



Strasbourg, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU

V luči trdega dela Komisije v zadnjih letih si želim, da bi bila naša Unija bolj osredotočena na zares pomembne zadeve. Ne bi se smeli vmešavati v vsakodnevno življenje evropskih državljanov z urejanjem vseh vidikov. Veliko vlogo bi morali imeti pri velikih vprašanjih. Državljanov ne bi smeli zasipavati s številnimi novimi pobudami ali iskati vedno večjih pristojnosti. Na področjih, kjer je to smiselno, bi morali pristojnosti vrniti državam članicam.

Govor predsednika Jeana-Clauda Junckerja
o stanju v Uniji v letu 2017

1. UVOD

Ta Komisija se osredotoča na pomembna vprašanja. Njeni osrednji vodili sta z dokazi podprto oblikovanje politik in boljše pravno urejanje. Predlagala je racionalizirane delovne programe, osredotočene na deset prednostnih nalog predsednika Junckerja. Komisija poudarja potrebo po tem, da ima veliko vlogo pri pomembnih vprašanjih, druge pa je skromnejša.

Subsidiarnost in sorazmernost sta ključna elementa agende Komisije za boljše pravno urejanje in tvorita podlago za pripravo političnih predlogov Komisije. Ta Komisija je veliko vložila v boljše pravno urejanje in to zdaj postaja sestavni del njenega DNK. Znanje, pridobljeno na podlagi izkušenj, ter stališča zainteresiranih strani in civilne družbe so dobili temeljno vlogo v procesu oblikovanja politik pred predložitvijo nove zakonodaje. Prizadevanja Komisije je nedavno priznal tudi OECD, ki Komisijo zdaj uvršča v sam vrh¹ na področju dobrega pravnega urejanja. Vendar ne počivamo na lovorikah. Komisija ocenjuje sveženj reform, ki zajemajo celoten cikel politike, ki ga je uvedla maja 2015. Cilj reform je bil povečati odprtost in preglednost v postopku odločanja EU, izboljšati kakovost novih zakonov z boljšimi ocenami učinka za osnutke zakonodajnih aktov in sprememb ter spodbujati stalen in dosleden pregled obstoječih predpisov EU. Pregled stanja bo osredotočen na izpopolnjevanje in nadaljnje izboljšanje naše politike za boljše pravno urejanje, tudi glede obravnave subsidiarnosti in sorazmernosti.

Ta pregled stanja poteka ob razmisleku o prihodnosti Evrope, o katerem je Komisija spregovorila v beli knjigi marca 2017. V njej je bilo predstavljenih pet scenarijev, ki ponazarjajo, kakšna bi lahko bila Unija leta 2025, in začel se je proces z več kot 2 000 javnimi dogodki, na katerih so imeli Evropejci in Evropejke možnost, da povedo svoje mnenje o prihodnosti svoje Unije. Predsednik Juncker je o tej razpravi v svojem govoru o stanju v Uniji v letu 2017 predstavil svojo vizijo bolj demokratične Unije, ki temelji na svobodi, enakosti in pravni državi. Izhajajoč iz te zamisli je ustanovil delovno skupino za subsidiarnost in sorazmernost, da bi kritično pregledala vsa področja politik in se prepričala, da Unija ukrepa le tam, kjer prinese dodano vrednost, zlasti pa, da bi temeljito

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.

preučila četrti scenarij „storiti manj, a učinkoviteje“², v skladu s katerim bi Unija svoje omejene vire osredotočila na manjše število dejavnosti, da bi učinkoviteje reševala svoje prednostne naloge.

Komisija je že napredovala pri iskanju načinov za učinkovitejše izvajanje politik Unije, tako da na ravni Unije stori manj, na nacionalni ravni pa več. Danes se več kot 97 % ukrepov državne pomoči izvaja neposredno na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni na podlagi jasno opredeljenih meril ter brez potrebe po predhodni odobritvi Komisije. Poleg tega se je okrepila vloga nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, tako da so od leta 2004 sprejeli približno 85 % odločitev o izvrševanju protimonopolnih pravil. Predlagana poenostavitev skupne kmetijske politike priznava raznolikost lokalnih razmer v Uniji in nacionalnim organom vrača odgovornost za pripravo učinkovitih in prilagojenih rešitev za podpora kmetijstvu in okolju.

V prihodnosti bi bilo treba pristop, ki se je razvil v mandatu te Komisije, močnejše umestiti v delovanje Komisije. Postati bi moral element stalnega razmisleka o tem, kako globoko – in ali sploh – naj z zakonskim urejanjem EU posega v vsakodnevno življenje državljanov in državljanek. Ta cilj imamo v mislih, ko v pričujočem sporočilu pojasnjujemo, kako bi bilo treba okrepiti vlogo načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri oblikovanju politik EU. Pri tem zlasti uvajamo nadaljnje ukrepanje Komisije glede priporočil delovne skupine ter opozarjamo, na katerih področjih morajo ukrepati drugi akterji. Komisija namerava podrobno določiti v okviru pregleda stanja na področju boljšega pravnega urejanja v prvi polovici leta 2019, pri čemer namerava upoštevati stališča vseh strani, ki imajo interes za boljšo pravno ureditev.

