



Strasbourg, 23.10.2018.
COM(2018) 703 final

**KOMUNIKACIJA 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}

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

Želim da naša Unija stavi veći naglasak na ono što je važno i tako pridonese radu koji je Komisija već započela. Ne smijemo se uplitati u svakodnevicu europskih građana reguliranjem svakog aspekta njihovih života. Trebamo biti veliki u velikim stvarima. Ne smijemo građane preplavljivati bujicom novih inicijativa ili tražiti sve veće ovlasti. Gdje god to ima smisla, ovlasti moramo vratiti državama članicama.

Govor predsjednika Jean-Claudea Junckera o stanju Unije 2017.

1. UVOD

Komisija je usredotočena na važna pitanja. U središte svojeg djelovanja postavila je donošenje politika utemeljenih na dokazima i bolju regulativu. Predložila je ekonomske programe rada usredotočene na deset prioriteta predsjednika Junckera. Ova Komisija naglasila je da je potrebno djelovati više i ambicioznije u velikim pitanjima, a manje i skromnije u manjim pitanjima.

Supsidijarnost i proporcionalnost ključni su elementi Komisijine agende za bolju regulativu koja je temelj pripreme njezinih prijedloga politika. Komisija je uložila velik napor u bolju regulativu koja sad postaje njezin sastavni dio. Pouke iz prijašnjih iskustava i mišljenja dionika i civilnog društva u središtu su postupka oblikovanja politika prije predlaganja novog zakonodavstva. Komisijine napore nedavno je prepoznao OECD koji Komisiju svrstava među vodeće¹ u provođenju dobre regulatorne prakse. No to ne znači da ćemo živjeti na staroj slavi. Komisija analizira paket reformi kojim je obuhvaćen cijeli ciklus politika donesen u svibnju 2015. Cilj reformi bilo je povećanje otvorenosti i transparentnosti u postupku donošenja odluka EU-a, poboljšanje kvalitete novih propisa boljim procjenama učinka za nacрте zakonodavnih akata i izmjene te promicanje stalnog i dosljednog preispitivanja postojećih propisa EU-a. Analizom stanja nastojat ćemo precizirati i dodatno poboljšati našu politiku bolje regulative, među ostalim u pogledu supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Ta analiza stanja odvija se usporedno s razmatranjem budućnosti Europe o kojem je Komisija predstavila bijelu knjigu u ožujku 2017. Predstavljeno je pet scenarija u kojima je prikazano kako bi Unija mogla izgledati 2025. te je pokrenut proces u okviru kojeg je održano više od 2000 javnih događanja čiji je cilj bio Europljanima omogućiti izražavanje mišljenja o budućnosti njihove Unije. Komentirajući tu raspravu u svojem govoru o stanju Unije 2017., predsjednik Juncker predstavio je svoju viziju demokratske Unije koja se temelji na slobodi, jednakosti i vladavini prava. Za nastavak rada u tom području, predsjednik Juncker osnovao je radnu skupinu za supsidijarnost i proporcionalnost koja je imala zadaću kritički razmotriti sva područja politike kako bi se uvjerila da Unija djeluje samo ondje gdje može ostvariti dodanu vrijednost, a posebno je

¹ OECD-ov pregled regulatorne politike 2018.: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

temeljito trebala razmotriti 4. scenarij – „Činiti manje, ali učinkovitije”² prema kojem bi Unija svoje ograničene resurse trebala usmjerila na manji broj aktivnosti kako bi učinkovitije ostvarila svoje prioritete.

Komisija je već napredovala u pronalaženju načina za učinkovitiju provedbu politika Unije uz manje djelovanja na razini Unije, a više na nacionalnoj razini. Danas se više od 97 % mjera državne potpore provodi izravno na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini na temelju jasno definiranih kriterija bez prethodnog odobrenja Komisije. Zahvaljujući većim ovlastima, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje od 2004. donose oko 85 % odluka o provedbi protumonopolskih propisa. Predloženim pojednostavnjenjem zajedničke poljoprivredne politike prepoznaje se raznolikost lokalnih uvjeta diljem Unije te se nacionalnim tijelima vraća odgovornost za nalaženje učinkovitih i prilagođenih rješenja za podupiranje poljoprivrede i okoliša.

U budućnosti bi se taj pristup, koji je razvijen za vrijeme ove Komisije, trebalo dublje ugraditi u Komisijino djelovanje. Trebao bi postati dio kontinuiranog promišljanja o tome u kojoj bi mjeri EU trebao regulirati svakodnevni život građana. Imajući to u vidu, ovom se Komunikacijom utvrđuje na koji se način treba ojačati ulogu načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u donošenju politika EU-a. Konkretno, njome se pokreću Komisijine mjere u vezi s preporukama radne skupine te se ističu područja u kojima drugi moraju djelovati. Komisija u okviru analize stanja za bolju regulativu u prvoj polovini 2019. namjerava razraditi pojedinosti nakon što je saslušala stajališta svih strana koje su zainteresirane za bolju regulativu.

