



EUROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument s plenarne sjednice

A7-0056/2014

28.1.2014

IZVJEŠĆE

o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti – 19. izvješće o
boljoj izradi zakonodavstva za 2011.
(2013/2077(INI))

Odbor za pravna pitanja

Izvjestitelj: Sajjad Karim

SADRŽAJ

| | Stranica |
|---|-----------------|
| PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA | 3 |
| EXPLANATORY STATEMENT | 12 |
| MIŠLJENJE ODBORA ZA USTAVNA PITANJA..... | 14 |
| REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU | 19 |

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti – 19. izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za 2011. (2013/2077(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva¹,
- uzimajući u obzir Protokol br. 2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, a posebno njegove članke 4., 6. i 7.,
- uzimajući u obzir praktične modalitete za provedbu članka 294. stavka 4. UFEU-a u slučaju sporazuma u prvom čitanju, o kojima su se 22. srpnja 2011. dogovorile nadležne službe Europskog parlamenta i Vijeća,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 13. rujna 2012. o 18. izvješću o boljoj izradi zakonodavstva – primjena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (2010.)²,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 14. rujna 2011. o boljoj izradi zakonodavstva, supsidijarnosti i proporcionalnosti te pametnom donošenju propisa³,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 8. lipnja 2011. o jamčenju neovisnih procjena učinka⁴,
- uzimajući u obzir izvješće Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti (19. izvješće o boljoj izradi zakonodavstva za 2011.) (COM(2012)0373),
- uzimajući u obzir komunikacije Komisije o prikladnosti propisa EU-a (COM(2012)0746) i (COM(2013)0685),
- uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije pod naslovom „Pametno donošenje propisa – odgovor na potrebe malih i srednjih poduzeća” (COM(2012)0122),
- uzimajući u obzir radni dokument službi Komisije o praćenju pametnog donošenja propisa za MSP-e i savjetovanju u vezi s njim (SWD(2013)0060),
- uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije o pametnom donošenju propisa u Europskoj uniji (COM(2010)0543),
- uzimajući u obzir zaključke Vijeća o pametnom donošenju propisa od 30. svibnja 2013.,

¹ SL C 321, 31.12.2003., str.1.

² Usvojeni tekstovi, P7_TA(2012)0340.

³ SL C 51 E, 22.2.2013., str. 87.

⁴ Usvojeni tekstovi, P7_TA(2011)0259.

- uzimajući u obzir izvješće skupine neovisnih zainteresiranih strana na visokoj razini o administrativnim opterećenjima od 15. studenog 2011. pod naslovom „Europa može bolje: izvješće o najboljim praksama država članica za provedbu zakonodavstva EU-a uz najmanje opterećenje”,
 - uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija od 30. svibnja 2013.¹,
 - uzimajući u obzir članak 48. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za pravna pitanja i mišljenje Odbora za ustavna pitanja (A7-0056/2014),
- A. budući da program pametnog donošenja propisa predstavlja pokušaj udruživanja napora za bolju izradu zakonodavstva, pojednostavljenje prava EU-a i smanjenje administrativnih opterećenja te za napredak u smjeru dobrog upravljanja zasnovanog na oblikovanju politike koja se temelji na dokazima i uključuje ocjene učinka i naknadne kontrole kao važne elemente;
- B. smatra da bi nacionalni parlamenti trebali biti uključeni u ex post ocjenjivanje novih propisa koji bi posljedično poslužili Komisiji u sastavljanju izvješća te kojima bi se općenito unaprijedila procjena europskih pitanja koju provode nacionalni parlamenti;
- C. budući da je Međunarodni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva iz 2003. postao neprikladan za sadašnje zakonodavno okruženje stvoreno Ugovorom iz Lisabona, između ostalog zbog nesustavnog pristupa institucija EU-a u smislu usvajanja zajedničkih političkih izjava o dokumentima koji sadrže obrazloženja i praktičnih mjera na razini tajništva za provedbu članka 294. UFEU-a;