2. POMEN NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

Načelo subsidiarnosti je v osrčju delovanja Unije. V skladu s Pogodbama so države članice nekatere pristojnosti prenesle na Unijo, načelo subsidiarnosti pa ureja, kako naj se te pristojnosti uporabljajo. Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, deluje le, če države članice zastavljenih ciljev ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni ali regionalni in lokalni ravni, temveč se ti zaradi obsega ali učinkov predvidenih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

Preverjanje skladnosti z načelom subsidiarnosti je v bistvu politično vprašanje, ki je v pristojnosti političnih institucij EU in nacionalnih parlamentov. To je imel predsednik Juncker v mislih, ko je v svojih političnih usmeritvah³ poudaril pomen krepitve sodelovanja z nacionalnimi parlamenti kot načina za približevanje Unije njenim državljanom in državljanke. V protokolih št. 1 in št. 2 k Pogodbama so določeni vloga nacionalnih parlamentov v Uniji in njihova pooblastila za preverjanje subsidiarnosti⁴. Komisijin predlog zakonodajnega akta je treba poslati nacionalnim parlamentom, ki imajo nato na voljo osem tednov za predložitev obrazloženega mnenja, vsakemu nacionalnemu parlamentu pa sta dodeljena dva glasova. Če skupni glasovi presegajo

² Četrti scenarij bele knjige ima naslov „Storiti manj, a učinkoviteje: EU-27 se osredotoči na izbrane politike, kjer stori več in hitreje, na drugih področjih pa je manj dejavna“; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_sl.

³ Politiche usmeritve naslednje Evropske komisije, ki jih je zastavil kandidat za predsednika Evropske komisije Jean-Claude Juncker v Strasbourg 15. julija 2014.

⁴ Glej člen 12 PEU ter Protokol št. 1 in Protokol št. 2 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

določen prag⁵, mora Komisija pregledati svoj predlog in pojasniti, zakaj bo predlog ohranila, spremenila ali umaknila. Kadar za predlog, ki je predmet rednega zakonodajnega postopka, prejme navadno večino glasov nacionalnih parlamentov, mora Komisija utemeljiti, zakaj ohranja predlog (če ga ne umakne ali spremeni), Evropski parlament in Svet pa morata preučiti, ali je predlog skladen z načelom subsidiarnosti. Če navadna večina poslancev Evropskega parlamenta ali 55 % članov Sveta odloči, da predlog krši načelo subsidiarnosti, se predlog ne obravnava več. Države članice lahko pred Sodiščem vložijo tožbo o kršitvi subsidiarnosti (oziroma ga o tem uradno obvestijo v imenu svojih nacionalnih parlamentov), enako pa lahko stori tudi Odbor regij, kadar ima pravico, da je vključen v posvetovanje v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije.

V praksi subsidiarnost pomeni opredelitev najboljše ravni upravljanja za oblikovanje in izvajanje politik. Unija bi morala posegati samo, kadar je to potrebno in če prinaša jasne koristi v primerjavi z ukrepi, sprejetimi na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Potencialna dodana vrednost ukrepanja EU in stroški, ki nastanejo EU zaradi neukrepanja (t. i. stroški neukrepanja na ravni EU) sta tesno povezana koncepta⁶. Politična ocena o tem, ali se določen instrument politike EU lahko upošteva kot instrument, ki omogoča dodano vrednost, se sčasoma lahko spremeni glede na trenutne politične prednostne naloge.

Subsidiarnost se pogosto razlaga kot izbira med tem, da se bodisi ukrepa na ravni EU ali pa se sploh ne ukrepa. Taka razlaga ni pravilna. Subsidiarnost pomeni, da se odgovornost za ukrepanje prepusti najprimernejši ravni upravljanja. Države članice lahko na primer ukrepajo na področjih, na katerih Unija ne ukrepa, poleg tega pa je možno, da je za določeno politiko potrebno ukrepanje na vseh ravneh upravljanja. Na splošno bodo ocene Komisije preučile razsežnost problemov in učinkov vsake nove pobude na ravni EU.

Načelo sorazmernosti zahteva, da ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev⁷. V Protokolu št. 2 so podrobneje določene zahteve glede sorazmernosti za osnutke zakonodajnih aktov⁸. Vsa finančna ali upravna bremena, ki jih nosijo Unija, nacionalne vlade, lokalni in regionalni organi ter gospodarski subjekti, morajo biti čim manjša in sorazmerna s cilji, ki jih je treba doseči. Za Komisijo to pomeni doseganje ciljev naših ambicioznih politik na najpreprostejši in najcenejši način ter brez odvečne birokracije. Pri tem je pomembno, da je intenzivnost predlaganega ukrepa primerna zastavljenemu cilju. Sorazmernost je temelj politike Komisije za boljše pravno urejanje in njenega programa ustreznosti predpisov. Sodišče je končni razsodnik o sorazmernosti in lahko razveljavi zakonodajne akte, za katere ugotovi, da kršijo to načelo.

⁵ „Rumeni karton“ pomeni tretjino vseh glasov ali četrtno vseh glasov za območje svobode, varnosti in pravice (člen 76 PDEU). „Oranžni karton“ pomeni navadno večino glasov.

