravnoteži, Komisija je istaknula predložene odredbe prema kojima pregovaračke strane trebaju nastojati postići rodnu ravnotežu, pod uvjetom da ona bude pravno i činjenično izvediva u konkretnoj situaciji, a da se pritom ne utječe na nacionalne zakone o izboru predstavnika zaposlenika.

**Za Godišnje izvješće za 2022. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te o odnosima s nacionalnim parlamentima**<sup>91</sup> poslana su dva mišljenja 2024. Švedski *Riksdag*<sup>92</sup> pitao se (i) zašto se broj obrazloženih mišljenja smanjio posljednjih godina, istodobno ukazujući na to da su se Komisijina obrazloženja u pogledu usklađenosti njezinih prijedloga s načelom supsidijarnosti očito poboljšala od 2010., (ii) je li razlog za to što neki nacionalni parlamenti ne podnose prigovore u okviru mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti taj što nemaju prigovora ili taj što ne smatraju da je taj mehanizam učinkovit ili primjeren i (iii) koriste li se ti parlamenti alternativnim načinima izvršavanja utjecaja. Talijanski dom *Camera dei Deputati*<sup>93</sup> kritizirao je izvješće Komisije zbog nedostatka statističkih podataka i informacija o različitim aspektima odgovora Komisije na mišljenja nacionalnih parlamenata, kao što je procjena njihove

---

<sup>89</sup> COM(2024) 14 final – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/38/EZ u pogledu osnivanja i funkcioniranja europskih radničkih vijeća i djelotvorne provedbe prava na transnacionalno obavješćivanje i savjetovanje.

<sup>90</sup> Češki dom *Poslanecká sněmovna*, talijanski *Camera dei Deputati*, talijanski *Senato*, rumunjski *Senat*, njemački *Bundesrat*, irski domovi parlamenta *Oireachtas*, španjolski *Cortes Generales*.

<sup>91</sup> COM(2023) 640 final, objavljeno u listopadu 2023.

<sup>92</sup> <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20392> (verzija na švedskom jeziku: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20391>).

<sup>93</sup> <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20388> (verzija na talijanskom jeziku: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20387>).

kvalitete. Također je pozvao na snažnije veze između Komisije i nacionalnih parlamenata te je dao nekoliko preporuka za poboljšanje zakonodavnog postupka, uključujući detaljnija obrazloženja prijedloga, veću uključenost nacionalnih parlamenata i bolje procjene učinka. Naglasio je i potrebu za većom transparentnošću u aktivnostima Vijeća i pristupu njegovim dokumentima te je predložio pokretanje rasprave o svrsi i metodama zakonodavstva EU-a, posebno s obzirom na moguće proširenje EU-a.

Ta bi mišljenja trebalo razmatrati zajedno sa zahtjevima i prijedlozima koje su nacionalni parlamenti zajednički izrazili u doprinosu LXXII. plenarne sjednice COSAC-a u listopadu 2024.<sup>94</sup> Komisija je odgovorila<sup>95</sup> na zabrinutost zbog smanjenja broja obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata i objasnila da je to vjerojatno rezultat uspješne primjene programa i alata za bolju regulativu te strože provjere poštovanja načela supsidijarnosti pri pripremi svojih inicijativa. Slično tome, istaknula je da se ne čini kako to smanjenje prati smanjenje provjera poštovanja načela supsidijarnosti koje provode nacionalni parlamenti jer se većina mišljenja koja su izdali u okviru političkog dijaloga u prethodne tri godine odnosila na prijedloge koji podliježu kontroli poštovanja načela supsidijarnosti, a u mnogima od tih mišljenja izričito je navedeno da su zakonodavni prijedlozi u skladu s načelom supsidijarnosti. To je opažanje potkrijepljeno odgovorima nacionalnih parlamenata na upitnik za pripremu 42. polugodišnjeg izvješća COSAC-a te mišljenjima i obrazloženim mišljenjima koja je Komisija zaprimila, u kojima se navodi da je od 2019. najmanje 29 od 39 domova (21 od 27 nacionalnih parlamenata) provelo provjere poštovanja načela supsidijarnosti. Obrazložena mišljenja nisu jedini način objave rezultata provjere poštovanja načela supsidijarnosti koju provode nacionalni parlamenti.