Opće napomene

1. naglašava da bi zakonodavstvo predloženo i usvojeno na europskoj razini trebalo biti jednostavno, djelotvorno i učinkovito, da bi trebalo osiguravati jasnu dodanu vrijednost, biti lako razumljivo i dostupno na svim službenim jezicima država članica te donositi punu korist uz minimalne troškove; priznaje da se zbog ekonomske krize povećao pritisak na sredstva nacionalnih administracija te vjeruje da bi predanost izradi jasnog i lako prenosivog zakonodavstva pomogla u ublažavanju dijela tog tereta koji nose nacionalne administracije i pojedinci koji moraju poštovati zakon; naglašava činjenicu da su Europske institucije odgovorne za osiguravanje jasnog i lako razumljivog zakonodavstva koje građane i poduzetnike ne opterećuje dodatnim nepotrebnim administrativnim postupcima;
2. naglašava da europske institucije u donošenju zakona moraju poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
3. podsjeća na svoje prijašnje komentare da su Odbor za procjenu učinka i nacionalni parlamenti u brojnim slučajevima utvrdili da ta načela nisu bila primjereno obuhvaćena u procjenama učinka koje je provela Komisija; ponovno izražava svoje razočaranje zbog

¹ SL C 0, 0.0.0000., str. 0.

činjenice da su se takve kritike ponovile za sljedeću godinu;

4. vjeruje da bi se bolja izrada zakonodavstva trebala odvijati u duhu upravljanja na više razina, tj. koordiniranim djelovanjem EU-a, nacionalnih institucija te lokalnih i regionalnih vlasti;
5. još jednom poziva na ponovne pregovore o Međuinstitucionalnom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva iz 2003. kako bi se uzelo u obzir novo zakonodavno okruženje stvoreno Ugovorom iz Lisabona, objedinile trenutne najbolje prakse i sporazum osuvremenio u skladu s programom za bolju izradu zakonodavstva; preporučuje da bi se mogući novi sporazumi trebali usvajati na temelju članka 295. UFEU-a i da bi trebali biti obvezujući;
6. poziva Komisiju i Vijeće da se uključe u pregovore s Parlamentom o kriterijima za odgovarajuću primjenu članaka 290. i 291. UFEU-a; smatra da se to može postići u okviru revizije Međuinstitucionalnog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva, koja bi, između ostalog, uključila takve kriterije;
7. smatra da su različiti nazivi koji se primjenjuju za programe kojima Komisija vrednuje donesene zakone i osigurava smanjenje opterećenja zbunjujući i nepotrebno složeni; preporučuje da se usvoji jedan naslov za stavku „bolja izrada zakonodavstva” i ponavlja svoj poziv da jedan povjerenik bude odgovoran za taj zadatak;
8. poziva Komisiju da pojača provjeru primjene načela proporcionalnosti, posebno u pogledu primjene članaka 290. i 291. UFEU-a o delegiranim i provedbenim aktima;
9. smatra da bi u kontekstu veće demokratske legitimnosti više pažnje trebalo posvetiti sustavu ranog upozoravanja;

Mehanizam supsidijarnosti za nacionalne parlamente

10. ističe da, dok gospodarska i financijska kriza iziskuje bolje usklađivanje politika i jačanje ovlasti Unije u nizu područja, također je ključno održati jasno razumijevanje podjele nadležnosti u sustavu upravljanja na više razina Europske unije te nakon transparentne rasprave transparentno donositi odluke na najprimjerenijoj razini uz što manje birokratskih prepreka;
11. ističe da europske institucije moraju poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, ugrađena u članak 5. Ugovora o Europskoj uniji i Protokol br. 2 Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, koja su opće naravi i koja povezuju institucije u izvršavanju ovlasti Unije, uz iznimku načela supsidijarnosti koje se ne primjenjuje na onim područjima koja su isključivo u nadležnosti Unije;
12. predlaže da se procijeni trebaju li se na razini EU-a utvrditi prikladni kriteriji za ocjenjivanje poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
13. navodi da se Protokolom br. 2 nacionalnim parlamentima daje formalna mogućnost savjetovanja zakonodavca EU-a o tome ispunjava li prijedlog zakona načelo supsidijarnosti budući da njegovi ciljevi zbog svog opsega ili učinaka mogu biti bolje

ostvareni na razini Unije nego na razini država članica;