⁶ Glej na primer „Mapping the cost of non-Europe 2014–2019“ (Pregled stroškov neukrepanja na ravni EU 2014–2019); [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/sl/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/sl/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239).

⁷ Člen 5 Pogodbe o Evropski uniji.

⁸ Člen 5 Protokola št. 2.

Glede na pomembnost pravilne uporabe obeh načel⁹ in ob upoštevanju tesnega sodelovanja Komisije z nacionalnimi parlamenti Komisija objavlja letno poročilo o obeh navedenih zadevah. To sporočilo spremljata letno poročilo o odnosih med Evropsko komisijo in nacionalnimi parlamenti za leto 2017 ter letno poročilo o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti za leto 2017.

3. SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST: KLJUČNA ELEMENTA BOLJŠEGA PRAVNEGA UREJANJA

Subsidiarnost in sorazmernost sta ključna elementa pristopa Komisije k boljšemu pravnemu urejanju, ki temelji na treh temeljnih procesih, in sicer vrednotenju, oceni učinka in posvetovanju z zainteresiranimi stranmi. Ta Komisija je veliko vložila v to, da bi izboljšala svoj pristop. Te spremembe so prav tako znatno izboljšale oceno subsidiarnosti in sorazmernosti:

- Komisija je pri svojem delu povečala preglednost, legitimnost in odgovornost. Spletno mesto „Sodelovanje pri pripravi zakonodaje“ deležnikom omogoča, da v celoti sodelujejo pri delu Komisije, in sicer v celotnem političnem ciklu¹⁰, od zagotavljanja povratnih informacij o začetnih zamislih do pripomb o sprejetih predlogih Komisije ter osnutkih delegiranih in izvedbenih aktov;
- glavne pobude spremljajo javna posvetovanja, najpomembnejša med njimi pa bodo na voljo v vseh uradnih jezikih;
- Komisija je prve integrirane smernice za boljše pravno urejanje pripravila maja 2015, leta 2017 pa jih je občutno posodobila. Te smernice in gradivo so vodilo za delo osebja Komisije v celotnem ciklu politike¹¹, poleg tega pa so bili podlaga za posodobitev smernic za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti. Objavljeni so z namenom, da se olajša nadaljnje sodelovanje Evropskega parlamenta, Sveta in drugih zainteresiranih strani v procesu oblikovanja politik Unije;
- ustanovljen je bil novi Odbor za regulativni nadzor¹², v katerem so tudi trije člani, ki ne prihajajo iz evropskih institucij, pač pa od drugod. Ta neodvisni odbor preverja kakovost ocen učinka in izbranih vrednotenj obstoječe zakonodaje ter objavi vsa svoja mnenja. Načeloma je potrebno pozitivno mnenje Odbora o oceni učinka. V nasprotnem primeru mora Komisija javno razložiti, zakaj se je odločila s predlogom nadaljevati. Med najpogostejšimi vzroki za negativno mnenje so pomanjkljivosti v analizi subsidiarnosti in sorazmernosti¹³;

⁹ Člen 9 Protokola št. 2 zahteva, da Komisija predloži letno poročilo o uporabi člena 5 Pogodbe o Evropski uniji.

¹⁰ „Sodelovanje pri pripravi zakonodaje“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sl.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sl.

¹³ Glej str. 20 letnega poročila Odbora za regulativni nadzor za leto 2017; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en.

- strokovnjaki platforme REFIT¹⁴ pomagajo Komisiji pri iskanju rešitev za poenostavitev obstoječe zakonodaje. Platforma je sprejela več kot 80 mnenj, k čemur je prispeval predstavnik Odbora regij;
- aprila 2016 so Evropski parlament, Svet in Evropska komisija podpisali nov medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje¹⁵. Ta zajema vse vidike boljšega pravnega urejanja, vključno s subsidiarnostjo in sorazmernostjo, preglednostjo zakonodajnega postopka, uporabo delegiranih aktov ter letnim in večletnim načrtovanjem političnih prednostnih nalog.

Uporaba teh gradiv za boljše pravno urejanje je spodbudila pripravo bolj sorazmernih zakonodajnih predlogov¹⁶. Učinkovita uporaba zakonodaje EU je prav tako bistvenega pomena za zagotavljanje predvidenih koristi v praksi. Ocena učinka in vrednotenje pomagata zagotoviti učinkovito izvajanje. Dopolnjuje ju bolj strateški pristop¹⁷ k izvajanju in izvrševanju zakonodaje EU, ki med drugim vključuje pomoč državam članicam pri pravilnem izvajanju zakonodaje EU in osredotočanje postopkov za ugotavljanje kršitev na sistemske težave, pri katerih lahko izvršilni ukrep Komisije bistveno izboljša razmere.

Komisija trenutno ocenjuje, kako ta politika boljšega pravnega urejanja deluje, in dejavno zbira mnenja vseh zainteresiranih strani¹⁸. Cilj pregleda stanja bo ugotoviti, ali in kako je mogoče uspešneje in učinkoviteje uporabiti gradiva za boljše pravno urejanje, vključno s krepitvijo vloge subsidiarnosti in sorazmernosti pri oblikovanju politik.