2. VAŽNOST SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

Načelo supsidijarnosti u središtu je djelovanja Unije. U skladu s Ugovorima, države članice Uniji su dodijelile određene nadležnosti, a načelom supsidijarnosti uređuje se njihovo korištenje. U područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti Unija djeluje samo ako ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.

Provjera usklađenosti s načelom u osnovi predstavlja političko pitanje koje je povjereno političkim institucijama EU-a i nacionalnim parlamentima. Imajući u vidu to, predsjednik Juncker u svojim je političkim smjernicama³ naglasio važnost jačanja suradnje s nacionalnim parlamentima kao načina približavanja Unije njezinim građanima. Protokolima br. 1 i br. 2 Ugovorâ utvrđena je uloga nacionalnih parlamenata u Uniji i dana im je ovlast za provjeru supsidijarnosti⁴. Konkretno, Komisijin prijedlog zakonodavnog akta mora se proslijediti nacionalnim parlamentima, koji imaju osam tjedana za dostavu obrazloženog mišljenja, a svakom od njih dodijeljena su dva glasa.

² Naslov je 4. scenarija bijele knjige „Činiti manje, ali učinkovitije: EU27 usredotočen je na bolje i brže ostvarenje rezultata u određenim područjima politika, dok u drugima čini manje”.; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_hr

³ Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju kandidata za predsjednika Europske komisije Jean-Claudea Junckera, Strasbourg, 15. srpnja 2014.

⁴ Vidjeti članak 12. UEU-a, protokole br. 1 i br. 2 Ugovora o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

Ako ukupan broj glasova prelazi određeni prag⁵, Komisija mora preispitati svoj prijedlog i navesti zašto ga zadržava, mijenja ili povlači. Ako prijedlog koji podliježe redovnom zakonodavnom postupku postigne običnu većinu glasova nacionalnih parlamenata, Komisija mora obrazložiti zašto svoj prijedlog zadržava (ako ga ne povuče ili izmijeni), a Europski parlament i Vijeće moraju razmotriti je li on u skladu s načelom supsidijarnosti. Ako obična većina članova Europskog parlamenta ili 55 % članova Vijeća odluče da se prijedlogom krši načelo supsidijarnosti, prijedlog se neće dalje razmatrati. Sud EU-a nadležan je za odlučivanje u postupcima zbog povrede načela supsidijarnosti koje pokrenu države članice (ili o kojima izvijeste države članice u ime svojeg nacionalnog parlamenta) ili koje pokrene Odbor regija, u slučajevima u kojima ima pravo savjetovanja na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

U praksi supsidijarnost znači utvrđivanje najbolje razine upravljanja za donošenje i provedbu politika. Unija bi trebala djelovati samo kada je to potrebno i ako njezino djelovanje donosi jasne prednosti u odnosu na mjere poduzete na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Potencijalna dodana vrijednost djelovanja EU-a i trošak nedjelovanja za EU (koji se često naziva „cijena neujedinjene Europe“) usko su povezani koncepti⁶. Politička procjena o tome stvara li određeni instrument politike EU-a dodanu vrijednost može se promijeniti tijekom vremena, ovisno o aktualnim političkim prioritetima.

Supsidijarnost se često smatra izborom između djelovanja EU-a i nedjelovanja, što nije točno. Supsidijarnost znači prepuštanje odgovornosti za djelovanje najprikladnijoj razini upravljanja. Države članice mogu slobodno djelovati i u područjima u kojima Unija ne djeluje, a u slučaju određenih politika djelovanje može biti potrebno na svim razinama upravljanja. Općenito, Komisija će svojim procjenama istražiti europsku dimenziju problema i učinke svake nove inicijative.

Načelom proporcionalnosti zahtijeva se da sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelaze ono što je potrebno za ostvarivanje utvrđenih ciljeva⁷. Protokolom br. 2 detaljnije se utvrđuju zahtjevi proporcionalnosti za nacрте zakonodavnih akata⁸. Svako opterećenje, financijsko ili administrativno, koje nastaje za Uniju, nacionalne vlade, regionalne ili lokalne vlasti i gospodarske subjekte mora se svesti na najmanju moguću mjeru kako bi bilo primjereno cilju koji se treba ostvariti. Za Komisiju to znači ostvarivanje ambicioznih politika na najjednostavniji način uz najmanje troškove te izbjegavanje nepotrebne birokracije. Potrebno je pažljivo uskladiti intenzitet predložene mjere sa željenim ciljevima. Proporcionalnost je temelj Komisijine politike bolje regulative i njezina Programa za primjerenost i učinkovitost propisa. Sud EU-a krajnji je arbitar u pogledu proporcionalnosti i može ukinuti akte za koje smatra da su prekršili to načelo.