U tom kontekstu Komisija je podsjetila na važnu ulogu koju nacionalni parlamenti imaju unutar europskog ustavnog okvira i u oblikovanju politika EU-a. Također je istaknula svoju potporu nacionalnim parlamentima i njihovoj kontroli poštovanja načela supsidijarnosti, među ostalim pružanjem detaljnih odgovora na njihova mišljenja i informiranjem relevantnih članova Komisije i njezinih službi o njihovim pitanjima. Komisija je naglasila i važnost političkog dijaloga s nacionalnim parlamentima, koji im omogućuje da doprinesu europskom postupku donošenja odluka, te je napomenula da mnogi nacionalni parlamenti iskorištavaju tu priliku kako bi se uključili u ranije faze postupka. Komisija je potaknula nacionalne parlamente da sudjeluju u pozivima na očitovanje i javnim savjetovanjima te je izrazila spremnost za jačanje dijaloga s nacionalnim parlamentima putem uspostavljenih komunikacijskih kanala i kanala suradnje. Kad je riječ o kvaliteti odgovora Komisije na mišljenja nacionalnih parlamenata, Komisija<sup>96</sup> je podsjetila na 37. polugodišnje izvješće COSAC-a<sup>97</sup> prema kojem je „velika većina [domova nacionalnih parlamenata] izjavila da je Europska komisija uglavnom nastojala riješiti pitanja iznesena u njihovim mišljenjima u okviru političkog dijaloga”.

---

<sup>94</sup> Vidjeti odjeljak 5.2.

<sup>95</sup> C(2024) 5649 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20407> (verzija na švedskom jeziku: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20408>) i C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (verzija na talijanskom jeziku: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

<sup>96</sup> C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (verzija na talijanskom jeziku: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

<sup>97</sup> 37. polugodišnje izvješće COSAC-a – Razvoj postupaka i praksi Europske unije relevantnih za parlamentarni nadzor: <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087ee8684c017f0e1b03990203/37th+Bi-annual+Report+of+COSAC.pdf> (str. 7.).