Poročilo projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“

V projektni skupini so bili zastopniki Odbora regij in nacionalnih parlamentov. Skupina je preučila vlogo subsidiarnosti in sorazmernosti pri delu institucij, vlogo lokalnih in regionalnih organov pri oblikovanju politik EU ter vprašanje, ali bi države članice lahko ohranile ali spet pridobile odgovornost za posamezna področja politik ali pristojnosti. V dobrih šestih mesecih je projektna skupina na podlagi prispevkov številnih udeleženih deležnikov pripravila celosten in osredotočen odgovor na ta vprašanja¹⁹.

Poročilo projektne skupine vsebuje devet priporočil in številne ukrepe za njihovo izvajanje, ki se navezujejo na postopke Komisije za pripravo politik, vlogo nacionalnih parlamentov pri nadzoru predlogov Komisije in zakonodajni postopek.

¹⁴ Platforma, ustanovljena leta 2015, podpira poenostavitev zakonodaje EU in zmanjšanje odvečnega regulativnega bremena v prid civilne družbe, podjetij in javnih organov. Komisiji podaja priporočila, pri čemer upošteva predloge zainteresiranih strani: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_sl.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A123%3ATOC>.

¹⁶ Glej na primer okvir 1 Sporočila COM(2017) 651 final; Dokončanje agende za boljše pravno urejanje: boljše rešitve za boljše rezultate; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540745442242&from=EN>.

¹⁷ C(2016) 8600, Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov; z dne 21. decembra 2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.

Ključne ugotovitve so naslednje:

- za pripravo boljše zakonodaje je potreben nov način dela, ki bo temeljil na skupnem razumevanju subsidiarnosti in sorazmernosti v celotnem političnem ciklu;
- potrebne je več „aktivne subsidiarnosti“²⁰, ki daje lokalnim in regionalnim organom ter nacionalnim parlamentom večjo težo in spodbuja odgovornost do delovanja Unije;
- Unija bi morala učinkoviteje uporabljati svoje vire in prednostno razvrščati svoje ukrepe, vendar ni razloga, da bi se pristojnosti iz Pogodbe ali celotna politična področja prenesla nazaj na države članice.

Priporočila projektne skupine so navedena v Prilogi k temu sporočilu. Številna priporočila zadevajo praktično uporabo boljšega pravnega urejanja. Komisija v okviru širše agende za boljše pravno urejanje podpira analizo, ki jo je predložila projektna skupina v zvezi s potrebo po okrepitevi uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri oblikovanju politik EU. Bistveno je, da se 41 domov nacionalnih parlamentov, 74 regionalnih zakonodajnih skupščin, 280 regij in 80 000 lokalnih organov, ki so glavni izvajalci zakonodaje EU, v celoti vključi v proces oblikovanja politik. Aktivna subsidiarnost in novi način sodelovanja s temi subjekti bosta prispevala k doseganju ciljev politik, ki bodo delovale, obenem pa bosta krepila razumevanje delovanja Unije in odgovornosti do tega delovanja.

4. UKREPI ZA KREPITEV VLOGE SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

Komisija je skrbno proučila poročilo projektne skupine in izpostavlja spodaj navedena področja, na katerih so potrebni ukrepi.

4.1. Spodbujanje skupnega razumevanja subsidiarnosti in sorazmernosti

Čeprav morajo vsi akterji, vključeni v oblikovanje politik EU, spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, ni skupne opredelitve, na kateri bi temeljilo delo posamezne institucije. Protokol št. 2 k Pogodbama, ki zadeva subsidiarnost in sorazmernost, ne vsebuje več ponazoritvenih meril, ki so bila nekoč del podobnega protokola, priloženega Amsterdamski pogodbi.

Komisija je prve celovite smernice o tem, kako bo izvajala boljšo pravno ureditev, objavila maja 2015. Te smernice zajemajo celoten cikel oblikovanja politike, vključno z oceno subsidiarnosti in sorazmernosti²¹. Vključujejo merila, ki jih je prvotno vsebovala že Amsterdamska pogodba. Delovna skupina je zagovarjala orodje, ki bi omogočalo ocenjevanje subsidiarnosti in sorazmernosti ter predstavljanje rezultatov na strukturiran

²⁰ Z izrazom „aktivna subsidiarnost“ je projektna skupina opredelila izboljšano sodelovanje z vsemi zainteresiranimi stranmi ter lokalnimi in regionalnimi organi v celotnem ciklu politike. Glej strani 8–9 poročila projektne skupine.

²¹ Glej orodje št. 5 o pravni podlagi, subsidiarnosti in sorazmernosti: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en.

način (v nadaljnjem besedilu: preglednica)²². Orodje je priloženo temu sporočilu. Komisija rezultatov svojih ocen še ne predstavlja v obliki preglednice, vendar namerava v prihodnosti preglednico vključiti v svoje smernice za boljše pravno urejanje ter jo uporabljati v ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitvenih memorandumih, ki spremljajo njene zakonodajne predloge. Ti predlogi se pošljejo Evropskemu parlamentu, Svetu, nacionalnim parlamentom in (kadar je ustrezno) posvetovalnim odborom na začetku vsakega zakonodajnega postopka.