S obzirom na važnost ispravne primjene obaju načela⁹ te s obzirom na bliske odnose Komisije s nacionalnim parlamentima, Komisija objavljuje godišnje izvješće o oba

⁵ „Žuti karton“ odgovara trećini svih glasova ili jednoj četvrtini glasova u području slobode, sigurnosti i pravde (članak 76. UFEU-a). „Narančasti karton“ odgovara običnoj većini glasova.

⁶ Vidjeti, na primjer, „Pregled troškova nedjelovanja na razini Europe, 2014.–2019.“; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Članak 5. Ugovora o Europskoj uniji.

⁸ Članak 5. Protokola br. 2

⁹ Člankom 9. Protokola br. 2 od Komisije se zahtijeva podnošenje godišnjeg izvješća o primjeni članka 5. Ugovora o Europskoj uniji.

navedena pitanja. Ovoj su Komunikaciji priloženi i godišnje izvješće za 2017. o odnosima između Europske komisije i nacionalnih parlamenata te godišnje izvješće za 2017. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

3. SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST: KLJUČNI ELEMENTI BOLJE REGULATIVE

Supsidijarnost i proporcionalnost ključni su elementi Komisijina pristupa boljoj regulativi koji se temelji na trima temeljnim postupcima evaluacije, procjene učinka i savjetovanja s dionicima. Ova je Komisija uložila znatne resurse kako bi poboljšala svoj pristup. Te su promjene utjecale i na značajno poboljšanje procjene supsidijarnosti i proporcionalnosti:

- Komisija je povećala transparentnost, legitimitet i odgovornost za svoj rad. Na *web*-mjestu „Pridonesite zakonodavnom postupku” dionicima se omogućuje potpuno sudjelovanje u radu Komisije tijekom ciklusa politika¹⁰, od davanja povratnih informacija o početnim idejama do očitovanja o donesenim prijedlozima Komisije i nacrtima delegiranih i provedbenih akata,
- glavne inicijative popraćene su javnim savjetovanjima, a najvažnije će biti dostupne na svim službenim jezicima,
- Komisija je u svibnju 2015. pripremila prve integrirane smjernice o boljoj regulativi, a 2017. dovršila je veliko ažuriranje tih smjernica. Te smjernice i instrumenti usmjeravaju rad osoblja Komisije tijekom cijelog ciklusa politika¹¹ i njima je ažuriran način procjene supsidijarnosti i proporcionalnosti. Objavljeni su radi olakšavanja pojačanog sudjelovanja Europskog parlamenta, Vijeća i drugih zainteresiranih strana u postupku donošenja politika Unije,
- osnovan je novi Odbor za kontrolu regulative¹² s troje članova koji nisu iz institucija EU-a. Taj neovisni odbor provjerava kvalitetu procjena učinka i odabranih evaluacija postojećeg zakonodavstva te objavljuje sva svoja mišljenja. U načelu, potrebno je pozitivno mišljenje Odbora o procjeni učinka. U protivnom Komisija mora javno objasniti zašto je odlučila nastaviti postupak. Nedostaci u analizi supsidijarnosti i proporcionalnosti među najučestalijim su uzrocima negativnih mišljenja¹³,
- stručnjaci platforme REFIT¹⁴ pomažu Komisiji u pronalaženju rješenja za pojednostavnjenje postojećeg zakonodavstva. Platforma je uz pomoć predstavnika Odbora regija donijela više od 80 mišljenja,

¹⁰ „Pridonesite zakonodavnom postupku”: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_hr

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

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

¹³ Vidjeti str. 20. godišnjeg izvješća Odbora za kontrolu regulative za 2017.; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Platforma, osnovana 2015., podupire pojednostavnjenje prava EU-a i smanjenje nepotrebnog regulatornog opterećenja u korist civilnog društva, poduzeća i tijela javne vlasti. Komisiji daje preporuke uzimajući u obzir prijedloge zainteresiranih strana. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_hr

- Europski parlament, Vijeće i Europska komisija potpisali su u travnju 2016. novi Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva¹⁵. Njime su obuhvaćeni svi aspekti bolje regulative, uključujući supsidijarnost i proporcionalnost, transparentnost zakonodavnog postupka, korištenje delegiranih akata te godišnje i višegodišnje programiranje političkih prioriteta.

Primjenom tih instrumenata za bolju regulativu promiču se proporcionalniji zakonodavni prijedlozi¹⁶. Da bi se u praksi ostvarili željeni rezultati, nužno je i da se pravo EU-a učinkovito provodi. Procjena učinka i evaluacija pomažu u osiguravanju učinkovite provedbe. One se nadopunjuju strateškim pristupom¹⁷ provedbi i izvršenju prava EU-a, među ostalim pružanjem pomoći državama članicama za ispravnu provedbu prava EU-a i usmjeravanjem postupaka zbog povrede na sustavne probleme u kojima bi mjere Komisije za osiguravanje izvršenja mogle dati konkretne rezultate.

