



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 23. 10. 2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

PRÍLOHY

k

**OZNÁMENIU KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE,
RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU
A VÝBORU REGIÓNOV**

Zásady subsidiarity a proporcionality – Posilnenie ich úlohy pri tvorbe politiky EÚ

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

PRÍLOHA I

Deväť odporúčaní osobitnej skupiny

<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 1</i>
Inštitúcie a orgány Únie a národné a regionálne parlamenty by mali na posudzovanie otázok spojených so zásadami subsidiarity (vrátane pridanej hodnoty EÚ) a proporcionality a s právnym základom nových a existujúcich právnych predpisov používať spoločnú metódu („hodnotiacu tabuľku“). V tejto metóde posudzovania by sa mali zohľadniť kritériá uvedené v protokole o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý bol pôvodne pripojený k Amsterdamskej zmluve, a príslušná judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. Návrh modelovej hodnotiacej tabuľky je priložený k tejto správe. Európsky parlament a Rada by mali počas legislatívneho procesu pomocou spoločnej metódy systematicky skúmať subsidiaritu a proporcionalitu vo vzťahu k legislatívnym návrhom a zmenám, ktoré vykonávajú. Mali by v plnej miere zohľadniť posúdenie Komisie predložené v jej návrhoch, ako aj (odôvodnené) stanoviská národných parlamentov a Európskeho výboru regiónov.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 2</i>
Komisia by mala flexibilne uplatňovať lehotu ôsmich týždňov vyplývajúcu zo zmluvy, ktorú majú národné parlamenty na predloženie svojich odôvodnených stanovísk. V tejto flexibilitě by sa mali zohľadniť bežné dovolenkové obdobia a obdobia prerušenia činnosti, pričom Komisia by podľa možnosti mohla odpovedať do ôsmich týždňov od doručenia každého stanoviska. Komisia by mala odôvodnené stanoviská, ktoré jej doručili národné parlamenty, a spätnú väzbu, ktorú jej doručili regionálne parlamenty s legislatívnymi právomocami, primerane uviesť vo svojej výročnej správe o subsidiarite a proporcionalite. Takisto by mala spoluzákonodarcom komplexne a včas sprístupniť informácie o návrhoch v prípadoch, keď boli vyjadrené významné obavy týkajúce sa subsidiarity.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 3</i>
Keď nastane príležitosť, mal by sa revidovať protokol č. 2 ZEÚ/ZFEÚ, aby sa národným parlamentom umožnila lehota 12 týždňov na prípravu a predloženie ich odôvodnených stanovísk a na plné vyjadrenie ich názorov týkajúcich sa subsidiarity, proporcionality a právneho základu (prenesenie právomocí) navrhovaných právnych predpisov. Národné parlamenty by mali konzultovať s regionálnymi parlamentmi s legislatívnymi právomocami v prípadoch, keď sa návrh právneho predpisu EÚ dotýka ich právomocí podľa vnútroštátneho práva.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 4</i>
Komisia by mala spoločne s národnými parlamentmi a Európskym výborom regiónov zvyšovať informovanosť vnútroštátnych, miestnych a regionálnych orgánov o možnostiach, ktoré majú na to, aby prispievali k tvorbe politík v ranom štádiu. Komisia by mala miestne a regionálne orgány plne zapojiť do svojich konzultačných procesov s prihliadnutím na ich osobitnú úlohu vo vykonávaní právnych predpisov Únie. Mala by presadzovať účasť miestnych a regionálnych orgánov prostredníctvom primeranej formy dotazníkov a poskytovaním väčšej spätnej väzby a zabezpečovaním väčšej viditeľnosti názorov miestnych a regionálnych orgánov vo svojich posúdeniach vplyvu, návrhoch a spätnej väzbe, ktoré postupuje spoluzákonodarcom. Členské štáty by mali dodržiavať usmernenia Európskej komisie a zmysluplne zapájať miestne a regionálne orgány do prípravy svojich národných programov reforiem a do tvorby a vykonávania štrukturálnych reforiem ako súčasť európskeho semestra, aby sa zlepšilo osvojenie a vykonávanie týchto reforiem.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 5</i>
Komisia by mala zabezpečiť, aby sa v jej posúdeniach vplyvu a hodnoteniach systematicky prihliadalo na územné vplyvy a aby sa posudzovali v prípadoch, keď sú významné z hľadiska miestnych a regionálnych orgánov. Miestne a regionálne orgány by mali pomôcť identifikovať takéto potenciálne vplyvy vo svojich odpovediach na konzultácie a v spätnej väzbe k plánom realizácie. Komisia by mala primerane zrevidovať svoje usmernenia a súbor nástrojov pre lepšiu právnú