Komisija ugotavlja, da Evropski parlament in Svet v svojih poslovniki priznavata pomen subsidiarnosti in da se zavezujeta, da bosta v zakonodajnem postopku v celoti upoštevala oceno učinka Komisije²³. Preglednica bo resnično koristna le, če jo bodo uporabljale vse strani v postopku odločanja. Zdaj se morata Evropski parlament in Svet odločiti, ali naj se vprašanjem subsidiarnosti in sorazmernosti med zakonodajnim postopkom posveti dodatni, posebni in sistematični razmislek. Sozakonodajalca pogosto uvajata bistvene spremembe predlogov Komisije, vendar se učinki teh sprememb in pomisleki v zvezi s subsidiarnostjo in sorazmernostjo redko ocenjujejo. Komisija sozakonodajalca poziva, naj učinkoviteje izvajata svoje zaveze za pripravo ocen učinka svojih bistvenih sprememb predlogov Komisije²⁴. Komisija meni, da bi morali preglednico za ocenjevanje uporabljati tudi nacionalni parlamenti, ki bi jo po potrebi prilagodili svojim potrebam. Komisija verjame, da bo to njihovim obrazloženim mnenjem dalo večjo težo, obenem pa jim ne bo preprečilo, da bi v svojih mnenjih, ki niso povezana s subsidiarnostjo in sorazmernostjo, izrazili druge pomisleke.

Komisija meni, da bi vsaka država članica v zakonodajnem postopku pogosto lahko bolje upoštevala mnenja nacionalnih in regionalnih parlamentov ter lokalnih in regionalnih organov. Te upravne ravni so najbližje dejanskemu izvajanju zakonodaje in bi lahko prispevale številne izkušnje. Odločitev, ali je v zakonodajni postopek primerno vključiti predstavnike lokalnih in regionalnih organov, sicer pripada sozakonodajalcema, a Komisija meni, da bi večja preglednost zakonodajnega postopka omogočila večjo ozaveščenost in sodelovanje lokalnih in regionalnih organov ter javnosti nasploh. Komisija podpira trenutna prizadevanja za večjo preglednost in dostopnost zakonodajnega postopka, kot sta izboljšava spletišča EUR-Lex²⁵ in razvoj v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje (na primer skupna zakonodajna zbirka podatkov). Ukrepi po nedavni sodni praksi Sodišča²⁶ in ugotovitve varuha človekovih pravic o preglednosti dialogov bodo izboljšali preglednost in vsem

²² „Preglednica“ vsebuje niz vprašanj in tem, namenjenih analizi subsidiarnosti in sorazmernosti. Komisija bi jo uporabljala na uravnotežen način v okviru svoje agende za boljše pravno urejanje, pri čemer bi izhajala iz potrebe po izvajanju analiz, ki so sorazmerne s posameznim zadevnim predlogom.

²³ Točka 14 Medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje; UL L 123, 16.4.2016, str. 1–14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN).

²⁴ Točka 15 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

²⁵ EUR-Lex je spletno mesto, ki omogoča enostaven dostop do zakonodaje EU. Na voljo je v 24 jezikih in vključuje pogodbe, zakonodajo, mednarodne sporazume, pripravljalne akte, zakonodajne postopke, sodno prakso, parlamentarna vprašanja in številne druge vrste dokumentov; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=sl>.

²⁶ Sodba De Capitani/Parlament, T-540/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=200551&text=&dir=&doclang=SL&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=707166>.

zainteresiranim stranem olajšali sodelovanje v postopku demokratičnega odločanja. Komisija je pripravljena konstruktivno sodelovati pri tem delu.

V vsakem primeru bo Komisija še naprej seznanjala sozakonodajalca s povratnimi informacijami, ki jih prejme glede svojih predlogov, tudi od lokalnih in regionalnih organov, s čimer izpolnjuje svojo zavezo iz Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

Komisija namerava:

- preglednico za ocenjevanje subsidiarnosti in sorazmernosti vključiti v smernice za boljše pravno urejanje ter jo uporabljati za predstavitev ugotovitev v ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitenih memorandumih;
- preglednico uporabljati kot smernice v komunikaciji z nacionalnimi parlamenti;
- Evropski parlament in Svet pri vsakem zakonodajnem postopku bolje seznaniti s povratnimi informacijami, ki jih o svojih predlogih prejme od lokalnih in regionalnih organov.

4.2. Učinkovitejše preverjanje s strani nacionalnih parlamentov

Nacionalni parlamenti imajo pravico, da v osmih tednih po prejemu predloga Komisije izrazijo pomisleke v zvezi s subsidiarnostjo²⁷. Komisija pri določanju osemtedenskega roka že izključuje mesec avgust. Prepričana je, da je prav tako treba izključiti obdobje božičnih in novoletnih praznikov, vendar take odločitve ne more sprejeti enostransko, saj vsakršno podaljšanje navedenega roka vpliva tudi na delo Evropskega parlamenta in Sveta. Komisija poziva sozakonodajalca, naj izrazita mnenje o tem vprašanju, da bi se želje nacionalnih parlamentov upoštevale na pragmatičen način, ki ne bi vplival na ustrezne določbe Pogodb.

