



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 23.10.2018.
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

PRILOZI

KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

**Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika
EU-a**

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

PRILOG I.

Devet preporuka Radne skupine

<i>Prva preporuka Radne skupine</i>
Institucije i tijela Unije i nacionalni i regionalni parlamenti trebali bi upotrebljavati zajedničku metodu („tablicu za ocjenjivanje”) za ocjenjivanje pitanja povezanih s načelima supsidijarnosti (uključujući dodanu vrijednost EU-a), proporcionalnosti i pravne osnove za novo i postojeće zakonodavstvo. Ta metoda ocjenjivanja trebala bi obuhvaćati kriterije sadržane u Protokolu o supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je izvorno priložen Ugovoru iz Amsterdama, i relevantnu sudsku praksu Suda Europske unije. Prijedlog predložka tablice za ocjenjivanje priložen je ovom izvješću. Tijekom zakonodavnog postupka Europski parlament i Vijeće trebali bi sustavno preispitivati supsidijarnost i proporcionalnost nacрта zakonodavstva te izvršene izmjene uporabom zajedničke metode. Oni bi trebali u potpunosti uzeti u obzir Komisijinu ocjenu predstavljenu u njezinim prijedlozima i (obrazložena) mišljenja nacionalnih parlamenata i Europskog odbora regija.
<i>Druga preporuka Radne skupine</i>
Komisija bi trebala fleksibilno primjenjivati rok od 8 tjedana propisan Ugovorom u kojem nacionalni parlamenti moraju dostaviti svoja obrazložena mišljenja. Tom fleksibilnošću trebala bi se uzeti u obzir zajednička razdoblja blagdana i odmora, a Komisiji omogućiti da u što većoj mjeri odgovori u roku od 8 tjedana od primitka mišljenja. Komisija bi u svojem godišnjem izvješću o supsidijarnosti i proporcionalnosti na odgovarajući način trebala uzeti u obzir obrazložena mišljenja koja je primila od nacionalnih parlamenata i povratne informacije primljene od regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima. Ona bi također trebala, na sveobuhvatan način i pravodobno, suzakonodavcima staviti na raspolaganje informacije o prijedlozima u slučajevima kada je izražena znatna zabrinutost u pogledu supsidijarnosti.
<i>Treća preporuka Radne skupine</i>
Kada se za to javi prilika, trebalo bi izmijeniti Protokol br. 2 UEU-a/UFEU-a kako bi se nacionalnim parlamentima omogućio rok od 12 tjedana za izradu i podnošenje njihovih obrazloženih mišljenja i za potpuno izražavanje njihovih stajališta o supsidijarnosti, proporcionalnosti i pravnoj osnovi (dodjeljivanje) predloženog zakonodavstva. Nacionalni parlamenti trebali bi se savjetovati s regionalnim parlamentima sa zakonodavnim ovlastima ako prijedlog zakonodavstva EU-a utječe na njihove nadležnosti u skladu s nacionalnim pravom.
<i>Četvrta preporuka Radne skupine</i>
Komisija bi trebala, u suradnji s nacionalnim parlamentima i Europskim odborom regija, podizati razinu svijesti nacionalnih, lokalnih i regionalnih tijela o njihovim mogućnostima da pridonesu donošenju politika u ranoj fazi. Komisija bi u svoje postupke savjetovanja trebala u potpunosti uključiti lokalna i regionalna tijela uzimajući u obzir njihovu posebnu ulogu u provedbi zakonodavstva Unije. Ona bi trebala promicati sudjelovanje lokalnih i regionalnih tijela izradom prikladnih upitnika i pružanjem više povratnih informacija te osiguravanjem bolje vidljivosti stajališta lokalnih i regionalnih tijela u svojim procjenama učinka, prijedlozima i povratnim informacijama koje se šalju suzakonodavcima. Države članice trebale bi slijediti smjernice Europske komisije i konstruktivno surađivati s lokalnim i regionalnim tijelima u izradi svojih nacionalnih programa reformi i u oblikovanju i provedbi strukturnih reformi u okviru europskog semestra radi poboljšanja provedbe tih reformi i odgovornosti za njih.
<i>Peta preporuka Radne skupine</i>
Komisija bi trebala osigurati da se u njezinim procjenama učinka i evaluacijama sustavno uzimaju u obzir teritorijalni učinci i trebala bi ih procjenjivati kada su važni za lokalna i regionalna tijela. Lokalna i regionalna tijela trebala bi pomoći u utvrđivanju takvih mogućih učinaka u svojim odgovorima u okviru savjetovanja i povratnim informacijama o planovima. Komisija bi u skladu s time trebala preispitati svoje Smjernice i paket alata za bolju regulativu, rješavati pitanja koja su povezana s provedbom zakonodavstva i dodanom vrijednošću EU-a i osigurati veću vidljivost svojih procjena supsidijarnosti, proporcionalnosti i relevantnih teritorijalnih učinaka u svojim prijedlozima i pratećim obrazloženjima.