reguláciu a riešiť otázky spojené s vykonávaním právnych predpisov a ich pridanou hodnotou EÚ. Zároveň by vo svojich návrhoch a sprievodných dôvodových správach mala zabezpečiť väčšiu viditeľnosť posudzovania, ktoré vykonáva vo vzťahu k subsidiarite, proporcionality a príslušným územným vplyvom.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 6</i>
Európsky parlament a Rada by mali počas svojich rokovaní súdržne používať tabuľku pre subsidiaritu s cieľom presadzovať kultúru lepšej informovanosti o otázkach dôležitých pre miestne a regionálne orgány. Komisia by mala spoluzákonodarcov upozorniť na akékoľvek názory, ktoré získa od miestnych a regionálnych orgánov v kontrolnom období po prijatí jej návrhov. Vlády členských štátov a národné parlamenty by mali na začiatku legislatívneho postupu požiadať o názory a odborné znalosti miestnych a regionálnych orgánov. Osobitná skupina vyzýva spoluzákonodarcov EÚ, aby zvážili pozývanie predstaviteľov miestnych a regionálnych orgánov na svoje zasadnutia alebo organizovanie vypočutí a podujatí tam, kde je to vhodné.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 7</i>
Regionálne a národné parlamenty by mali preskúmať, ako účinnejšie prepojiť svoje príslušné platformy na výmenu informácií (REGPEX a IPEX) s cieľom zabezpečiť, aby sa v legislatívnom postupe a postupe kontroly dodržiavania zásady subsidiarity lepšie zohľadnili ich záujmy.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 8</i>
Komisia by mala vypracovať mechanizmus na určenie a hodnotenie právnych predpisov z pohľadu subsidiarity, proporcionality, zjednodušenia, legislatívnej hustoty a úlohy miestnych a regionálnych orgánov. Tento mechanizmus by mohol nadväzovať na program a platformu REFIT. Pri monitorovaní a hodnotení právnych predpisov EÚ by sa vo všeobecnosti malo v plnej miere prihliadať na skúsenosti miestnych a regionálnych orgánov a ich sietí. Výbor regiónov by mal zaviesť novú pilotnú sieť regionálnych centier na podporu preskúmania vykonávania politik.
<i>Odporúčanie osobitnej skupiny č. 9</i>
Budúca Komisia by mala s Európskym parlamentom a Radou zvážiť nastolenie novej rovnováhy svojej činnosti v niektorých oblastiach politiky smerom k účinnejšiemu vykonávaniu namiesto zavádzania nových právnych predpisov v oblastiach, kde existuje vyspelý súbor právnych predpisov a/alebo kde bol súbor právnych predpisov nedávno výrazne revidovaný.

PRÍLOHA II

Modelová tabuľka na posudzovanie subsidiarity a proporcionality v celom cykle politiky (zo správy osobitnej skupiny pre subsidiaritu, proporcionality a scenár „Menej, ale efektívnejšie“)

Inštitúcia*	
Názov návrhu alebo iniciatívy	
Inštitucionálne odkazy	

Účel a vysvetlenie tejto hodnotiacej tabuľky

Cieľom tejto tabuľky je poskytnúť spoločný a súdržný prístup k posudzovaniu súladu daného návrhu alebo iniciatívy so zásadami subsidiarity a proporcionality vyplývajúcimi zo zmlúv. Tabuľku by mala používať Európska komisia pri predkladaní svojich návrhov, národné parlamenty pri príprave svojich odôvodnených stanovísk podľa protokolu č. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ako aj Európsky parlament a Rada ako spoluzákonodarcovia EÚ. Tabuľka by sa mala používať aj v prípade iniciatív skupiny členských štátov, žiadostí Súdneho dvora, odporúčaní Európskej centrálnej banky a žiadostí Európskej investičnej banky o prijatie legislatívnych aktov (článok 3 protokolu č. 2).

