



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

PRILOGI

k

**SPOROČILU 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}

PRILOGA I

Devet priporočil projektne skupine

<i>Prvo priporočilo projektne skupine</i>
Institucije in organi Unije ter nacionalni in regionalni parlamenti bi morali uporabljati skupno metodo („preglednico za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti“) za oceno vprašanj, povezanih z načeloma subsidiarnosti (vključno z dodano vrednostjo EU) in sorazmernosti ter pravno podlago nove in obstoječe zakonodaje. Ta metoda za ocenjevanje bi morala zajemati merila iz protokola o subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je bil prvotno priložen Amsterdamski pogodbi, ter ustrezne sodne prakse Sodišča. Predlagana predloga preglednice za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti je priložen temu poročilu. Evropski parlament in Svet bi morala med zakonodajnim postopkom z uporabo skupne metode sistematično pregledati subsidiarnost in sorazmernost osnutka zakonodaje ter sprememb, ki jih uvajata. V celoti bi morala upoštevati oceno Komisije, predstavljeno v njenih predlogih, ter (obrazložena) mnenja nacionalnih parlamentov in Evropskega odbora regij.
<i>Drugo priporočilo projektne skupine</i>
Komisija bi morala prožno uporabljati osem tedenski rok, ki temelji na Pogodbah in v katerem morajo nacionalni parlamenti predložiti obrazložena mnenja. Pri tej prožnosti bi se morala upoštevati skupna obdobja počitnic in obdobja, ko institucije ne delajo, hkrati pa bi bilo treba Komisiji omogočiti, da se, kolikor je to mogoče, na posamezno obrazloženo mnenje odzove v osmih tednih po njegovem prejemu. Komisija bi morala obrazložena mnenja, ki jih prejme od nacionalnih parlamentov, in povratne informacije, ki jih prejme od regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili, ustrezno upoštevati v letnem poročilu o subsidiarnosti in sorazmernosti. Prav tako bi morala sozakonodajalcema celovito in pravočasno dati na voljo informacije o predlogih, pri katerih so bili izraženi pomembni pomisleki glede subsidiarnosti.
<i>Tretje priporočilo projektne skupine</i>
Ob primerni priložnosti bi bilo treba revidirati Protokol št. 2 k PEU/PDEU ter nacionalnim parlamentom omogočiti 12 tednov, da pripravijo in predložijo obrazložena mnenja ter v celoti izrazijo svoja stališča o subsidiarnosti, sorazmernosti in pravni podlagi (prenosu) predlagane zakonodaje. Nacionalni parlamenti bi se morali posvetovati z regionalnimi parlamenti z zakonodajnimi pooblastili, kadar predlog zakonodaje EU zadeva pristojnosti, ki jih imajo na podlagi nacionalne zakonodaje.
<i>Četrto priporočilo projektne skupine</i>
Komisija bi morala skupaj z nacionalnimi parlamenti in Evropskim odborom regij nacionalne, lokalne in regionalne organe ozaveščati o možnostih, ki jih imajo, da v zgodnji fazi prispevajo k oblikovanju politike. Komisija bi morala v svoje postopke posvetovanja v celoti vključiti lokalne in regionalne organe, pri tem pa upoštevati njihovo posebno vlogo pri izvajanju zakonodaje Unije. Spodbujati bi morala udeležbo lokalnih in regionalnih organov z ustreznim oblikovanjem vprašalnikov ter zagotavljanjem obsežnejših povratnih informacij in večje vidnosti stališč lokalnih in regionalnih organov v ocenah učinka, predlogih in povratnih informacijah, ki se pošljejo sozakonodajalcema. Države članice bi morale pri pripravi nacionalnih programov reform ter oblikovanju in izvajanju strukturnih reform v okviru evropskega semestra upoštevati smernice Evropske komisije ter dejavno sodelovati z lokalnimi in regionalnimi organi, da bi izboljšale odgovornost za te reforme in njihovo izvajanje.
<i>Peto priporočilo projektne skupine</i>
Komisija bi morala zagotoviti, da se v ocenah učinka in vrednotenjih sistematično upoštevajo teritorialni učinki ter se tudi ocenijo, kadar so pomembni za lokalne in regionalne organe. Lokalni in regionalni organi bi morali pomagati pri opredelitvi takih morebitnih učinkov v odzivih na posvetovanja in povratnih informacijah glede časovnih načrtov. Komisija bi morala ustrezno revidirati smernice in zbirko orodij za boljše pravno urejanje, obravnavati vprašanja, povezana z izvajanjem in evropsko dodano vrednostjo zakonodaje, ter v predlogih in spremnih obrazložitenih memorandumih zagotoviti večjo vidnost svojih ocen subsidiarnosti, sorazmernosti in ustreznih teritorialnih učinkov.