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

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

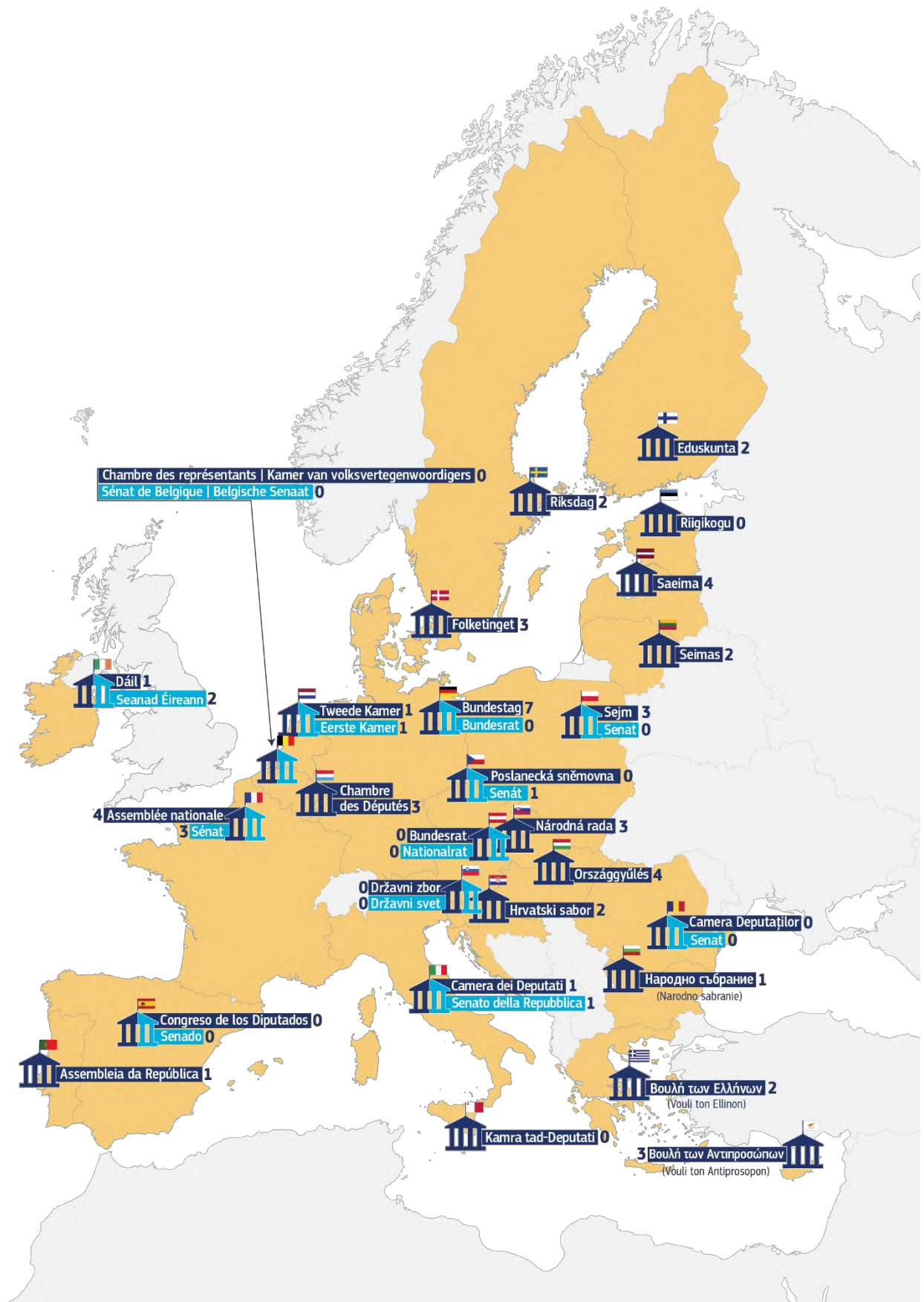
Usmeni politički dijalog između Komisije i nacionalnih parlamenata ima razne oblike. Među njima su posjeti članova Komisije i nacionalnih parlamenata, sudjelovanje članova Komisije na međuparlamentarnim sastancima odbora koje organizira Europski parlament i konferencije, kao što su one koje organizira COSAC, informativna izvješća Komisije stalnim predstavnicima nacionalnih parlamenata u Bruxellesu i redovite razmjene mišljenja o programima rada Komisije.

Članovi Komisije sudjelovali su 2024. u 57 posjeta nacionalnim parlamentima i sastancima s izaslanstvima nacionalnih parlamenata, kojima je bila obuhvaćena većina domova (24 od 39). To je manje nego u prethodne četiri godine (127 posjeta u 2023., 143 u 2022., 130 u 2021., 101 u 2020.), ali je vrlo slično broju posjeta i sastanaka u prethodnoj prijelaznoj godini (2019.): 55. Komisija je primila i veći broj posjeta skupina osoblja 2024., u nekim slučajevima u kombinaciji sa zastupnicima u parlamentu, iz različitih nacionalnih parlamenata koji su tražili informacije iz prve ruke o načinima interakcije i postojećim komunikacijskim kanalima između Komisije i nacionalnih parlamenata<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Ti potonji posjeti nisu prikazani na karti u nastavku.

**Broj posjeta članova Komisije nacionalnim parlamentima i sastanaka članova Komisije s nacionalnim parlamentima 2024. (ukupno za sve države članice: 57)**



## 5.2. Međuparlamentarni sastanci i konferencije

Članovi Komisije sudjelovali su 2024. na sljedećim međuparlamentarnim sastancima i konferencijama<sup>99</sup>:

- COSAC<sup>100</sup>,
- Europski parlamentarni tjedan<sup>101</sup>,
- sastanci Zajedničke skupine za parlamentarni nadzor nad Europolom<sup>102</sup>,
- razne međuparlamentarne konferencije<sup>103</sup>.