14. navodi presudnost procjena učinka kao sredstva za pomoć pri donošenju odluka u zakonodavnom postupku te u tom kontekstu naglašava potrebu za odgovarajućim razmatranjem pitanja koja se odnose na supsidijarnost i proporcionalnost;
15. pozdravlja aktivnije sudjelovanje nacionalnih parlamenata u okviru europskog zakonodavnog postupka i primjećuje da parlamenti država članica pokazuju sve veći interes za to da institucije Unije pravilno primjenjuju ta načela; tome svjedoči činjenica da je 2011. Europski parlament primio 77 obrazloženih mišljenja u kojima se tvrdi da nacrt zakonodavnog akta nije bio u skladu s načelom supsidijarnosti i 523 druga priopćenja o osnovanosti nacrt zakona, dok je 2010. zaprimljeno 41 mišljenje i 299 priopćenja; izražava spremnost nastaviti i osnažiti suradnju i međuparlamentarni dijalog s nacionalnim parlamentima;
16. jasno ističe važnost parlamentarne kontrole i Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata; preporučuje da se nacionalnim parlamentima dodijeli znatna pomoć kako bi im se omogućilo izvršavanje zadaća kontrole; predlaže da se nacionalnim parlamentima dodijele smjernice za pomoć u procjeni poštovanja načela supsidijarnosti;
17. naglašava da je Sud Europske unije, u skladu s člankom 263. UFEU-a, nadležan preispitati zakonitost zakonodavnih akata u pogledu usklađenosti s načelom supsidijarnosti te da to načelo predstavlja političku smjernicu o provođenju ovlasti na razini Unije;
18. s druge strane ističe da Sud Europske unije temeljem Ugovora ima nadležnost u postupcima pokrenutima na temelju „povrede Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu” te da u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji načela supsidijarnosti i proporcionalnosti pripadaju tim pravilima; navodi da se sudsko preispitivanje valjanosti akata Unije stoga proširuje na pridržavanje tih načela;
19. naglašava da Sud Europske unije u svojoj presudi od 12. svibnja 2011. u slučaju C-176/09 (Luksemburg protiv Europskog parlamenta i Vijeća) navodi da načelo proporcionalnosti „zahtijeva da mjere provedene u skladu s odredbama prava Europske unije budu primjerene za postizanje legitimnih ciljeva predmetnog zakonodavstva i da ne smiju prekoračiti okvire koji su potrebni za njihovu provedbu” te da se „na područjima na kojima zakonodavstvo EU-a ima široke zakonodavne ovlasti” na zakonitost mjere donesene u tome kontekstu može utjecati samo ako je mjera očito neprimjerena u pogledu cilja koji nadležna tijela nastoje ostvariti, iako europski zakonodavac svejedno mora „temeljiti svoj izbor na objektivnim kriterijima” i, pri određivanju opterećenja u vezi s raznim mogućim mjerama, „pregledom ustanoviti jesu li ciljevi odabrane mjere takvi da opravdavaju čak i znatne negativne gospodarske posljedice za određene subjekte”;
20. primjećuje da načelo supsidijarnosti kao što je navedeno u Ugovorima dopušta djelovanje Unije na područjima koja su izvan njezine isključive nadležnosti samo „ako i u onoj mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu u dostatnoj mjeri ostvariti na centralnoj ili na regionalnoj i lokalnoj razini te ako se oni zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja mogu bolje ostvariti na razini Unije”, dok se u skladu s načelom proporcionalnosti sadržajem i oblikom djelovanja Unije ne smije prekoračiti okvire

potrebne za ostvarivanje ciljeva Ugovora; ističe da su supsidijarnost i proporcionalnost usko povezana, ali ipak različita načela: dok se supsidijarnost odnosi na primjerenost djelovanja Unije u sektorima koji nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, proporcionalnost se odnosi na razmjernost sredstava i ciljeva koje je utvrdio zakonodavac te je opće pravilo provođenja ovlasti Unije; primjećuje da razmatranje proporcionalnosti za nacrt zakonodavnog akta mora logički pratiti razmatranje supsidijarnosti, dok istovremeno provjera supsidijarnosti ne bi bila dovoljno učinkovita bez provjere proporcionalnosti;