Zásada subsidiarity pomáha určiť, či je odôvodnené konanie Únie v rámci spoločných alebo podporných právomocí, ktoré jej boli zverené podľa zmlúv, alebo či je vhodnejšie, aby konali členské štáty na primeranej vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Ak sa má splniť skúška subsidiarity, mali by byť splnené oba kumulatívne aspekty nevyhnutnosti opatrenia EÚ a pridanej hodnoty EÚ. Tieto aspekty sa podrobnejšie vysvetľujú ďalej.

Zásadou proporcionality sa pomáha zabezpečiť, aby intenzita legislatívnych povinností alebo prístupu politiky zodpovedala zamýšľaným cieľom politiky alebo právneho predpisu. To znamená, že obsah a forma opatrenia Únie nesmú prekročiť rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie zamýšľaných cieľov.

Posúdenia vplyvu, ktoré Európska komisia pripravuje na podporu svojich návrhov, budú zahŕňať posúdenie subsidiarity a proporcionality. Ku každému návrhu Komisie bude okrem toho pripojená dôvodová správa, v ktorej sa takisto predkladá posúdenie subsidiarity a proporcionality Komisiou, keďže ide o požiadavku protokolu č. 2 ZFEÚ, spolu s požiadavkami na rozsiahle konzultácie pred predložením návrhu legislatívneho aktu a na zohľadnenie miestneho a regionálneho rozmeru plánovaného opatrenia.

Zatiaľ čo v tejto hodnotiacej tabuľke sa riešia len otázky subsidiarity a proporcionality, každá inštitúcia, ktorá ju používa, môže voľne dopĺňať prvky, ktoré sú užitočné pre jej vlastné vnútorné procesy a priority. Tabuľka by sa mohla upraviť napríklad tak, aby zahŕňala posúdenie využívania nástrojov lepšej právnej regulácie Komisiou alebo posúdenie politických aspektov návrhov Komisie.

* Nie všetky otázky v tejto modelovej hodnotiacej tabuľke sú relevantné pre všetky inštitúcie.

1. Môže Únia konať? Aký je právny základ zamýšľaného opatrenia Únie a aká právomoc je s ním spojená?
1.1. Ktoré články zmluvy sa používajú na podporu legislatívneho návrhu alebo politickej iniciatívy?
1.2. Je právomoc Únie, ktorú predstavuje tento článok zmluvy, svojou povahou výlučná, spoločná alebo podporná?
<i>Subsidiarita sa neuplatňuje na oblasti politiky, v ktorých má Únia výlučnú právomoc, ako sa vymedzuje v článku 3 ZFEÚ. Konkrétnym právnym základom sa určuje, či sa na návrh vzťahuje postup kontroly dodržiavania zásady subsidiarity. V článku 4 ZFEÚ sa uvádzajú oblasti, v ktorých majú Únia a členské štáty spoločnú právomoc, a v článku 6 ZFEÚ sa uvádzajú oblasti, v ktorých má Únia len právomoc podporovať opatrenia členských štátov.</i>

2. Zásada subsidiarity: Prečo by mala EÚ konať?	
2.1. Spĺňa návrh procedurálne požiadavky protokolu č. 2?:	
– Uskutočnili sa pred predložením návrhu aktu rozsiahle konzultácie? – Existuje podrobné vyhlásenie s kvalitatívnymi a pokiaľ možno aj s kvantitatívnymi ukazovateľmi, ktoré umožňujú vyhodnotiť, či opatrenie možno najlepšie dosiahnuť na úrovni Únie?	
2.2. Obsahuje dôvodová správa (a akékoľvek posúdenie vplyvu) pripojená k návrhu Komisie primerané odôvodnenie, pokiaľ ide o dodržanie zásady subsidiarity?	
2.3. Vyplýva z odpovedí na nasledujúce otázky, že ciele navrhovaného opatrenia môžu uspokojivo dosiahnuť členské štáty konajúce samostatne (nevyhnutnosť opatrenia EÚ)?	
a)	Majú problémy, ktoré sa riešia, významné/značné nadnárodné/cezhraničné aspekty? Boli tieto aspekty kvantifikované?
b)	Bolo by vnútroštátne opatrenie alebo neexistencia opatrenia na úrovni EÚ v rozpore s ústrednými cieľmi zmluvy alebo by sa výrazne poškodili záujmy iných členských štátov?
c)	Do akej miery členské štáty dokážu alebo môžu prijať primerané opatrenia?

