



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 23.10.2018
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

PŘÍLOHY

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU

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

PŘÍLOHA I

Devět doporučení pracovní skupiny

<i>Doporučení pracovní skupiny č. 1</i>
Orgány a instituce Unie a vnitrostátní a regionální parlamenty by při posuzování záležitostí souvisejících se zásadami subsidiarity (včetně přidané hodnoty EU), proporcionality a právního základu nových a stávajících právních předpisů měly používat společnou metodu („tabulkový posuzovací dotazník“). Tato metoda hodnocení by měla zachycovat kritéria stanovená v protokolu o používání subsidiarity a proporcionality, který byl původně připojen k Amsterodamské smlouvě, a příslušnou judikaturu Evropského soudního dvora. Navrhovaný tabulkový posuzovací dotazník je připojen k této zprávě. Během legislativního procesu by Evropský parlament a Rada měly u návrhů právních předpisů a změn, které provádějí, systematicky posuzovat subsidiaritu a proporcionalitu pomocí společné metody. Měly by plně přihlížet k posouzení Komise uvedenému v jejích návrzích, jakož i k (odůvodněným) stanoviskům vnitrostátních parlamentů a Evropského výboru regionů.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 2</i>
Komise by měla osmítýdenní lhůtu stanovenou ve Smlouvě, kterou mají vnitrostátní parlamenty k dispozici na předložení odůvodněných stanovisek, uplatňovat flexibilně. Tato flexibilita by měla zohledňovat obvyklá období dovolených a parlamentních prázdnin a současně by měla Komisi umožnit, aby reagovala pokud možno do osmi týdnů od obdržení každého stanoviska. Komise by měla odůvodněná stanoviska, která obdrží od vnitrostátních parlamentů, a zpětnou vazbu od regionálních parlamentů, které mají normotvornou pravomoc, vzít náležitě v úvahu ve své výroční zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě. Rovněž by měla spolunormotvůrcům včas a v úplnosti zpřístupnit informace o návrzích, u nichž byly s ohledem na subsidiaritu vysloveny vážné obavy.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 3</i>
Protokol č. 2 k SEU/SFEU by měl být revidován, jakmile se naskytne příležitost, aby měly vnitrostátní parlamenty dvanáctitýdenní lhůtu na přípravu a předložení svých odůvodněných stanovisek a na to, aby u navrhovaných právních předpisů plně vyslovily své názory na subsidiaritu, proporcionalitu a právní základ (svěření pravomocí). Vnitrostátní parlamenty by měly konzultovat regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc, pokud se návrh právních předpisů EU dotýká jejich pravomocí podle vnitrostátního práva.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 4</i>
Spolu s vnitrostátními parlamenty a Evropským výborem regionů by Komise měla zvyšovat informovanost vnitrostátních, místních a regionálních orgánů ohledně toho, jak mohou již v počáteční fázi přispět k tvorbě politiky. Komise by měla místní a regionální orgány plně zapojit do svých konzultačních procesů, přičemž by měla zohlednit jejich zvláštní úlohu při provádění právních předpisů Unie. Účast místních a regionálních orgánů by měla podporovat vhodným návrhem dotazníků a tím, že v posouzeních dopadů, návrzích a zpětné vazbě předávaných spolunormotvůrcům více zviditelní názory místních a regionálních orgánů a poskytne k nim podrobnější zpětnou vazbu. Členské státy by se měly řídit pokyny Komise a smysluplně spolupracovat s místními a regionálními orgány při přípravě svých národních programů reforem a při navrhování a provádění strukturálních reforem v rámci evropského semestru, aby zvýšily vlastní odpovědnost za tyto reformy a zlepšily jejich provádění.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 5</i>
Komise by měla zajistit, aby její posouzení dopadů a hodnocení systematicky zvažovala územní dopady a tyto dopady vyhodnocovala, jsou-li pro místní a regionální orgány důležité. Místní a regionální orgány by měly pomoci určit tyto potenciální dopady ve svých reakcích na konzultace a ve zpětné vazbě ohledně plánů. Komise by měla náležitě revidovat své pokyny ke zlepšování právní úpravy a soubor nástrojů a zabývat se otázkami, které souvisejí s prováděním právních předpisů a s přidanou hodnotou EU, kterou tyto předpisy přinášejí, a ve svých návrzích a připojených důvodových zprávách by měla více zviditelnit své posouzení subsidiarity, proporcionality a příslušných územních dopadů.