U izvještajnom razdoblju sazvana su dva sastanka predsjednika COSAC-a (siječanj i srpanj) i dvije plenarne sjednice COSAC-a (ožujak i listopad) u Belgiji i Mađarskoj, državama koje su tada predsjedale Vijećem Europske unije. Nakon svake plenarne sjednice objavljeni su zaključci<sup>104</sup>, doprinos<sup>105</sup> i polugodišnje izvješće. Jedan od dijelova doprinosa izdanog nakon plenarne sjednice COSAC-a u ožujku zamišljen je kao zajednički doprinos nacionalnih parlamenata strateškim smjernicama za razdoblje 2024. – 2029., što nije bio slučaj tijekom prethodnih institucionalnih tranzicija 2014. i 2019. Komisija je dostavila pisane odgovore na doprinose COSAC-a<sup>106</sup>.

Na sjednicama COSAC-a 2024. obuhvaćeni su (i) prioriteti dvaju predsjedništava Vijeća (Belgija i Mađarska), (ii) europski stup socijalnih prava, (iii) proširenje i njegov utjecaj na budućnost EU-a, (iv) preispitivanje europskog zakonodavnog razdoblja 2019. – 2024. i izgledi za strateški program Vijeća za razdoblje 2024. – 2029., (v) rodna politika i zastupljenost žena i muškaraca u parlamentu, (vi) otvorena strateška autonomija, demokracija i vladavina prava, (vii) trenutačno stanje proširenja EU-a na zapadni Balkan i istok, (viii) stanje EU-a u godini institucionalne tranzicije i 15. godina primjene Ugovora iz Lisabona, (xi) europski demografski trendovi i intervencije na nacionalnoj i europskoj razini i (x) europska sigurnost i obrana. Povjerenici Schmit, Breton i Várhelyi prisustvovali su dvjema sjednicama COSAC-a, a izvršni potpredsjednik Šefčovič obratio se videoporukom na LXXII. plenarnoj sjednici, u kojoj je naglasio da će nacionalni parlamenti i u sljedećih pet godina imati vodeću ulogu.

---

<sup>99</sup> Za više pojedinosti vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o suradnji Europskog parlamenta s nacionalnim parlamentima: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

<sup>100</sup> COSAC, u kojem Komisija ima status promatrača, jedini je međuparlamentarni forum utvrđen u Ugovorima (u Protokolu br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenata u EU-u). Za više informacija vidjeti <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

<sup>101</sup> Europski parlamentarni tjedan okuplja parlamentarne zastupnike iz EU-a, zemalja kandidatkinja i promatračica kako bi raspravljali o gospodarskim, proračunskim, okolišnim i socijalnim pitanjima. Održan je od 12. do 13. veljače 2024. Izvršni potpredsjednik Dombrovskis iznio je ključna opažanja na uvodnoj sjednici. Povjerenik McGuinness predstavio je razmjenu mišljenja s pozvanim tvorcima politika na međuparlamentarnom sastanku Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku. Povjerenik Hahn održao je uvodnu riječ na sjednici „Iskustva stečena u okviru instrumenta NextGenerationEU: nacionalne perspektive i perspektive EU-a o tome kako proračun EU-a može reagirati u kriznim vremenima” međuparlamentarnog sastanka Odbora za proračune.

<sup>102</sup> Ta je skupina 18. i 19. veljače u Gentu (Belgija) održala svoj 14. sastanak, a 12. studenog u Europskom parlamentu 15. sastanak. Povjerenica Johansson osobno je nazočila prvom sastanku, a na drugom se sastanku obratila videoporukom.

<sup>103</sup> Na međuparlamentarnoj konferenciji za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (ZVSP/ZSOP) održanoj 9. i 10. rujna sudjelovali su povjerenik Várhelyi i visoki predstavnik / potpredsjednik Borrell. Povjerenica Ferreira obratila se videoporukom na međuparlamentarnoj konferenciji o stabilnosti, gospodarskoj koordinaciji i upravljanju (listopad).