<i>Šesto priporočilo projektne skupine</i>
Evropski parlament in Svet bi morala med pogajanji dosledno uporabljati preglednico o subsidiarnosti, da bi spodbujala kulturo boljše ozaveščenosti o vprašanjih, pomembnih za lokalne in regionalne organe. Komisija bi morala sozakonodajalca opozoriti na vsa stališča, ki jih v obdobju pregleda po sprejetju predlogov prejme od lokalnih in regionalnih organov. Vlade držav članic in nacionalni parlamenti bi morali na začetku zakonodajnega postopka upoštevati stališča in strokovno znanje lokalnih in regionalnih organov. Projektna skupina sozakonodajalca EU poziva, naj razmislita o povabilu predstavnikov lokalnih in regionalnih organov na svoje sestanke ali o organiziranju predstavitev in dogodkov, kadar je to primerno.
<i>Sedmo priporočilo projektne skupine</i>
Regionalni in nacionalni parlamenti bi morali proučiti, kako učinkoviteje povezati svoji platformi za izmenjavo informacij (REGPEX in IPEX) ter tako zagotoviti, da se v zakonodajnem postopku in mehanizmu za preverjanje subsidiarnosti bolje upoštevajo njihovi pomisleki.
<i>Osmo priporočilo projektne skupine</i>
Komisija bi morala razviti mehanizem za opredelitev in vrednotenje zakonodaje z vidika subsidiarnosti, sorazmernosti, poenostavitve, zgoščenosti zakonodaje ter vloge lokalnih in regionalnih organov. Temeljit bi lahko na programu in platformi REFIT. Na splošno bi bilo treba pri spremljanju in vrednotenju zakonodaje EU v celoti upoštevati izkušnje lokalnih in regionalnih organov ter njihovih mrež. Odbor regij bi moral uvesti novo pilotno mrežo regionalnih vozlišč, ki bi zagotavljala podporo pregledom izvajanja politike.
<i>Deveto priporočilo projektne skupine</i>
Naslednja Komisija bi morala skupaj z Evropskim parlamentom in Svetom razmisliti o ponovnem uravnoteženju svojega dela na nekaterih področjih politike, da bi se spodbudilo učinkovitejše izvajanje, namesto da predlaga novo zakonodajo na področjih, na katerih je veljavna zakonodaja zrela in/ali je bila pred kratkim bistveno spremenjena.

PRILOGA II

Predloga preglednice za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti v celotnem ciklu politike (iz poročila projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“)

Institucija*	
Naslov predloga ali pobude	
Institucionalni sklic(-i)	

Namen in obrazložitev te preglednice za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti

Namen te preglednice je zagotoviti skupen in dosleden pristop k ocenjevanju skladnosti določenega predloga ali pobude z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, ki temeljita na Pogodbah. Uporabljali naj bi jo Evropska komisija pri pripravi predlogov, nacionalni parlamenti pri pripravi obrazloženih mnenj v skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) ter Evropski parlament in Svet kot zakonodajalca EU. Preglednica naj bi se uporabljala tudi za pobude skupine držav članic, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje zakonodajnega akta (člen 3 Protokola št. 2).

Načelo subsidiarnosti pomaga ugotoviti, ali je upravičeno, da Unija ukrepa v okviru deljene ali podporne pristojnosti, ki sta ji dodeljeni na podlagi Pogodb, ali pa je primerneje, da države članice ukrepajo na ustrezni nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Da bi bil preskus subsidiarnosti uspešno opravljen, bi morala biti izpolnjena oba kumulativna vidika nujnosti ukrepanja EU in dodane vrednosti EU. Ta vidika sta podrobneje pojasnjena v nadaljevanju.

Načelo sorazmernosti pomaga zagotoviti, da intenzivnost zakonodajnih obveznosti ali političnega pristopa ustreza zastavljenim ciljem politike ali zakonodaje. To pomeni, da ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev.

Ocene učinka, ki jih Evropska komisija pripravi za podporo svojih predlogov, bodo vključevale oceno subsidiarnosti in sorazmernosti. Poleg tega bo vsakemu predlogu Komisije priložen obrazložitveni memorandum, v katerem je predstavljena tudi ocena subsidiarnosti in sorazmernosti, ki jo izvede Komisija, saj se to zahteva v Protokolu št. 2 k PDEU, v katerem sta navedeni tudi zahtevi, da se pred predložitvijo zakonodajnega akta izvede obsežno posvetovanje ter da se upoštevata lokalna in regionalna razsežnost predvidenega ukrepa.

Ta preglednica za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti obravnava le navedeni načeli, vendar lahko vsaka institucija, ki jo uporablja, doda elemente, ki so koristni za njene notranje postopke in prednostne naloge. Preglednica se lahko na primer prilagodi tako, da vključuje oceno tega, kako Komisija uporablja instrumente za boljše pravno urejanje, ali oceno političnih vidikov predlogov Komisije.

* Vprašanja v tej predlogi preglednice za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti niso nujno relevantna za vse institucije.