<i>Šesta preporuka Radne skupine</i>
Europski parlament i Vijeće trebali bi tijekom pregovora sustavno upotrebljavati tablicu supsidijarnosti u cilju promicanja kulture bolje osviještenosti o pitanjima relevantnima za lokalna i regionalna tijela. Komisija bi suzakonodavce trebala obavijestiti o svim stajalištima koja je zaprimila od lokalnih i regionalnih tijela u razdoblju kontrole nakon donošenja njezinih prijedloga. Vlade i nacionalni parlamenti država članica trebali bi se oslanjati na stajališta i stručno znanje lokalnih i regionalnih tijela na početku zakonodavnog postupka. Radna skupina poziva suzakonodavce EU-a da razmotre mogućnost da pozovu predstavnike lokalnih i regionalnih tijela na svoje sastanke ili da, ako je prikladno, organiziraju saslušanja i događanja.
<i>Sedma preporuka Radne skupine</i>
Regionalni i nacionalni parlamenti trebali bi istražiti kako učinkovitije povezati svoje platforme za razmjenu informacija (REGPEX i IPEX) kako bi osigurali da se pitanja koja ih zabrinjavaju bolje uzmu u obzir u zakonodavnom postupku i mehanizmu kontrole supsidijarnosti.
<i>Osma preporuka Radne skupine</i>
Komisija bi trebala razviti mehanizam za utvrđivanje i evaluaciju zakonodavstva s gledišta supsidijarnosti, proporcionalnosti, pojednostavnjenja, zakonodavne gustoće i uloge lokalnih i regionalnih tijela. On bi se mogao temeljiti na programu i platformi REFIT. Pri praćenju i evaluaciji zakonodavstva EU-a u načelu bi u potpunosti trebalo uzeti u obzir iskustva lokalnih i regionalnih tijela i njihovih mreža. Odbor regija trebao bi uspostaviti novu pilot-mrežu regionalnih središta koja će podupirati preispitivanje provedbe politika.
<i>Deveta preporuka Radne skupine</i>
Sljedeća Komisija, Europski parlament i Vijeće trebali bi razmisliti o prebacivanju težišta svojeg rada u nekim područjima politike u cilju postizanja učinkovitije provedbe umjesto da donose novo zakonodavstvo u područjima u kojima je postojeće zakonodavstvo zrelo i/ili je nedavno znatno revidirano.

PRILOG II.