<sup>104</sup> [Zaključci doneseni na LXXI. plenarnoj sjednici COSAC-a](#) i [Zaključci doneseni na LXXII. plenarnoj sjednici COSAC-a](#) (na engleskom i francuskom jeziku).

<sup>105</sup> [Doprinos LXXI. plenarne sjednice COSAC-a](#) i [Doprinos LXXII. plenarne sjednice COSAC-a](#) (na engleskom i francuskom jeziku).

<sup>106</sup> [Odgovor Komisije na doprinos LXXI. plenarne sjednice COSAC-a \(prilog\)](#) i [Odgovor Komisije na doprinos LXXII. plenarne sjednice COSAC-a \(prilog\)](#) (na engleskom jeziku).

Kad je riječ o sudjelovanju u oblikovanju politika EU-a, nacionalni parlamenti zajednički su sastavili niz zahtjeva i prijedloga u doprinosu LXXII. plenarne sjednice COSAC-a u listopadu 2024. Prije svega, pozvali su na (i) uvođenje neizravnog prava na zakonodavnu inicijativu za sebe u obliku „zelenog kartona”. (ii) poboljšani pristup dokumentima Vijeća, (iii) redovito sudjelovanje članova Komisije na sjednicama COSAC-a, (iv) pojačani dijalog između nacionalnih parlamenata i Komisije, posebno kad Komisija sastavlja svoje strateške smjernice i godišnje programe rada, i (v) olakšavanje kontrole poštovanja načela supsidijarnosti produljenjem roka dodijeljenog nacionalnim parlamentima s osam na deset tjedana i snižavanjem praga za pokretanje postupka „žutog kartona” na jednu četvrtinu glasova.

Komisija se u svojem odgovoru složila s COSAC-om da nacionalni parlamenti imaju ključnu ulogu u jačanju demokratskih vrijednosti, izrazila je spremnost za unapređenje dijaloga s njima te ih potaknula da se ranije uključe u politički proces, već u fazi razmatranja i pripreme novog zakonodavstva na razini EU-a. U tom je pogledu Komisija potvrdila zajednički doprinos nacionalnih parlamenata strateškom programu za razdoblje 2024. – 2029. putem doprinosa LXXI. plenarne sjednice COSAC-a i potaknula tu vrstu kolektivnog angažmana u budućnosti. Također je pozdravila mišljenja i informacije nacionalnih parlamenata u okviru političkog dijaloga o njihovim prioritetima u vezi s točkama sadržanima u donesenim programima rada Komisije. Takav doprinos može biti i rani element kontrole nacionalnih parlamenata nad poštovanjem načela supsidijarnosti u zakonodavstvu EU-a. Komisija je primila na znanje prijedlog COSAC-a da se kontrola poštovanja načela supsidijarnosti koju provode nacionalni parlamenti dodatno ojača produljenjem njezina roka s osam na deset tjedana i snižavanjem praga za pokretanje postupka „žutog kartona”. Međutim, smatrala je da, u usporedbi s takvim mjerama koje bi zahtijevale izmjene Ugovora, jačanje političkog dijaloga i međuparlamentarni sastanci između nacionalnih parlamenata i Komisije<sup>107</sup> na izravniji način već nude mogućnosti za daljnje poboljšanje primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u zakonodavstvu EU-a.

## 6. ULOGA REGIONALNIH PARLAMENATA

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

Članovi regionalnih parlamenata zastupljeni su i u Europskom odboru regija, koji provodi aktivnosti praćenja preko Mreže za praćenje primjene načela supsidijarnosti i njezine internetske platforme, osmišljene radi podupiranja sudjelovanja regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima u mehanizmu ranog upozoravanja za supsidijarnost (REGPEX)<sup>108</sup>.

U Ugovorima nije izričito predviđena izravna interakcija između Komisije i regionalnih parlamenata, ali Komisija uzima u obzir njihove doprinose i odgovara na njih. Neki regionalni

---

<sup>107</sup> Kao i 2023., mogućnost organiziranja neformalnih internetskih razmjena mišljenja COSAC-a s članovima Komisije, uspostavljena 2021. i nastavljena 2022., nije iskorištena ni 2024.