Komisija trenutačno analizira kako ta politika bolje regulative funkcionira i aktivno traži mišljenja svih zainteresiranih strana¹⁸. Cilj je te analize stanja utvrditi mogu li se, i na koji način, naši instrumenti za bolju regulativu upotrebljavati učinkovitije i djelotvornije, uključujući jačanjem uloge supsidijarnosti i proporcionalnosti u donošenju politika.

Izvješće radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije”

Radna skupina sastojala se od članova Odbora regija i nacionalnih parlamenata. Razmotrila je ulogu supsidijarnosti i proporcionalnosti u radu institucija, ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u donošenju politika EU-a te mogu li se odgovornost za određena područja politika ili nadležnosti prepustiti ili vratiti državama članicama. U samo šest mjeseci radna skupina izradila je sveobuhvatan i konkretan odgovor na ta pitanja na temelju doprinosa mnogih dionika koji su sudjelovali u postupku¹⁹.

U izvješću radne skupine predstavljeno je devet preporuka te niz mjera za njihovu provedbu. Njima su obuhvaćeni Komisijini postupci pripreme politika, uloga nacionalnih parlamenata u provjeri prijedloga Komisije i zakonodavni postupak.

Glavni su zaključci sljedeći:

- za donošenje boljih propisa potreban je nov način rada koji se temelji na zajedničkom razumijevanju supsidijarnosti i proporcionalnosti tijekom cijelog ciklusa politike,

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Na primjer, vidjeti okvir 1. Komunikacije COM(2017) 651 final; *Dovršetak Agende za bolju regulativu: Bolja rješenja za bolje rezultate*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=en>

¹⁷ [C\(2016\) 8600](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC08600), Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata; od 21.12.2016.

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_en#report

- potrebno je više „aktivne supsidijarnosti”²⁰ kojom se lokalnim i regionalnim tijelima i nacionalnim parlamentima daje istaknutiju ulogu i kojom se promiče preuzimanje veće odgovornosti za djelovanje Unije,
- Unija bi svoje resurse trebala upotrebljavati na učinkovitiji način i odrediti prioritete svojeg djelovanja, ali nema razloga da se nadležnosti iz Ugovorâ ili cijela područja politike u cijelosti vrate državama članicama.

Preporuke radne skupine navedene su u Prilogu ovoj Komunikaciji. Mnoge se preporuke odnose na praktičnu primjenu bolje regulative. Komisija podržava analizu radne skupine o potrebi za jačanjem primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u donošenju politika EU-a u okviru šire agende za bolju regulativu. Od ključne je važnosti da se 41 dom nacionalnih parlamenata, 74 regionalne zakonodavne skupštine, 280 regija i 80 000 lokalnih tijela, koji su predvodnici u provedbi prava EU-a, intenzivnije uključe u postupak oblikovanja politika. Aktivna supsidijarnost i nov način rada s tim subjektima pridonijet će donošenju politika koje funkcioniraju, uz istodobno jačanje razumijevanja i odgovornosti za djelovanje Unije.

4. MJERE ZA JAČANJA ULOGE SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

Komisija je pažljivo razmotrila izvješće radne skupine i u nastavku naglasila područja u kojima je potrebno djelovati.

4.1. Promicanje zajedničkog razumijevanja supsidijarnosti i proporcionalnosti

Iako svi dionici uključeni u donošenje politika EU-a moraju poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, ne postoji zajednička definicija na kojoj bi svaka institucija mogla temeljiti svoje djelovanje. Protokol br. 2 Ugovorâ o supsidijarnosti i proporcionalnosti više ne sadržava ogledne kriterije koji su bili dio sličnog protokola priloženog Ugovoru iz Amsterdama.

Komisija je u svibnju 2015. objavila prve integrirane smjernice o načinu provedbe bolje regulative. Tim se smjernicama obuhvaća cijeli ciklus politika, uključujući procjenu supsidijarnosti i proporcionalnosti²¹. Smjernice već uključuju kriterije koji su prvotno sadržani u Ugovoru iz Amsterdama. Radna skupina predložila je instrument za procjenu supsidijarnosti i proporcionalnosti i predstavljanje rezultata na strukturirani način („tablica”)²². Instrument je priložen ovoj Komunikaciji. Komisija trenutačno ne predstavlja rezultate svojih procjena u obliku „tablice”, ali u budućnosti namjerava integrirati tablicu u svoje smjernice za bolju regulativu i upotrebljavati je u okviru procjena učinka, evaluacija i obrazloženja koji prate njezine zakonodavne prijedloge. Ti

²⁰ Radna skupina upotrebljava pojam „aktivna supsidijarnost” za opisivanje bolje suradnje sa svim dionicima te lokalnim i regionalnim tijelima tijekom cijelog ciklusa politike. Vidjeti stranice 8.–9. izvješća radne skupine.