Predložak tablice za ocjenjivanje supsidijarnosti i proporcionalnosti tijekom cijelog ciklusa politike (preuzeto iz izvješća Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”)

Institucija*	
Naslov prijedloga ili inicijative	
Upućivanje na instituciju	

Svrha i objašnjenje ove tablice za ocjenjivanje

Ovom tablicom nastoji se osigurati zajednički i dosljedni pristup ocjenjivanju usklađenosti određenog prijedloga ili inicijative s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti na temelju Ugovora. Njome bi se trebala koristiti Europska komisija kada pokreće svoje prijedloge, nacionalni parlamenti kada sastavljaju obrazložena mišljenja u skladu s Protokolom br. 2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i Europski parlament i Vijeće kao suzakonodavci EU-a. Tablica bi se trebala upotrebljavati i za inicijative skupine država članica, zahtjeve Suda EU-a, preporuke Europske središnje banke i zahtjeve Europske investicijske banke za donošenje zakonodavnih akata (članak 3. Protokola br. 2).

S pomoću načela supsidijarnosti može se utvrditi je li djelovanje Unije opravdano u okviru podijeljenih ili pomoćnih nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima ili je prikladnije djelovanje država članica na odgovarajućoj nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Da bi se mogao uspješno položiti test supsidijarnosti, trebaju bi biti ispunjena dva kumulativna aspekta – nužnost djelovanja EU-a i dodana vrijednost EU-a. Oni su dodatno objašnjeni u nastavku.

Načelom proporcionalnosti osigurava se da intenzitet zakonodavnih obveza ili pristupa politici odgovara predviđenim ciljevima politike ili zakonodavstva. To znači da sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smiju prelaziti ono što je nužno za ostvarenje predviđenih ciljeva.

Procjene učinka koje Europska komisija izrađuje kako bi potkrijepila svoje prijedloge uključivat će ocjenu supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nadalje, svaki prijedlog Komisije bit će popraćen obrazloženjem u kojem je navedena i Komisijina ocjena supsidijarnosti i proporcionalnosti jer je to zahtjev iz Protokola br. 2 UFEU-a, zajedno sa zahtjevima za opsežno savjetovanje prije predlaganja zakonodavnog akta i za uzimanje u obzir lokalne i regionalne dimenzije predviđenog djelovanja.

Iako su ovom tablicom za ocjenjivanje obuhvaćeni samo supsidijarnost i proporcionalnost, svaka institucija koja se njome koristi može dodavati elemente koji su korisni za njezine unutarnje postupke i prioritete. Na primjer, tablica bi se mogla prilagoditi kako bi uključila ocjenu Komisijine uporabe instrumenata za bolju regulativu ili političkih aspekata Komisijinih prijedloga.

* Sva pitanja u ovom predlošku tablice za ocjenjivanje nisu relevantna za sve institucije.

1. Može li Unija djelovati? Koja je pravna osnova i nadležnost predviđenog djelovanja Unije?
1.1. Na kojem se članku Ugovora temelji zakonodavni prijedlog ili inicijativa politike?
1.2. Je li nadležnost Unije predstavljena tim člankom Ugovora isključiva, podijeljena ili pomoćna?
<i>Supsidijarnost se ne primjenjuje na područja politika u kojima Unija ima isključivu nadležnost kako je definirana člankom 3. UFEU-a. Posebna pravna osnova određuje je li prijedlog obuhvaćen mehanizmom kontrole supsidijarnosti. U članku 4. UFEU-a utvrđena su područja u kojima Unija dijeli nadležnost s državama članicama, a u članku 6. UFEU-a utvrđena su područja u kojima Unija ima nadležnost samo podupirati djelovanja država članica.</i>