21. primjećuje da je 2011. Komisija primila tek mali broj parlamentarnih pitanja (32 od više od 12 000) o pitanjima u vezi s pridržavanjem načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
22. naglašava činjenicu da je Komisija 2011. primila 64 obrazložena mišljenja u smislu Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, što predstavlja znatan porast u odnosu na 2010.; primjećuje, međutim, da su ta 64 obrazložena mišljenja predstavljala jedva 10 % ukupnog broja od 622 mišljenja koja su 2011. nacionalni parlamenti prosljedili Komisiji u okviru dotičnog političkog dijaloga; također skreće pažnju na činjenicu da se ni za jedan prijedlog Komisije nije primio dostatan broj obrazloženih mišljenja za pokretanje „postupaka žutih i narančastih kartona” u skladu s Protokolom; primjećuje, međutim, da je 22. svibnja 2012. na prijedlog Komisije prvi put aktiviran takozvani postupak „žutog kartona” (prijedlog Uredbe Vijeća o korištenju prava na kolektivne mjere u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, tj. prijedlog Uredbe „Monti II.”); naglašava da je Komisija povukla prijedlog ne zbog toga što je smatrala da je načelo supsidijarnosti povrijeđeno, već zato što je shvatila da prijedlog vjerojatno neće dobiti dovoljno političke podrške u Europskom parlamentu i Vijeću kojom bi se osiguralo njegovo usvajanje;
23. smatra da mehanizam za provjeru načela supsidijarnosti mora biti osmišljen i stavljen u uporabu kao glavni instrument suradnje između europskih i nacionalnih institucija; sa zadovoljstvom navodi da se taj instrument koristi u praksi kao sredstvo komunikacije i dijaloga o suradnji među različitim institucionalnim razinama višeslojnog europskog sustava;
24. sa zabrinutošću primjećuje da je u nekim obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata naglašena činjenica da je u nekoliko zakonodavnih prijedloga Komisije obrazloženje supsidijarnosti nedovoljno ili da uopće ne postoji;
25. preporučuje da se provede istraga o tome zašto nacionalni parlamenti predaju tako malo formalnih obrazloženih mišljenja te da se utvrdi je li to zbog toga što sve strane poštuju načelo supsidijarnosti ili zato što nacionalni parlamenti ne mogu provesti to načelo zbog manjka sredstava ili kratkih rokova; smatra da bi analiza Europske komisije bila poželjna;
26. naglašava potrebu za tim da europske institucije omoguće nacionalnim parlamentima provjeru zakonodavnih prijedloga tako što će osigurati da Komisija navede iscrpne i sveobuhvatne razloge za svoje zakonodavne odluke o supsidijarnosti i proporcionalnosti u skladu s člankom 5. Protokola br. 2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije;
27. nadalje u tom pogledu primjećuje da se trenutni rok postavljen nacionalnim parlamentima za izvršavanje provjera supsidijarnosti i proporcionalnosti često smatrao nedovoljnim;

28. smatra da vremenski pritisak i pritisak na sredstva, s kojima se nacionalni parlamenti suočavaju odgovarajući na zakonodavne nacрте, doprinose uočenom „demokratskom deficitu” u EU-u;
29. podsjeća na svoje prijašnje zahtjeve za detaljnije ispitivanje problema s kojima se suočavaju nacionalni parlamenti kako bi se poboljšalo funkcioniranje postojećeg sustava; smatra da bi također bilo poželjno istražiti mjere za jačanje tog mehanizma kojima bi se možda u kontekstu buduće revizije Ugovora mogla dati veća prava nacionalnim parlamentima; predlaže da bi se u okviru te revizije moglo razmisliti o broju odgovora nacionalnih parlamenata koji bi bio prikladan za pokretanje takvog postupka, o tome bi li taj broj trebao biti ograničen na razloge povezane sa supsidijarnošću te kakav bi trebao biti njegov učinak, posebno uzimajući u obzir nedavna iskustva s postupkom „žutog kartona”; smatra da je takva rasprava korisna faza u razvoju ovlasti dodijeljene nacionalnim parlamentima kojom se usklađuju poticaji za izvršavanje kontrole s učincima na europskoj razini;
30. smatra da bi se u međuvremenu moglo uvesti više inicijativa za poboljšanje postupka ocjenjivanja europskih pitanja koji provode nacionalni parlamenti, a posebno:
- predlaže da bi svaki zakonodavni akt objavljen u Službenom listu trebao sadržavati bilješku u kojoj bi bili navedeni nacionalni parlamenti koji su se odazvali i oni koji su izrazili zabrinutost u pogledu načela supsidijarnosti;
 - predlaže da se suzakonodavcima bez odgađanja prosljede obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata upućena u skladu s člankom 6. Protokola br. 2 priloženog UEU-u i UFEU-u;
 - predlaže da bi se mogle izraditi smjernice kojima bi se utvrdili kriteriji za obrazložena mišljenja o pitanjima supsidijarnosti;
 - predlaže poticanje nacionalnih parlamenata na usporedna ocjenjivanja ex ante procjena koje su sami proveli i ex post procjena koje je izradila Europska komisija;