d)	Ako sa problém a jeho príčiny (napr. negatívne vonkajšie okolnosti, presahy) líšia na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni EÚ?
e)	Je problém rozšírený v celej EÚ alebo je obmedzený na niekoľko členských štátov?
f)	Sú členské štáty preťažené pri dosahovaní cieľov plánovaného opatrenia?
g)	Ako sa v rámci EÚ líšia názory/preferované opatrenia vnútroštátnych, regionálnych a miestnych orgánov?
2.4. Vyplýva z odpovedí na nasledujúce otázky, že ciele navrhovaného opatrenia sa môžu lepšie dosiahnuť na úrovni Únie z dôvodu rozsahu alebo účinkov tohto opatrenia (pridaná hodnota EÚ)?	
a)	Existujú jasné výhody opatrenia na úrovni EÚ?
b)	Existujú úspory z rozsahu? Môžu sa ciele efektívnejšie splniť na úrovni EÚ (väčšie prínosy na jednotku nákladov)? Zlepší sa fungovanie vnútorného trhu?
c)	Aké sú prínosy nahradenia rôznych vnútroštátnych politík a pravidiel homogénnejším prístupom politiky?
d)	Vyvážia prínosy opatrenia na úrovni EÚ stratu právomoci členských štátov a miestnych a regionálnych orgánov (okrem nákladov a prínosov konania na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni)?
e)	Zlepší sa právna jasnosť pre tých, ktorí budú musieť právny predpis vykonávať?

3. Proporcionalita: Ako by mala EÚ konať?	
3.1. Obsahuje dôvodová správa (a akékoľvek posúdenie vplyvu) pripojená k návrhu Komisie primerané odôvodnenie, pokiaľ ide o proporционаlitu návrhu, a vyhlásenie, ktoré umožňuje vyhodnotiť súlad návrhu so zásadou proporcionality?	
3.2. Vyplýva z odpovedí na nasledujúce otázky a z informácií dostupných z akéhokoľvek posúdenia vplyvu, dôvodovej správy alebo iných zdrojov, že navrhované opatrenie je primeraným prostriedkom na dosiahnutie zamýšľaných cieľov?	
a)	Je iniciatíva obmedzená na aspekty, ktoré členské štáty nemôžu uspokojivo dosiahnuť samy a v ktorých Únia môže dosiahnuť lepšie výsledky?
b)	Je forma opatrenia Únie (výber nástroja) odôvodnená, čo najjednoduchšia a súdržná s uspokojivým dosiahnutím sledovaných cieľov a zabezpečením ich plnenia [napr. výber medzi nariadením, (rámcovou) smernicou, odporúčaním alebo alternatívnymi regulačnými postupmi ako je spoluregulácia atď.]?
c)	Ponecháva sa v rámci opatrenia Únie čo najväčší priestor pre vnútroštátne rozhodovanie a zároveň sa uspokojivo dosahujú stanovené ciele? (napr. je možné obmedziť európske opatrenie na minimálne normy alebo použiť menej prísny nástroj alebo prístup?)
d)	Vedie iniciatíva k vzniku finančných alebo administratívnych nákladov pre Úniu, národné vlády, regionálne alebo miestne orgány, hospodárske subjekty alebo občanov? Sú tieto náklady úmerné cieľu, ktorý sa má dosiahnuť?
e)	Prihliadalo sa pri súbežnom rešpektovaní práva Únie na osobitné okolnosti, ktoré sa uplatňujú v jednotlivých členských štátoch?