²¹ Vidjeti instrument br.5 pod naslovom Pravna osnova, supsidijarnost i proporcionalnost: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_hr

²² „Tablica” sadržava niz pitanja i tema za usmjeravanje analize supsidijarnosti i proporcionalnosti. Komisija tablicu namjerava koristiti na uravnotežen način kao dio agende za bolju regulativu u skladu s potrebom za provedbom analiza koje su razmjerne određenom predmetnom prijedlogu.

se prijedlozi prosljeđuju Europskom parlamentu, Vijeću, nacionalnim parlamentima i (prema potrebi) savjetodavnim odborima na početku svakog zakonodavnog postupka.

Komisija napominje da i Europski parlament i Vijeće priznaju važnost supsidijarnosti u svojim poslovniciima i da se obvezuju u potpunosti uzeti u obzir procjenu učinka Komisije tijekom zakonodavnog postupka²³. Puna korist tablice za ocjenjivanje može se ostvariti samo ako je koriste sve stranke u postupku donošenja odluka. Europski parlament i Vijeće sada moraju odlučiti trebaju li tijekom zakonodavnog postupka dati dodatnu, specifičnu i sustavnu pozornost pitanjima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Suzakonodavci često znatno izmjenjuju Komisijine prijedloge, ali učinci tih izmjena i primjedbe u pogledu supsidijarnosti i proporcionalnosti rijetko se procjenjuju. Komisija poziva suzakonodavce da učinkovitije ispune svoju obvezu pripreme procjena učinka tih znatnih izmjena²⁴. Komisija smatra i da bi nacionalni parlamenti trebali upotrebljavati navedenu tablicu za ocjenjivanje i prema potrebi je prilagoditi svojim potrebama. Komisija vjeruje da će time njihova obrazložena mišljenja imati veći učinak, a neće ih spriječiti da u svojim mišljenjima izraze zabrinutost u pogledu pitanja koja nisu povezana sa supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Komisija smatra da bi u mnogim slučajevima tijekom zakonodavnog postupka države članice mogle više zastupati stajališta nacionalnih i regionalnih parlamenata te lokalnih i regionalnih tijela. Te su administrativne razine najbliže stvarnoj provedbi zakonodavstva i imaju bogato iskustvo. Iako suzakonodavci odlučuju je li primjereno uključiti predstavnike lokalnih i regionalnih tijela tijekom zakonodavnog postupka, Komisija smatra da bi se povećanom transparentnošću zakonodavnog postupka omogućila veća razina osviještenosti i uključenosti lokalnih i regionalnih tijela i šire javnosti. Komisija podupire trenutačne napore da se zakonodavni postupak učini transparentnijim i pristupačnijim poboljšanjima u EUR-Lexu²⁵ te u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva (poput zajedničke baze podataka o zakonodavstvu). U skladu s novijom sudskom praksom Suda²⁶ i nalazima ombudsmana o transparentnosti dijaloga povećat će transparentnost i pomoći svim zainteresiranim stranama da sudjeluju u demokratskom procesu donošenja odluka. Komisija je spremna konstruktivno sudjelovati u tom radu.

U svakom slučaju Komisija će nastaviti obavještavati suzakonodavce o povratnim informacijama koje primi o svojim prijedlozima, uključujući od lokalnih i regionalnih vlasti, čime ispunjava svoje obveze u okviru Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

²³ Točka 14. Međuinstitucijskog sporazuma Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva; SL L 123, 16. travnja 2016., str. 1.–14. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

²⁴ Točka 15. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

²⁵ EUR-Lex je *web*-mjesto koje omogućuje jednostavan pristup pravu EU-a. Dostupan je na 24 jezika i uključuje ugovore, zakonodavstvo, međunarodne sporazume, pripremljene akte, zakonodavne postupke, sudsku praksu, parlamentarna pitanja te brojne druge vrste dokumenata; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15 *De Capitani protiv Parlamenta*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

Komisija namjerava:

- uključiti tablicu za ocjenjivanje supsidijarnosti i proporcionalnosti u svoje smjernice za bolju regulativu i upotrebljavati tablicu kako bi prikazala svoje nalaze u procjenama učinka, evaluacijama i obrazloženjima,
- koristiti tablicu kao smjernicu za komunikaciju s nacionalnim parlamentima,
- Europskom parlamentu i Vijeću jasnije prikazati povratne informacije koje prima od lokalnih i regionalnih tijela u svakom zakonodavnom postupku.

4.2. Učinkovitija kontrola nacionalnih parlamenata

Nacionalni parlamenti imaju pravo izraziti zabrinutost u pogledu supsidijarnosti u razdoblju od osam tjedana od primitka prijedloga Komisije²⁷. Komisija pri utvrđivanju roka od osam tjedana već izuzima mjesec kolovoz. Komisija smatra da bi trebalo izuzeti i razdoblje božićnih i novogodišnjih blagdana, ali o tome ne može donijeti jednostranu odluku jer svako produljenje utječe na rad Europskog parlamenta i Vijeća. Komisija poziva suzakonodavce da iznesu svoja mišljenja o tom pitanju kako bi pragmatično ispunila želju nacionalnih parlamenata bez utjecaja na relevantne odredbe Ugovora.