1. Ali Unija lahko ukrepa? Kakšni sta pravna podlaga in pristojnost za njen načrtovani ukrep?
1.1 S katerimi členi Pogodbe je podprt zakonodajni predlog ali pobuda politike?
1.2 Ali je pristojnost Unije iz navedenih členov Pogodbe po naravi izključna, deljena ali podporna?
<i>Subsidiarnost se ne uporablja za področja politik, na katerih ima Unija izključno pristojnost, kot je opredeljena v členu 3 PDEU. To je posebna pravna podlaga, ki določa, ali predlog spada v okvir mehanizma za preverjanje subsidiarnosti. Člen 4 PDEU določa področja, na katerih si pristojnosti delijo Unija in države članice, člen 6 PDEU pa področja, na katerih je Unija pristojna le za podporo ukrepom držav članic.</i>

2. Načelo subsidiarnosti: zakaj bi morala EU ukrepati?	
2.1 Ali predlog izpolnjuje postopkovne zahteve iz Protokola št. 2:	
– Ali je bilo pred predložitvijo akta izvedeno obsežno posvetovanje? – Ali obstaja podrobna izjava s kvalitativnimi in po možnosti kvantitativnimi kazalniki, s katerimi se lahko oceni, ali je mogoče ukrep najbolje uresničiti na ravni Unije?	
2.2 Ali obrazložitveni memorandum (in morebitna ocena učinka), ki je priložen predlogu Komisije, vsebuje ustrezno utemeljitev glede skladnosti z načelom subsidiarnosti?	
2.3 Ali lahko na podlagi odgovorov na vprašanja, podana v nadaljevanju, države članice same zadovoljivo dosežejo cilje predlaganega ukrepa (potreba po ukrepanju EU)?	
(a)	Ali obstajajo pomembni/opazni transnacionalni/čezmejni vidiki težav, ki se obravnavajo? Ali so bili količinsko opredeljeni?
(b)	Ali bi bilo nacionalno ukrepanje ali neukrepanje na ravni EU v nasprotju s temeljnimi cilji Pogodbe oziroma bi znatno škodovalo interesom drugih držav članic?
(c)	V kolikšni meri so države članice sposobne oziroma imajo možnost izvajanja ustreznih ukrepov?

(d)	Kako se zadevna težava in njeni vzroki (npr. negativni zunanji učinki, učinki prelivanja) razlikujejo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni EU?
(e)	Ali je težava razširjena po vsej EU ali omejena na nekaj držav članic?
(f)	Ali so države članice preobremenjene pri doseganju ciljev načrtovanega ukrepa?
(g)	Kako se stališča/izbrani načini ukrepanja nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov po EU razlikujejo?
2.4 Ali se lahko na podlagi odgovorov na vprašanja, podana v nadaljevanju, cilji predlaganega ukrepa zaradi njegovega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Unije (evropska dodana vrednost)?	
(a)	Ali obstajajo jasne koristi ukrepanja na ravni EU?
(b)	Ali obstaja ekonomija obsega? Ali se lahko cilji učinkoviteje dosežejo na ravni EU (večje koristi na stroške na enoto)? Ali se bo izboljšalo delovanje notranjega trga?
(c)	Katere so koristi nadomestitve različnih nacionalnih politik in pravil z bolj homogenim političnim pristopom?
(d)	Ali koristi ukrepanja na ravni EU odtehtajo izgubo pristojnosti držav članic ter lokalnih in regionalnih organov (ki presegajo stroške in koristi delovanja na nacionalni, lokalni in regionalni ravni)?
(e)	Ali se bo za tiste, ki morajo izvajati zakonodajo, pravna jasnost izboljšala?

3. Sorazmernost: kako bi morala Unija ukrepati	
3.1 Ali obrazložiten memorandum (in morebitna ocena učinka), ki je priložen predlogu Komisije, vsebuje ustrezno utemeljitev glede skladnosti predloga z načelom sorazmernosti in izjavo, ki omogoča oceno skladnosti predloga z načelom sorazmernosti?	
3.2 Ali je predlagani ukrep na podlagi odgovorov na vprašanja v nadaljevanju in informacij iz morebitne ocene učinka, obrazložitenega memoranduma ali drugih virov ustrezen način za doseg zastavljenih ciljev?	
(a)	Ali je pobuda omejena na tiste vidike, ki jih države članice same ne morejo zadovoljivo doseči in pri katerih je lahko Unija uspešnejša?
(b)	Ali je oblika ukrepa Unije (izbira instrumenta) utemeljena, čim preprostejša in omogoča zadovoljivo doseganje cilja ter zagotavlja skladnost z zastavljenimi cilji (npr. izbira med uredbo, (okvirno) direktivo, priporočilom ali drugimi regulativnimi metodami, kot je sourejanje, itd.)?
(c)	Ali ukrep Unije dopušča kar največ prostora za nacionalno odločanje, obenem pa zadovoljivo uresničuje zastavljene cilje (ali je npr. mogoče omejiti evropsko ukrepanje na minimalne standarde ali uporabiti manj strog instrument ali pristop politike?)
(d)	Ali pobuda povzroča finančne ali administrativne stroške za Unijo, nacionalne vlade, regionalne ali lokalne organe, gospodarske subjekte ali državljane? Ali so ti stroški sorazmerni s ciljem, ki ga je treba doseči?
(e)	Ali so se poleg spoštovanja prava Unije upoštevale posebne okoliščine v posameznih državah članicah?