<i>Doporučení pracovní skupiny č. 6</i>
Evropský parlament a Rada by měly při jednáních konzistentně používat tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity s cílem prosazovat kulturu lepší informovanosti o záležitostech, které jsou důležité pro místní a regionální orgány. Komise by měla spolunormotvůrcům předložit veškeré názory, které od místních a regionálních orgánů obdrží v kontrolním období po přijetí návrhů. Vlády a vnitrostátní parlamenty členských států by si na začátku legislativního postupu měly vyžádat názory a odborné znalosti místních a regionálních orgánů. Pracovní skupina spolutvůrce právních předpisů EU vyzývá, aby uvážili pozvání zástupců místních a regionálních orgánů na svá zasedání nebo pořádání slyšení a akcí, je-li to vhodné.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 7</i>
Regionální a vnitrostátní parlamenty by měly přezkoumat možnosti účinnějšího propojení svých příslušných platforem pro sdílení informací (REGPEX a IPEX) s cílem zajistit, aby legislativní postup a mechanismus kontroly subsidiarity lépe zohledňovaly jejich obavy.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 8</i>
Komise by měla vyvinout mechanismus pro určování a hodnocení právních předpisů z hlediska subsidiarity, proporcionality, zjednodušení, legislativní intenzity a úlohy místních a regionálních orgánů. To by mohlo navazovat na program a platformu REFIT. Při monitorování a hodnocení právních předpisů EU by měly být obecně zohledněny zkušenosti místních a regionálních orgánů a jejich sítí. Výbor regionů by měl zřídit novou pilotní síť regionálních center na podporu přezkumů provádění politik.
<i>Doporučení pracovní skupiny č. 9</i>
Příští Komise by spolu s Evropským parlamentem a Radou měla uvážit přehodnocení své činnosti v některých oblastech politiky s cílem zajistit účinnější provádění právních předpisů místo iniciování nových předpisů v oblastech, v nichž je stávající soubor právních předpisů plně vyvinutý a/nebo byl nedávno podstatně revidován.

PŘÍLOHA II

Modelový tabulkový dotazník pro posouzení subsidiarity a proporcionality v průběhu celého politického cyklu (převzato ze zprávy pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“)

Orgán*	
Název návrhu nebo iniciativy	
Institucionální ref. číslo (čísla)	

Účel a vysvětlení tohoto dotazníku

Účelem tohoto dotazníku je stanovit společný a jednotný přístup k posuzování souladu daného návrhu nebo iniciativy se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými ve Smlouvě. Dotazník je určen k tomu, aby jej Evropská komise používala při iniciování svých návrhů, vnitrostátní parlamenty při přípravě svých odůvodněných stanovisek podle protokolu č. 2 ke Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU) a Evropský parlament a Rada jakožto spolutvůrci právních předpisů EU. Dotazník je rovněž zamýšlen pro iniciativy předložené skupinou členských států, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky o přijetí legislativních aktů (článek 3 protokolu č. 2).

Zásada subsidiarity pomáhá určit, zda je odůvodněné, aby Unie jednala v rámci sdílené nebo podpůrné pravomoci, kterou jí svěřují Smlouvy, nebo zda je vhodnější, aby jednaly členské státy na příslušné vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni. Má-li být splněn test subsidiarity, měly by být splněny dva kumulativní aspekty týkající se nezbytnosti opatření EU a přidané hodnoty EU. Ty jsou objasněny níže.

Zásada proporcionality pomáhá zajistit, aby intenzita legislativních povinností nebo politický přístup odpovídaly zamýšleným cílům politiky nebo právních předpisů. To znamená, že obsah a forma opatření Unie nesmí jít nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení zamýšlených cílů.

Posouzení dopadů, která Evropská komise vyhotovuje na podporu svých návrhů, obsahují posouzení subsidiarity a proporcionality. Ke každému návrhu Komise je mimoto připojena důvodová zpráva, která rovněž představuje hodnocení Komise týkající se subsidiarity a proporcionality, jelikož se jedná o požadavek stanovený v protokolu č. 2 k SFEU spolu s požadavky na rozsáhlé konzultace před navržením legislativního aktu a na zohlednění místního a regionálního rozměru plánovaného opatření.

Ačkoliv se tento tabulkový dotazník zabývá pouze subsidiaritou a proporcionalitou, každý orgán, který jej bude používat, může připojit libovolné prvky, jež jsou užitečné pro jeho vlastní interní postupy a priority. Tabulkový dotazník lze například upravit tak, aby zahrnoval posouzení toho, jak Komise využívá nástroje zlepšování právní úpravy, nebo politických aspektů návrhů Komise.

* Ne všechny otázky uvedené v tomto tabulkovém posuzovacím dotazníku jsou důležité pro všechny orgány.