Komisija v svojem letnem poročilu o subsidiarnosti in sorazmernosti predstavi zakonodajne predloge, ki so prejeli največ obrazloženih mnenj. Vendar se strinja s projektno skupino, da bi morala omogočiti večjo vidnost stališč nacionalnih parlamentov. Komisija namerava pripraviti zbirni odziv, kadar bi večje število nacionalnih parlamentov izrazilo podobne pomisleke, tudi če prag za „rumeni karton“ ne bi bil dosežen. Upoštevala bi se lahko tudi mnenja regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili, ki se pošljejo neposredno Komisiji, kar pa ne bi vplivalo na primarno vlogo nacionalnih parlamentov pri izvajanju mehanizma za preverjanje subsidiarnosti. Zbirni odziv bi pojasnjeval stališče Komisije o izraženih vprašanjih in bi se glede na željo, da se zakonodajni postopek ne bi zavlekel, kar najhitreje posredoval Evropskemu parlamentu in Svetu.

Komisija spodbuja nacionalne parlamente, naj se posvetujejo z regionalnimi parlamenti in sodelujejo pri zadevah EU. To bi sicer lahko pripomoglo k večji vidnosti pomislekov regionalnih parlamentov in izboljšanju ocenjevanja vprašanj, povezanih s subsidiarnostjo, vendar se Komisija zaveda, da je tako sodelovanje povsem v domeni zadevnih parlamentov.

²⁷ Protokol št. 2 k Pogodbama;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>.

Komisija namerava:

- še naprej izpuščati avgust iz določitve osemtedenskega obdobja, v katerem lahko nacionalni parlamenti predložijo obrazložena mnenja;
- z Evropskim parlamentom in Svetom proučiti, ali bi bilo iz tega obdobja prav tako mogoče izpustiti obdobje božičnih in novoletnih praznikov, za kar so že večkrat prosili nacionalni parlamenti;
- zagotoviti večjo vidnost stališč iz obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov, in sicer s pripravo zbirnih odzivov, kadar bi bilo primerno, ter s posebno pozornostjo do njihovih pomislekov in opredeljevanjem predlogov, ki so prejeli največ pripomb, v svojih letnih poročilih o subsidiarnosti in sorazmernosti.

4.3. Dejavnostna udeležba lokalnih in regionalnih organov

Poleg tega, da Komisija dejavno sodeluje s socialno-ekonomskimi partnerji glede razvoja in izvajanja zakonodaje na področjih socialne in regionalne politike, je svoj postopek oblikovanja politik odprla zunanjim deležnikom. Že zdaj se dejavno posvetuje s socialnimi partnerji, tudi v okviru dvostopenjskega posvetovanja na področju socialne politike, temelječega na Pogodbi. Na začetku vsake nove pobude se objavijo časovni načrti, ki pojasnjujejo namene Komisije. Ti pozivajo k sporočanju povratnih informacij in vsem zainteresiranim stranem omogočajo pripravo na razne dejavnosti posvetovanja, ki sledijo. Javna posvetovanja zdaj spremljajo vsako pomembno pobudo in vprašalniki posvetovanj o pobudah iz letnega delovnega programa so prevedeni v vse uradne jezike. Tudi osnutki delegiranih in izvedbenih aktov se, preden so dokončani, objavijo na spletu. Poleg tega Komisija sozakonodajalcema posreduje povratne informacije, ki jih prejme od vseh zainteresiranih strani (vključno z lokalnimi in regionalnimi organi) glede svojih predlogov na začetku zakonodajnega postopka²⁸.

Kljub temu napredku pomembni glas lokalnih in regionalnih organov v zgodnjih fazah oblikovanja politik pogosto ni zaznan. Lokalni in regionalni organi ter regionalne skupščine se razlikujejo od drugih zainteresiranih strani po tem, da so glavni izvajalci prava Unije. Zato si je treba bolj prizadevati, da se zagotovi boljše črpanje njihovih izkušenj in mnenj v procesu oblikovanja politik. V okviru tekočega pregleda stanja pri boljšem pravnem urejanju bo Komisija proučila, kako lahko spremeni svoje vprašalnike, da bi omogočali tudi izražanje pomislekov lokalnih in regionalnih organov. Komisija bo tudi izboljšala svoj način poročanja o stališčih lokalnih in regionalnih organov v svojih ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitelvenih memorandumih. Lokalne in regionalne organe spodbuja k prijavi na spletnem portalu Komisije²⁹, na katerem lahko vse zainteresirane strani prispevajo k oblikovanju politik. Pomembne pobude bo objavila tudi na socialnih medijih, vendar bi morale organizacije, ki zastopajo lokalne in regionalne organe, razmisliti, kako bi same lahko spodbudile vključevanje lokalnih in regionalnih organov.

Komisija namerava:

- spremeniti smernice za boljše pravno urejanje, da bi poudarila pomen zbiranja stališč in izkušenj lokalnih in regionalnih organov;

²⁸ Točka 33 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sl.