Bolja izrada zakonodavstva

31. smatra da će učinkovit pristup izazovima bolje izrade zakonodavstva, u smislu postojećih zakona i budućeg zakonodavstva, pomoći europskim institucijama da odgovore na krizu; smatra da je reforma europskog zakonodavstva i zakonodavnih praksi ključan način osiguravanja rasta, konkurentnosti i dobrih radnih mjesta u Europi;
32. pozdravlja sve jači naglasak koji Komisija stavlja na politički „ciklus” u kojem se faze pokretanja, procjene učinka, donošenja, provedbe i ocjenjivanja zakonodavstva EU-a te savjetovanja o njemu smatraju dijelom usklađenog procesa; u tom smislu smatra da bi načelo „počnimo od najmanjih” trebalo biti ključni element cijelog procesa te da bi ex ante procjenu novog zakonodavstva trebalo poboljšati, pokrećući time jasan i transparentan proces poticanja rasta i konkurentnosti u Europi;
33. u vezi s tim pozdravlja komunikacije Komisije o pametnom donošenju propisa i prikladnosti propisa EU-a te radni dokument službi Komisije o „10 zakonodavnih akata

koji najviše opterećuju MSP-e”; smatra da ti dokumenti predstavljaju vjerodostojan napredak u okviru programa za bolju izradu zakonodavstva i odražavaju brojne prethodne zahtjeve Parlamenta;

34. smatra da bi taj retorički napredak sada trebalo učvrstiti konkretnim mjerama; stoga poziva Komisiju da iznese dodatne konkretne prijedloge za smanjenje ukupnog regulatornog opterećenja EU-a bez negativnog utjecaja na zdravlje i sigurnost na radu, a naročito da:
- što je moguće prije poduzme mjere za smanjenje opterećenja koja su utvrdili MSP-i širom Europe u savjetovanju o „10 akata koji najviše opterećuju MSP-e”;
 - po potrebi proširi primjenu izuzeća ili lakših režima za mikropoduzeća i MSP-e kad predlaže novo zakonodavstvo i da pravila EU-a o javnoj nabavi učini povoljnijima za MSP-e;
 - brzo primijeni obveze utvrđene u svojoj Komunikaciji o prikladnosti propisa (REFIT) od 2. listopada 2013. (COM(2013)0685) te dovrši ocjenjivanja na ključnim područjima politike prije završetka sadašnjega zakonodavnog razdoblja, uključujući ulazne podatke sa svih razina vlasti u glavnim sektorima koji se tiču lokalnih i regionalnih vlasti;
 - započne s ambicioznijom dinamikom stvaranja radnih mjesta i ostvarivanja rasta u EU-u smanjivanjem regulatornih troškova za poduzeća;
 - izradi godišnje izvješće usredotočeno na opsežniji program bolje izrade zakonodavstva koji sadrži prikaz napretka inicijativa Komisije, uključujući izvješće o neto troškovima poduzeća te o socijalnim troškovima zbog novih prijedloga Komisije usvojenih u prethodnih 12 mjeseci;
35. naglašava da su poboljšanje zdravlja i sigurnosti na radu te informiranje i savjetovanje radnika dva temeljna elementa za jačanje produktivnosti i konkurentnosti europskog gospodarstva; napominje da snažni i stabilni zakonski propisi na tim područjima ne sprečavaju rast, nego ga potiču;
36. podsjeća na stajalište Parlamenta o drugim prijedlozima za smanjenje regulatornih opterećenja, uključujući razmatranje drugih mogućnosti osim donošenja propisa, kao što su dobrovoljne mjere; smatra da bi Komisija trebala dodatno istražiti mogućnost uvođenja faze „bijele knjige” u zakonodavni postupak; smatra da bi se pružanjem mogućnosti zainteresiranim stranama da se izjasne o nacrtima prijedloga i priloženim privremenim procjenama učinka poboljšala kvaliteta zakonodavnih nacrti koje predstavlja Komisija, pri čemu se razdoblje nastajanja budućih zakona ne bi nepotrebno produžilo;
37. nadalje podsjeća na poziv Parlamenta Komisiji da iznese prijedloge kojima se uspostavlja regulatorna ravnoteža, za što bi prije donošenja novog zakonodavstva koje će izazvati troškove bilo potrebno utvrditi jednakovrijedna smanjenja drugih troškova; primjećuje da zakonodavstvo EU-a ne znači samim time odbacivanje 28 nacionalnih zakona u korist jednoga europskog zakona niti da novi europski zakon automatski nameće manja opterećenja nego nacionalni zakoni o kojima je riječ; stoga potiče Komisiju da ozbiljno razmotri ovaj prijedlog i predloži procjenu njegova učinka prije završetka sadašnjega