2. Načelo supsidijarnosti: Zašto bi EU trebao djelovati?	
2.1. Ispunjava li prijedlog postupovne zahtjeve iz Protokola br. 2.:	
– Je li obavljeno opsežno savjetovanje prije podnošenja prijedloga akta? – Postoji li detaljna izjava s kvalitativnim i, ako je moguće, kvantitativnim pokazateljima na temelju kojih se može procijeniti može li se djelovanje na najbolji način ostvariti na razini Unije?	
2.2. Sadržava li obrazloženje (i procjena učinka) uz prijedlog Komisije odgovarajuće opravdanje u pogledu usklađenosti s načelom supsidijarnosti?	
2.3. Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku, da države članice mogu same u dostatnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja (nužnost djelovanja EU-a)?	
(a)	Imaju li problemi koji se rješavaju znatne/istaknute transnacionalne/prekogranične aspekte? Jesu li oni kvantificirani?
(b)	Bi li djelovanje na nacionalnoj razini ili nepostojanje djelovanja na razini EU-a bilo u suprotnosti s ključnim ciljevima Ugovora ili znatno naštetilo interesima drugih država članica?
(c)	U kojoj mjeri države članice imaju sposobnosti ili mogućnosti donijeti odgovarajuće mjere?

(d)	Kako se problem i njegovi uzroci (npr. negativni vanjski učinci, učinci prelijevanja) razlikuju na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini EU-a?
(e)	Je li problem raširen u cijelom EU-u ili ograničen na nekoliko država članica?
(f)	Jesu li države članice pretjerano opterećene pri ostvarivanju ciljeva planirane mjere?
(g)	Kako se stavovi/preferirani načini djelovanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela razlikuju diljem EU-a?
2.4. Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku, da se ciljevi predloženog djelovanja zbog svojih razmjera ili učinaka mogu bolje ostvariti na razini Unije (dodana vrijednost EU-a)?	
(a)	Donosi li djelovanje na razini EU-a nedvojbene koristi?
(b)	Postoje li ekonomije razmjera? Mogu li se ciljevi učinkovitije ostvariti na razini EU-a (veće koristi po jediničnom trošku)? Hoće li se poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta?
(c)	Koje su koristi zamjene različitih nacionalnih politika i pravila homogenijim pristupom politike?
(d)	Jesu li koristi djelovanja na razini EU-a značajnije od gubitka nadležnosti država članica te lokalnih i regionalnih tijela (osim troškova i koristi djelovanja na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini)?
(e)	Hoće li se poboljšati pravna jasnoća za one koji moraju provoditi zakonodavstvo?

3. Proporcionalnost: Kako bi EU trebao djelovati	
3.1. Sadržava li obrazloženje (i svaka procjena učinka) uz prijedlog Komisije odgovarajuće opravdanje proporcionalnosti prijedloga i izjavu koja omogućuje ocjenjivanje usklađenosti prijedloga s načelom proporcionalnosti?	
3.2. Smatrate li, na temelju odgovora na pitanja navedena u nastavku i informacija iz bilo koje procjene učinka, obrazloženja ili drugih izvora, da je predloženo djelovanje odgovarajući način za ostvarenje predviđenih ciljeva?	
(a)	Je li inicijativa ograničena na aspekte koje države članice ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri ostvariti same, već ih bolje može ostvariti Unija?
(b)	Je li oblik djelovanja Unije (odabir instrumenta) opravdan, je li što jednostavniji i u skladu sa zadovoljavajućim ostvarenjem ciljeva koji se žele ostvariti i osigurava li usklađenost s tim ciljevima (npr. izbor između uredbe, (okvirne) direktive, preporuke ili alternativnih regulatornih metoda, kao što je zajednička regulacija itd.)?
(c)	Ostavlja li se djelovanjem Unije što više prostora za donošenje odluka na nacionalnoj razini uz istodobno ostvarenje utvrđenih ciljeva na zadovoljavajući način? (npr. je li moguće ograničiti djelovanje Unije na minimalne standarde ili upotrijebiti manje strog instrument ili pristup politike?).
(d)	Uzrokuje li inicijativa financijske ili administrativne troškove za Uniju, nacionalne vlade, regionalna ili lokalna tijela, gospodarske subjekte ili građane? Jesu li ti troškovi razmjerni cilju koji se ostvaruje?
(e)	Jesu li, uz poštovanje prava Unije, uzete u obzir posebne okolnosti koje se odnose na pojedine države članice?