- **pregledati svoje vprašalnike za javna posvetovanja in vključiti vprašanja o temah, ki so pomembne za lokalne in regionalne organe, vključno z regionalnimi skupščinami.**

4.4. Boljše ocenjevanje in predstavitev relevantnih učinkov

Zakonodaja Unije ima lahko še posebej pomembne učinke na lokalni in regionalni ravni ter za javne organe. Komisija je razvila metodologije za oceno teritorialnih učinkov³⁰, ki so bile od leta 2016 preizkušene na številnih zakonodajnih predlogih. Komisija oceni te učinke, kadar so relevantni za postopek odločanja in kadar je to sorazmerno (na primer, če obstajajo velike razlike med regijami). Komisija namerava v navodilih za svoje osebje poudariti pomen tega vprašanja in bo, kot je bilo že navedeno, v svojih ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitvenih memorandumih bolj jasno predstavila svoje ocene subsidiarnosti (vključno z dodano vrednostjo EU) ter sorazmernosti. Vendar ni vedno samoumevno, da so taki učinki verjetni ali da obstajajo surovi podatki, ki omogočajo podrobno oceno. Dejavnije vključevanje lokalnih in regionalnih organov v postopke posvetovanja je bistveno za izboljšanje kakovosti ocen teritorialnih učinkov.

Komisija namerava:

- **spremeniti svoje smernice za boljše pravno urejanje, da poudari pomen pregledovanja in ocenjevanja teritorialnih učinkov;**
- **v svojih ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitvenih memorandumih jasneje predstaviti svoje ocene subsidiarnosti in sorazmernosti ter informacije o tem, na koga zakonodajni predlog vpliva (in kako).**

4.5. Vrednotenje obstoječe zakonodaje z vidika subsidiarnosti

Namen programa Komisije za ustreznost predpisov (REFIT) je ohraniti ustreznost zakonodaje Unije in zakonodajo poenostaviti, kadar je le mogoče, ne da bi se oslabili zastavljeni cilji³¹. Komisiji pri tej nalogi pomaga platforma REFIT. Komisija ohranja petletni tekoči načrt vseh vrednotenj obstoječe zakonodaje in vsako vrednotenje bi moralo oceniti trenutno ustreznost, gospodarsko učinkovitost, potencial za poenostavitev in dodano vrednost zakonodaje EU. Najpomembnejša vrednotenja so tudi priložena letnemu delovnemu programu Komisije.

Platforma bo z delom nadaljevala do konca mandata te Komisije. Prisluhnili bomo stališčem članov platforme in natančno ocenili rezultate posvetovanj z zainteresiranimi stranmi, ki smo jih pripravili v zvezi z boljšo pripravo zakonodaje. Vendar menimo, da že obstaja prepričljiv razlog za preoblikovanje platforme, da bi bolj osredotočeno obravnavala vprašanja, ki jih zastavi projektna skupina. Poleg običajnega poudarka na poenostavitvi Platforme bi bilo mogoče področje njenega delovanja razširiti na obravnavo subsidiarnosti, sorazmernosti in zgoščenosti zakonodaje³² ter vloge lokalnih in

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en.

³¹ COM(2017) 651 final, Dokončanje agende za boljše pravno urejanje: boljše rešitve za boljše rezultate; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1540745442242&from=EN>.

³² Kar zadeva zakonodajo, se „zgoščenost“ nanaša na podrobne tehnične predpise, ki so z zakonodajalcem dogovorjeni o tem, kako je treba doseči cilje, kar lahko vpliva na stopnjo diskrecijske

regionalnih organov pri izvajanju prava EU. Menimo, da se bo prav tako morala spremeniti sestava, da se bodo bolj pritegnili lokalni in regionalni organi, ki bodo nadomestili strokovnjake iz držav članic. Lahko bi se razmislilo tudi o močnejših povezavah z delom in mrežami Odbora regij. Toda o vzpostavitvi nove platforme bo odločila naslednja Komisija. Komisija v tem času pozdravlja namero Odbora regij, da vzpostavi mrežo regionalnih vozlišč za usmerjanje informacij lokalnih in regionalnih organov v proces oblikovanja politik, in z zanimanjem pričakuje rezultate pilotnega projekta, ki vključuje dvajset regij.

Projektna skupina je izrazila pomisleke glede uporabe delegiranih in izvedbenih aktov, kadar Evropski parlament in Svet pooblastita Komisijo za sprejetje posebnih pravil za pravočasno izvajanje prava EU. Čeprav nacionalni parlamenti teh aktov ne pregledujejo v okviru izvajanja Protokola št. 2 k Pogodbama, je ta Komisija znatno izboljšala preglednost v zvezi z delegiranimi akti in izvedbenimi akti³³. Osnutek pravnega besedila je objavljen na spletu štiri tedne pred zaključitvijo. Vse zainteresirane strani imajo zdaj možnost, da smiselno sodelujejo s Komisijo glede vsebine vsakega osnutka akta. Komisija bo pri ocenjevanju obstoječih zakonodajnih aktov v prihodnje zagotovila, da bo program REFIT podrobneje obravnaval zadevne delegirane in izvedbene akte.