parlamentarnog razdoblja u 2014.;

38. izražava žaljenje zbog toga što Komisija namjerava povući svoj prijedlog o statutu europskog privatnog poduzeća, što je Parlament zatražio u zakonodavnom izvješću o vlastitoj inicijativi; traži od Komisije da se savjetuje s Parlamentom prije povlačenja bilo kojeg prijedloga utemeljenog na takvom izvješću Parlamenta;
39. naglašava značaj pojednostavljivanja za potrebe racionalizacije regulatornog okružja, osobito za lokalne i regionalne vlasti čija su sredstva za provedbu zakonodavstva često ograničena i u opadanju;
40. smatra da je „prerevno preuzimanje propisa” praksa kojom države članice EU-a, prenoseći direktive EU-a u nacionalno zakonodavstvo, prekoračuju minimalne zahtjeve; ponovno naglašava svoju potporu mjerama za rješavanje pitanja nepotrebnog prerevnog preuzimanja propisa te zbog toga poziva države članice da u slučaju takvog preuzimanja objasne razloge zbog kojih to čine;

Procjena učinka i europska dodana vrijednost

41. pozdravlja činjenicu da Komisija svojim procjenama učinka pokušava obuhvatiti širok i obuhvatan niz potencijalnih učinaka, no smatra da bi se sustav mogao dodatno ojačati na brojne načine, primjerice uključivanjem teritorijalne dimenzije (financijskih i administrativnih posljedica za nacionalne, regionalne i lokalne vlasti); u tom pogledu potaknut je odlukom Komisije da do lipnja 2014. ažurira, objedini i revidira svoje smjernice za procjenu učinka te zadržava pravo da u predstojećim mjesecima da detaljan doprinos mogućem poboljšanju tih smjernica; ustraje u tome da bi se u procjenama učinka, koje su ključne u oblikovanju javnog i političkog mišljenja, trebalo poštovati načelo višejezičnosti;
42. traži od Komisije da analizira metodologiju koja se primjenjuje u izradi procjena učinka kako bi se pronašli načini poboljšanja kvalitativnih pokazatelja i općeg tijeka postupka savjetovanja, posebno uzimajući u obzir sudjelovanje zainteresiranih strana;
43. smatra da je potrebna potpuna usklađenost između procjene učinka koju objavljuje Komisija i sadržaja zakonodavnog prijedloga koji usvaja Kolegij povjerenika; zahtijeva da se svaka procjena učinka prijedloga koji Kolegij izmijeni automatski ažurira kako bi se odrazile promjene koje su proveli povjerenici;
44. poziva Komisiju da ojača ulogu i neovisnost Odbora za procjenu učinka, a posebice da zakonodavne prijedloge dovrši i predstavi tek nakon što ih je Odbor odobrio i o njima izdao pozitivno mišljenje;
45. smatra da sadašnja izjava o ograničenju odgovornosti, u skladu s kojom je procjena učinka koju provodi Komisija „obvezujuća samo za službe Komisije koje su sudjelovale u njezinoj izradi i ne utječe na konačan oblik odluka koje Komisija donosi”, naglašava važnu slabost postojećeg sustava;
46. pozdravlja pozitivan napredak Uprave za procjenu učinka i europsku dodanu vrijednost u

okviru Parlamenta; smatra da bi cijeli Parlament trebao usvojiti sustavan pristup u vezi s razmatranjem procjena učinka; pozdravlja kratke sažetke procjena učinka koje priprema Uprava za procjenu učinka i koji se prilažu prijedlozima Komisije te smatra da bi za odbore morali biti vrlo važan element u razmatranju zakonodavnih prijedloga o kojima se raspravlja; predlaže da bi procjene učinka Europskog parlamenta po potrebi trebale uključivati teritorijalnu dimenziju; poziva Konferenciju predsjednika odbora da razmisli o najboljem načinu provedbe tih preporuka;