<sup>108</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Vidjeti odjeljak 2.4. za više pojedinosti o aktivnostima Europskog odbora regija u okviru kontrole poštovanja načela supsidijarnosti.

parlamenti<sup>109</sup> nastavili su podnositi rezolucije Komisiji: 38 rezolucija u 2024. u usporedbi s 32 u 2023., 72 u 2022., 50 u 2021. i 33 u 2020. Neke od njih bile su usmjerene na konkretne komunikacije<sup>110</sup> i prijedloge<sup>111</sup> Komisije, dok su se druge bavile raznim drugim aktualnim pitanjima. Drugi regionalni parlamenti sudjelovali su u javnim savjetovanjima Komisije, iako se tim kanalom dosad aktivno služio samo jedan regionalni parlament, koji je dostavio odgovore na nekoliko javnih savjetovanja koje je pokrenula Komisija<sup>112</sup>. Jedan regionalni parlament iskoristio je drugi kanal i podnio pet mišljenja preko nacionalnog parlamenta<sup>113</sup>.

## 7. ZAKLJUČAK

Godina 2024. bila je prijelazna godina, što se osjećalo u različitim aspektima odnosa između Komisije i nacionalnih parlamenata. U usporedbi s prethodne četiri godine, to je značilo da su nacionalni parlamenti izdali manje mišljenja, iako smanjenje nije bilo jednako naglo kao u prethodnoj prijelaznoj godini 2019. Relativno gledano, bilo je manje mišljenja o prijedlozima koji podliježu kontroli poštovanja načela supsidijarnosti; bilo je manje posjeta i sastanaka, ali gotovo jednak broj kao i prethodne prijelazne godine; te su članovi Komisije manje sudjelovali na međuparlamentarnim događanjima.

Većinu obrazloženih mišljenja ponovno je izdao jedan nacionalni parlament, u ovom slučaju švedski *Riksdag*. Nacionalni parlamenti i dalje su iskazivali velik interes za program rada Komisije te su izdali 10 mišljenja o programu rada Komisije za 2023., što je isti broj kao i za izdanje 2022. Regionalni parlamenti nastavili su surađivati s Komisijom tako što su poslali više rezolucija nego prethodne godine o različitim aktualnim pitanjima.

Primjetna i djelomično nova kretanja 2024. u pogledu tema obuhvaćenih ovim izvješćem bila su sljedeća:

---

<sup>109</sup> Regionalni parlamenti: Valonije, Regije glavnog grada Bruxellesa i Njemačke jezične zajednice u Belgiji (Belgija); Bavorske i Porajnja-Falačke (Njemačka); Baleara, Baskije i Navarre (Španjolska); Emilia-Romagne (Italija); Salzburga i Gornje Austrije (Austrija); Potkarpatskog vojvodstva (Poljska); Europska konferencija predsjednika njemačkih i austrijskih regionalnih parlamenata, Regionalna skupština Južnog Tirola, Parlament Njemačke zajednice u Belgiji, zajedno s njemačkim Bundestagom i Bundesratom te austrijskim Bundesratom; Međuregionalno vijeće parlamentarnih zastupnika (Saarland i Porajnje-Falačka (Njemačka); Grand Est (Francuska); Luksemburg (Luksemburg); Valonija, Federacija Valonija-Bruxelles i Njemačka jezična zajednica u Belgiji (Belgija)). Najaktivniji regionalni parlamenti bili su parlamenti Bavorske (12) i Baleara (11). Europska konferencija predsjednika njemačkih i austrijskih regionalnih parlamenata, Regionalna skupština Južnog Tirola, Parlament Njemačke zajednice u Belgiji, zajedno s njemačkim Bundestagom i Bundesratom te austrijski Bundesrat izdali su tri mišljenja, Njemačka zajednica u Belgiji izdala je dva mišljenja, a svi ostali izdali su po jedno mišljenje.