U svojem godišnjem izvješću o supsidijarnosti i proporcionalnosti Komisija iznosi zakonodavne prijedloge koji su dobili najveći broj obrazloženih mišljenja. Međutim, Komisija se slaže sa stavom radne skupine da bi mišljenja nacionalnih parlamenata trebala dobiti veću vidljivost. Ako znatan broj nacionalnih parlamenata izrazi sličnu zabrinutost, Komisija namjerava pripremiti objedinjeni odgovor čak i ako se ne postigne prag za „žuti karton”. Mogla bi se uzeti i obzir i mišljenja regionalnih parlamenata sa zakonodavnim ovlastima koja su poslana izravno Komisiji bez utjecaja na primarnu ulogu nacionalnih parlamenata u funkcioniranju mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti. U objedinjenom odgovoru navelo bi se stajalište Komisije o iznesenim pitanjima te bi ga se prosljedilo Europskom parlamentu i Vijeću što je brže moguće kako se spriječilo odlaganje zakonodavnog postupka.

Komisija potiče nacionalne parlamente da se savjetuju s regionalnim parlamentima i da surađuju na pitanjima koja se tiču EU-a. Time bi se mogla povećati vidljivost zabrinutosti koju su izrazili regionalni parlamenti i poboljšati procjene pitanja povezanih sa supsidijarnošću, no Komisija je svjesna da je takva suradnja u potpunosti u nadležnosti predmetnih parlamenata.

Komisija namjerava:

- i dalje izuzimati mjesec kolovoz iz osmotjednog razdoblja tijekom kojeg nacionalni parlamenti moraju dostaviti svoja obrazložena mišljenja,
- s Europskim parlamentom i Vijećem istražiti bi li se i razdoblje božićnih i novogodišnjih blagdana moglo izuzeti u skladu s čestim zahtjevima nacionalnih parlamenata,
- povećati vidljivost obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata izradom objedinjenih odgovora kada je to prikladno te uvažavanjem njihove zabrinutosti i izdvajanjem prijedloga o kojima je izneseno najviše primjedbi u svojim godišnjim

²⁷ Protokol br. 2 Ugovorâ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

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

4.3. Aktivnije uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti

Ova je Komisija omogućila uključivanje vanjskih dionika u svoje postupke donošenja politika te je uz to proaktivno surađivala sa socioekonomskim partnerima u izradi i provedbi zakonodavstva u području socijalne i regionalne politike. Komisija se već aktivno savjetuje sa socijalnim partnerima, uključujući savjetovanje u dvije faze u području socijalne politike koje se temelji na Ugovoru. Planovi se objavljuju na početku svake nove inicijative te se njima obrazlažu namjere Komisije. U njima se poziva na dostavu povratnih informacija, a svim zainteresiranim dionicima omogućavaju da se pripreme za razne popratne savjetodavne aktivnosti. Svaka važnija inicijativa sad je popraćena javnim savjetovanjem, a upitnici o inicijativama iz programa rada prevode se na sve službene jezike. Nacrta delegiranih akata i provedbenih akata objavljuju se i na internetu prije njihova dovršetka. Komisija suzakonodavcima prosljeđuje i povratne informacije koje prima od svih dionika (uključujući lokalna i regionalna tijela) o svojim prijedlozima na početku zakonodavnog postupka²⁸.

Unatoč tom napretku, u ranim fazama donošenja politika često se još uvijek ne čuje važan glas lokalnih i regionalnih tijela. Lokalna i regionalna tijela i regionalne skupštine razlikuju se od drugih dionika jer su na prvoj liniji provedbe prava EU-a. Stoga je potrebno uložiti veće napore kako bi se osiguralo da su njihovo iskustvo i njihova mišljenja više uključeni u postupak donošenja politika. U kontekstu tekuće analize stanja za bolju regulativu, Komisija će ispitati kako revidirati svoje upitnike kako bi uključila pitanja od interesa lokalnih i regionalnih tijela. Komisija će isto tako poboljšati izvještavanje o stajalištima lokalnih i regionalnih tijela u svojim procjenama učinka, evaluacijama i obrazloženjima. Komisija potiče lokalna i regionalna tijela da se prijave na *web*-portal Komisije²⁹ gdje sve zainteresirane strane mogu dati svoj doprinos postupku donošenju politika. Objavit će važne inicijative i na društvenim medijima, a organizacije koje zastupaju lokalna i regionalna tijela trebale bi razmotriti kako povećati uključenost lokalnih i regionalnih tijela.

Komisija namjerava:

- izmijeniti svoje smjernice za bolju regulativu kako bi se naglasila važnost uključivanja stajališta i iskustva lokalnih i regionalnih tijela,
- revidirati svoje upitnike za javno savjetovanje kako bi se uključila pitanja o temama koje su značajne za lokalna i regionalna tijela, uključujući regionalne skupštine.