Komisija namerava:

- **zagotoviti, da se bodo pri vrednotenju obstoječe zakonodaje podrobneje obravnavali subsidiarnost, sorazmernost, zgoščenost zakonodaje ter vloga lokalnih in regionalnih organov;**
- **spremeniti področje delovanja in sestavo platforme REFIT, da bi se ta vprašanja obravnavala v pregledu boljšega pravnega urejanja;**
- **zagotoviti, da se ustrezni delegirani in izvedbeni akti obravnavajo sistematično v okviru vrednotenja.**

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI: KONFERENCA V BREGENZU

Ta Komisija je pripravila osredotočen program političnih pobud, v katerem so določene prednostne naloge. Ukrepala je, ko je bilo to potrebno, pri vprašanjih, ki so resnično pomembna. Komisija pozdravlja pomemben sklep projektne skupine, da EU prinaša dodano vrednost na vseh področjih, na katerih deluje. Vendar se bomo – institucije in države članice – morale v nekem trenutku soočiti z dejstvom, da se z viri, ki so trenutno na voljo, ne moremo še učinkoviteje spopadati z vedno večjimi izzivi. Komisija se zato strinja s projektno skupino, da bodo morale biti dejavnosti prednostno razvrščene in da bo treba vire uporabljati učinkoviteje. Eden od vidikov je zgodnje sprejetje predlogov Komisije za naslednji večletni finančni okvir, ki je bistvenega pomena za to, da se Uniji zagotovijo vire, ki jih potrebuje.

pravice nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri izvajanju zakonodaje (glej dokument, ki ga je profesor Michael Dougan predstavil na sestanku projektne skupine 15. marca 2018): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf.

³³ Register delegiranih aktov: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; spletno mesto „Povejte svoje mnenje“: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sl.

Projektna skupina je predlagala tudi nov način dela na podlagi aktivne subsidiarnosti in bolj dinamičnega sodelovanja vseh deležnikov in vseh vladnih ravni v celotnem ciklu politik. S tem bi prišlo do pomembne spremembe v procesu oblikovanja politik Evropske unije, saj bi se omogočila večja kakovost in legitimnost zakonov, ki jih EU sprejme. Komisija je pojasnila, kaj namerava spremeniti v odziv na ugotovitve projektne skupine, in zdaj poziva Evropski parlament, Evropski svet, Svet, nacionalne parlamente, nacionalne vlade ter lokalne in regionalne organe, naj pripravijo odzive.

Avstrijsko predsedstvo bo 15. in 16. novembra v Bregenzu v Avstriji gostilo konferenco z naslovom „Subsidiarnost kot temeljno načelo Evropske unije“. Ta konferenca bo priložnost za poglobljen dialog o krepitvi vloge načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri oblikovanju politik EU³⁴. Prav tako bi lahko pomembno prispevala k sibivskemu vrhu naslednje leto.

Teme za konferenco v Bregenzu

- Vse zadevne institucije in organi bi se morali izjasniti, ali bodo za proučevanje razsežnosti subsidiarnosti in sorazmernosti predlogov Komisije uporabljali skupno ocenjevalno preglednico, ki jo bodo prilagodili svojim potrebam.
- Odbor regij, ki zastopa lokalne in regionalne organe, bi moral razmisliti o tem, kako bi se njegovi člani lahko bolje ozaveštili o številnih priložnostih za neposredno prispevanje k oblikovanju politik EU. Druge organizacije, ki zastopajo lokalne in regionalne organe, bi prav tako lahko okrepile svoje dejavnosti ozaveščanja.
- Odbor regij bi moral vzpostaviti „regionalna vozlišča“, da bi se izkušnje lokalnih in regionalnih organov učinkoviteje usmerjale v oblikovanje politik EU.
- Evropski parlament in Svet bi morala proučiti učinke ter razsežnosti subsidiarnosti in sorazmernosti njunih bistvenih sprememb.
- Evropski parlament in Svet bi se morala dogovoriti o izpustitvi obdobja božičnih in novoletnih praznikov iz osem tedenskega obdobja, v katerem nacionalni parlamenti lahko predložijo svoja obrazložena mnenja, kakor so že večkrat zahtevali nacionalni parlamenti.
- Evropski parlament in Svet bi morala ukrepati na podlagi priporočil varuha človekovih pravic in nedavne sodne prakse, da bi izboljšala preglednost svojih postopkov, ter razmisliti o vključitvi lokalnih in regionalnih organov v zakonodajni postopek.
- Evropski parlament in Svet bi morala skupaj s Komisijo okrepiti prizadevanja za vzpostavitev skupne medinstitucionalne zbirke podatkov, da bi se izboljšala sledljivost zakonodajnega postopka.
- Nacionalni organi bi morali proučiti, kako učinkoviteje vključiti lokalne in regionalne organe v zakonodajni postopek.

Po prihodnjih evropskih volitvah in imenovanju naslednje Komisije bodo Evropski parlament, Svet in Komisija izmenjali mnenja ter odločili o ciljih politik in prednostnih nalogah³⁵. Komisija z zanimanjem pričakuje razpravo o načinih te izmenjave stališč, ki

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

³⁵ Ta proces je začela Komisija v skladu s točko 5 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

bo potekala v okviru izvajanja Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje, ki so ga sklenile vse tri institucije.