<sup>110</sup> Pregledi stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. i 2024. (COM(2023) 309 final i COM(2024) 950 final), Izvješće o vladavini prava za 2023. (COM(2023) 800 final) i Komunikacija „Osiguravanje naše budućnosti Klimatski cilj EU-a za 2040. i put prema klimatskoj neutralnosti do 2050. uz izgradnju održivog, pravednog i prosperitetnog društva” (COM(2024) 63 final).

<sup>111</sup> Prijedlog preporuke Vijeća o razvoju okvirnih uvjeta za socijalnu ekonomiju (COM(2023) 316 final), Prijedlog preporuke Vijeća „Europa u pokretu” – mobilnost u svrhu učenja za sve (COM(2023) 719 final), Izmijenjeni prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmu za uklanjanje pravnih i administrativnih prepreka u prekograničnom kontekstu (COM(2023) 790 final) i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o praćenju i otpornosti tla (Akt o praćenju tla) (COM(2023) 416 final).

<sup>112</sup> Regionalni parlament Bavorske dostavio je doprinose za pet javnih savjetovanja za inicijative u okviru raznih politika, za razliku od šest u 2023. i više od 20 u 2022.

<sup>113</sup> U skladu s 51. izjavom priloženom Ugovorima flamanski parlament, koji djeluje kao komponenta belgijskog nacionalnog parlamentarnog sustava, prosljedio je pet mišljenja preko tajništva Konferencije predsjednika parlamentarnih skupština, uz navođenje adrese belgijskog *Sénata/Senaata*. Komisija ih je stoga tehnički evidentirala kao mišljenja belgijskog *Sénata/Senaata* te je odgovorila i njemu i izravno regionalnom parlamentu.

- nacionalni parlamenti objavili su velik broj samoinicijativnih mišljenja usmjerenih na budućnost,
- sudjelovanje nacionalnih parlamenata u političkom dijalogu bilo je nešto raširenije nego prethodnih godina i manje usmjereno na najaktivnije parlamente/domove,
- nacionalni parlamenti nastavili su istraživati fleksibilne načine sudjelovanja u političkom dijalogu, primjerice sastajanjem u klubovima i supotpisivanjem samoinicijativnih mišljenja,
- dva nacionalna parlamenta izdala su mišljenja o prethodnom izdanju godišnjeg izvješća o supsidijarnosti i proporcionalnosti i odnosima s nacionalnim parlamentima te su se, među ostalim, osvrnula na ulogu nacionalnih parlamenata,
- isto tako, u okviru COSAC-a nacionalni parlamenti zajedno su sastavili zahtjeve i prijedloge za jačanje svoje uloge u oblikovanju politika EU-a, na koje je Komisija odgovorila na konstruktivan način,
- nacionalni parlamenti namijenili su doprinos LXXI. plenarne sjednice COSAC-a iz ožujka 2024. kao zajednički doprinos strateškom programu za novi institucijski ciklus 2024. – 2029.,
- jedan nacionalni dom podnio je Sudu Europske unije prvu tužbu za poništenje zakonodavnog akta, pri čemu je tvrdio da je propis prekoračio nadležnosti institucija EU-a i da je njime povrijeđeno načelo supsidijarnosti<sup>114</sup>.

Kad je riječ o provedbi načela proporcionalnosti, Sud Europske unije poništio je odredbu uredbe<sup>115</sup> koja je dodana predloženom tekstu Komisije tijekom zakonodavnih pregovora. Sud je presudio da su zakonodavci nisu dokazali da raspolažu dostatnim informacijama kako bi mogli ocijeniti i nedvosmisleno obrazložiti proporcionalnost svoje zakonodavne izmjene kojom se uvodi ta konkretna odredba.

---

<sup>114</sup> Budući da je postupak u tijeku, taj predmet (C-553/24) bit će obuhvaćen predstojećim izdanjem ovog godišnjeg izvješća.

<sup>115</sup> Članak 1. stavak 3. Uredbe (EU) 2020/1055 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. (SL 2020., L 249, str. 17.).