4.4. Poboljšanje ocjenjivanja i predstavljanja relevantnih učinaka

Zakonodavstvo Unije može imati posebno značajan učinak na lokalnoj i regionalnoj razini te na tijela javne vlasti. Komisija je razvila metodologije za procjene teritorijalnih učinaka³⁰, koje su od 2016. ispitane na više zakonodavnih prijedloga. Komisija ocjenjuje

²⁸ U skladu s točkom 33. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_hr

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

te učinke kada su relevantni za postupak donošenja odluka i kada je to primjereno (na primjer, ako postoje velike razlike među regijama). Komisija namjerava istaknuti važnost tog pitanja u smjernicama za svoje osoblje i, kao što je ranije navedeno, jasnije prikazati svoje procjene supsidijarnosti (uključujući dodanu vrijednost EU-a) i proporcionalnosti u svojim procjenama učinka, evaluacijama i obrazloženjima. Međutim, nije uvijek očito da su takvi učinci vjerojatni ili da postoje neobrađeni podaci koji omogućuju detaljnu procjenu. Aktivnija suradnja lokalnih i regionalnih tijela u postupcima savjetovanja ključan je element poboljšanja kvalitete procjena teritorijalnih učinaka.

Komisija namjerava:

- **izmijeniti smjernice za bolju regulativu kako bi se naglasila važnost provjere i procjene teritorijalnih učinaka,**
- **u svojim procjenama učinka, evaluacijama i obrazloženjima jasnije prikazati svoje procjene supsidijarnosti, proporcionalnosti i informacije o tome na koga se (i kako) utječe.**

4.5. Ocjenjivanje postojećeg zakonodavstva Unije s gledišta supsidijarnosti

Cilj je Programa Komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) održavanje svrsishodnosti zakonodavstva Unije i njegovo pojednostavnjenje kad god je to moguće, bez umanjivanja njegovih planiranih ciljeva³¹. Komisiji u tom zadatku pomaže platforma REFIT. Komisija provodi petogodišnji tekući plan svih evaluacija postojećeg zakonodavstva i u okviru svake od njih trebala bi se ocijeniti aktualna važnost zakonodavstva, njegova gospodarska učinkovitost, mogućnost pojednostavnjenja i dodana vrijednosti EU-a. Najvažnije evaluacije prilažu se godišnjem programu rada Komisije.

Rad platforme nastaviti će se do kraja ove Komisije. Poslušati ćemo stajališta članova platforme i pažljivo procijeniti rezultate savjetovanja s dionicima koje smo pokrenuli u području bolje regulative. Međutim, smatramo da je već postoji dovoljno argumenata za preoblikovanje platforme u cilju konkretnijeg rješavanja pitanja koja je postavila radna skupina, na primjer, širenje područja djelovanja platforme radi rješavanja pitanja supsidijarnosti, proporcionalnosti, zakonodavne gustoće³² i uloge lokalnih i regionalnih tijela u provedbi prava EU-a, uz njezinu uobičajenu zadaću pojednostavnjenja. Smatramo da će se sastav platforme morati promijeniti radi povećanja uključenosti lokalnih i regionalnih tijela tako što će, primjerice, zamijeniti stručnjake iz država članica. Trebali bismo razmotriti i jačanje povezanosti s radom i mrežama Odbora regija. No o osnivanju nove platforme odlučivat će sljedeća Komisija. U međuvremenu Komisija pozdravlja namjeru Odbora regija da uspostavi mrežu regionalnih čvorišta za usmjeravanje informacija od lokalnih i regionalnih tijela u postupak donošenja politika te sa zanimanjem iščekuje rezultate pilot-projekta u koji je uključeno dvadeset regija.

³¹ COM(2017) 651 final; Doprinos Agende za bolju regulativu: boljim rješenjima do boljih rezultata; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=en>

³² Kada je riječ o zakonodavstvu, „gustoća” se odnosi na detaljne tehničke zahtjeve o načinu ostvarivanja ciljeva koje je odredio zakonodavac, a koji mogu utjecati na stupanj diskrecije nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela pri provedbi zakonodavstva (vidjeti rad profesora Dougana koji je predstavljen na sastanku radne skupine od 15. ožujka 2018.): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

Radna skupina izrazila je zabrinutost zbog upotrebe delegiranih i provedbenih akata u slučaju kada je Komisija ovlaštena od Europskog parlamenta i Vijeća donijeti posebna pravila za pravovremenu provedbu prava EU-a. Iako nacionalni parlamenti ne kontroliraju te akte u okviru primjene Protokola br. 2 iz Ugovorâ, ova je Komisija znatno povećala transparentnost u pogledu delegiranih akata i provedbenih akata³³. Nacrt pravnog teksta dostupan je na internetu četiri tjedna prije dovršetka. Sve zainteresirane strane sada imaju priliku za konstruktivnu suradnju s Komisijom u pogledu sadržaja svakog nacrta akta. Pri ocjenjivanju postojećih zakonodavnih akata Komisija će u budućnosti osigurati pomniju analizu povezanih delegiranih i provedbenih akata u okviru programa REFIT.