1. Může Unie jednat? Jaké jsou u zamýšleného opatření Unie právní základ a pravomoc?
1.1 Který článek nebo články Smlouvy jsou použity na podporu legislativního návrhu nebo politické iniciativy?
1.2 Je pravomoc Unie podle tohoto článku Smlouvy výlučná, sdílená, nebo podpůrná?
<i>Subsidiarita se nevztahuje na oblasti politiky, v nichž má Unie výlučnou pravomoc, jak jsou vymezeny v článku 3 SFEU. To, zda se na návrh vztahuje mechanismus kontroly subsidiarity, určuje konkrétní právní základ. Článek 4 SFEU stanoví oblasti, v nichž Unie sdílí pravomoc s členskými státy, a článek 6 SFEU stanoví oblasti, v nichž má Unie pravomoc provádět pouze činnosti na podporu činností členských států.</i>

2. Zásada subsidiarity: proč by EU měla jednat?	
2.1 Splňuje návrh procesní požadavky stanovené v protokolu č. 2:	
– Uskutečnily se před předložením aktu rozsáhlé konzultace? – Je k dispozici podrobný výkaz s kvalitativními a pokud možno kvantitativními ukazateli, které umožňují posoudit, zda lze cílů opatření dosáhnout nejlépe na úrovni Unie?	
2.2 Obsahuje důvodová zpráva (a případně posouzení dopadů) připojená k návrhu Komise náležité zdůvodnění souladu se zásadou subsidiarity?	
2.3 Lze na základě odpovědí na níže uvedené otázky cílů navrhovaného opatření dosáhnout uspokojivě na úrovni členských států jednajících samostatně (nezbytnost opatření EU)?	
a)	Existují významné/patrné nadnárodní/přeshraniční aspekty problémů, které se řeší? Byly tyto aspekty vyčísleny?
b)	Byly by vnitrostátní opatření nebo neexistence opatření na úrovni EU v rozporu se základními cíli Smlouvy nebo poškodily by významně zájmy ostatních členských států?
c)	Do jaké míry mají členské státy schopnost nebo možnost přijmout vhodná opatření?
d)	Jak se problém a jeho příčiny (např. negativní externality, vedlejší účinky) liší na vnitrostátní, regionální a místní úrovni EU?

e)	Je problém rozšířen v celé EU, nebo je omezen na několik málo členských států?
f)	Jsou členské státy při dosahování cílů plánovaného opatření přetíženy?
g)	Jak se názory / upřednostňovaný postup vnitrostátních, regionálních a místních orgánů v rámci EU liší?
2.4 Lze na základě odpovědí na níže uvedené otázky cílů navrhovaného opatření dosáhnout lépe na úrovni Unie z důvodu rozsahu nebo účinku tohoto opatření (přidaná hodnota EU)?	
a)	Má opatření na úrovni EU jednoznačné přínosy?
b)	Existují úspory z rozsahu? Lze cílů dosáhnout efektivněji na úrovni EU (větší přínosy na jednotkové náklady)? Zlepší se fungování vnitřního trhu?
c)	Jaké jsou přínosy nahrazení různých vnitrostátních politik a pravidel jednotnějším politickým přístupem?
d)	Převáží přínosy opatření na úrovni EU nad ztrátou pravomocí členských států a místních a regionálních orgánů (nad rámec nákladů a přínosů opatření na vnitrostátní, místní a regionální úrovni)?
e)	Zlepší se právní jasnost pro subjekty, které musí právní předpisy uplatňovat?

3. <i>Proporcionalita: jak by měla EU jednat</i>	
3.1 Obsahuje důvodová zpráva (a případně posouzení dopadů) připojená k návrhu Komise náležité zdůvodnění proporcionality návrhu a výkaz umožňující posoudit soulad návrhu se zásadou proporcionality?	
3.2 Představuje na základě odpovědí na níže uvedené otázky a informací, které jsou dostupné v posouzení dopadů, důvodové zprávě či jiných zdrojích, navrhované opatření vhodný způsob dosažení zamýšlených cílů?	
a)	Je iniciativa omezena na aspekty, jichž nemohou členské státy dosáhnout uspokojivě samy a jimiž se může lépe zabývat Unie?
b)	Je forma opatření Unie (volba nástroje) odůvodněná, co nejjednodušší a soudržná s uspokojivým dosažením sledovaných cílů a zajištěním souladu s těmito cíli (např. volba mezi nařízením, (rámcovou) směrnicí, doporučením nebo jinými způsoby úpravy, jako je společná regulace)?
c)	Ponechává opatření Unie co největší prostor pro rozhodování na vnitrostátní úrovni při současném uspokojivém dosažení stanovených cílů? (Je například možné omezit evropské opatření na minimální pravidla nebo využít mírnější politický nástroj či přístup?)
d)	Vytváří iniciativa finanční nebo správní náklady pro Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty či občany? Jsou tyto náklady úměrné cílům, jichž má být dosaženo?
e)	Byla – při respektování práva Unie – vzata v úvahu zvláštní situace v jednotlivých členských státech?