Komisija namjerava:

- osigurati da se pri ocjenjivanju postojećeg zakonodavstva više pozornosti obraća na supsidijarnost, proporcionalnost, zakonodavnu gustoću i ulogu lokalnih i regionalnih tijela,
- izmijeniti područje djelovanja i sastav platforme REFIT radi preoblikovanja i rješavanja tih pitanja u okviru analize stanja za bolju regulativu,
- osigurati da se relevantni delegirani i provedbeni akti sustavno uzimaju u obzir u evaluacijama.

5. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI: KONFERENCIJA U BREGENZU

Ova je Komisija donijela konkretan program s jasnim prioritetima političkih inicijativa. Djelovala je kada je to bilo potrebno u pitanjima koja su zaista važna te pozdravlja važan zaključak radne skupine da Unija dodaje vrijednost u *svim* područjima u kojima djeluje. No ubrzo ćemo mi, institucije i države članice, morati prihvatiti činjenicu da ne možemo nastaviti rješavati rastuće izazove samo s resursima koji su nam trenutačno na raspolaganju. Komisija se stoga slaže sa zaključkom radne skupine da će morati odrediti prioritete svojih aktivnosti i učinkovitije koristiti resurse. Jedan aspekt jest brzo prihvaćanje Komisijinih prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir koji je ključan kako bi se Unija opremila potrebnim resursima.

Radna skupina predložila je nov način rada na temelju aktivne supsidijarnosti i dinamičnijeg angažmana svih dionika i svih razina vlasti tijekom ciklusa politike. To bi dovelo do značajne promjene u postupku donošenja politika Europske unije jer bi se povećala kvaliteta i legitimitet donesenih zakonodavnih akata. Komisija je utvrdila izmjene koje namjerava poduzeti kao odgovor na izvješće radne skupine te sad poziva Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, nacionalne parlamente, nacionalne vlade te lokalna i regionalna tijela da razmotre kako će odgovoriti.

Austrijsko predsjedništvo održat će 15. i 16. studenoga konferenciju u Bregenzu u Austriji pod nazivom „Supsidijarnost kao temeljno načelo Europske unije”. Na konferenciji će biti prilike za konstruktivni dijalog o jačanju uloge načela supsidijarnosti

³³ Registar delegiranih akata: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> ; Internetska stranica „Pridonesite zakonodavnom postupku”: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_hr

i proporcionalnosti u donošenju politika EU-a³⁴. Zaključci konferencije bit će koristan uvod u sastanak čelnika u Sibiuu sljedeće godine.

Teme konferencije u Bregenzu:

- sve relevantne institucije i tijela trebali bi se izjasniti hoće li koristiti zajedničku tablicu za ocjenjivanje prilagođenu svojim potrebama radi ispitivanja supsidijarnosti i proporcionalnosti prijedloga Komisije,
- Odbor regija, koji zastupa lokalna i regionalna tijela, trebao bi razmotriti načine na koje može povećati osviještenost svojih članova o mogućnostima da izravno doprinose donošenju politika EU-a. I druge organizacije koje predstavljaju lokalna i regionalna tijela mogu pojačati svoje aktivnosti za povećanje osviještenosti,
- Odbor regija trebao bi uspostaviti „regionalna čvorišta” kako bi se iskustvo lokalnih i regionalnih tijela učinkovitije usmjerilo u donošenju politika EU-a,
- Europski parlament i Vijeće trebali bi ispitati učinke koje njihove znatne izmjene imaju na supsidijarnost i proporcionalnost,
- zbog čestih zahtjeva nacionalnih parlamenata, Europski parlament i Vijeće trebali bi se usuglasiti o izuzimanju božićnih i novogodišnjih blagdana iz osmotjednog razdoblja za podnošenje obrazloženih mišljenja,
- Europski parlament i Vijeće trebali bi slijediti preporuke ombudsmana i noviju sudsku praksu kako bi povećali transparentnost svojih postupaka i razmotrili uključivanje lokalnih i regionalnih tijela tijekom zakonodavnog postupka,
- Europski parlament i Vijeće trebali bi u suradnji s Komisijom pojačati napore u cilju razvoja međuinstitucijske baze podataka za povećanja sljedivosti u zakonodavnom postupku,
- nacionalna tijela trebala bi ispitati kako tijekom zakonodavnog postupka učinkovitije uključiti lokalne i regionalne vlasti.

Nakon predstojećih europskih izbora i imenovanja sljedeće Komisije, Europski parlament, Vijeće i Komisija razmjenjivat će mišljenja i utvrditi ciljeve i prioritete politika³⁵. Komisija sa zadovoljstvom iščekuje raspravu o načinima razmjene mišljenja u okviru provedbe Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva od strane triju institucija.

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

³⁵ Na inicijativu Komisije u skladu s točkom 5. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.