47. podsjeća na obvezu Parlamenta i Vijeća iz Zajedničkog međuinstitucionalnog pristupa procjeni učinka iz 2005. da će provoditi procjene učinka kad procijene da je to prikladno i nužno za zakonodavni proces prije usvajanja bilo koje znatne izmjene; poziva odbore da u izvršavanju te obveze koriste Odjel za procjenu učinka;
48. nadalje podsjeća na Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva iz 2003. i poziva Vijeće da što je moguće prije dovrši posao u vezi s uspostavljanjem vlastitog mehanizma za provedbu procjena učinka vlastitih bitnih izmjena u skladu s obvezama iz sporazuma iz 2003.;
49. ustraje u tome da Komisija ozbiljno razmisli o europskoj dodanoj vrijednosti procjena koje su priložene zakonodavnim izvješćima o vlastitoj inicijativi te da detaljno navede razloge zbog kojih ne prihvaća argumente Parlamenta, odnosno smatra da su neprimjereni;

o

o o

50. nalaže svojem predsjedniku da ovu rezoluciju prosljedi Vijeću i Komisiji te nacionalnim parlamentima.

EXPLANATORY STATEMENT

Your rapporteur welcomes the three Commission communications which this report responds to, namely on better lawmaking, EU regulatory fitness and smart regulating concerning SMEs. It should however be highlighted that this very variety of titles applied to the schemes used by the Commission to evaluate adopted laws and deliver burden reductions is confusing and needlessly complicated, and a single title is therefore needed for the better lawmaking agenda.

While progress can be shown in many areas of better lawmaking and the reduction of regulatory and administrative burdens in the EU and the Member States, a lot of work remains to be done, ultimately by renegotiating the 2003 Inter-Institutional Agreement (IIA) on Better Lawmaking, not least in order to take into account the new legislative environment created by the Lisbon Treaty, to consolidate current best practices and to bring the agreement up-to-date with the better lawmaking agenda. Such an agreement should be of a binding nature in accordance with Article 295 TFEU, which is a new legal basis for IIAs introduced by the Lisbon Treaty.

Subsidiarity mechanism for national parliaments

A wider discussion is needed on the evolution of the power given to national parliaments, aligning incentives to exercise scrutiny with effects at European level, taking into account that the pressures on time and resources faced by national parliaments when responding to draft legislation contributes to the democratic deficit within the EU.

While such a discussion would be part of the ongoing general debate on the next steps of the European integration project, there are many practical improvements to the national parliamentary scrutiny process which could be made today, for instance regarding the dissemination of information, the provision of guidelines, and the setting of criteria for reasoned opinions.

Better Lawmaking

The emphasis on a policy ‘cycle’, with the initiation, impact assessment, consultation, enactment, implementation and evaluation of EU law seen as part of a coherent process, should be welcomed as a useful tool in furthering the goal of increasing growth and competitiveness in Europe.

In this regard, the EU Regulatory Fitness and the “Top 10 most burdensome legislative acts for SMEs” represent credible, albeit rhetorical, advances in the better lawmaking agenda and reflect many of the requests made by Parliament previously. Parliament therefore expects that the Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), which however could be more ably named in the context of the better lawmaking agenda, will lead to more concrete action and reductions of burdens.

Impact Assessments and European Added Value

In awaiting the consolidation and revision of the Commission's Impact Assessment Guidelines by June 2014, Parliament should reserve the right to make a detailed contribution by setting out potential improvements to those guidelines in the coming months. In that connection, Parliament should also take stock of the 2011 Niebler report on guaranteeing independent impact assessment, the functioning of the recently set up internal service on impact assessments and European added value, and should call on the Council to follow Parliament's lead in this respect.

17.10.2013

MIŠLJENJE ODBORA ZA USTAVNA PITANJA

upućeno Odboru za pravna pitanja

o prikladnosti propisa EU-a, supsidijarnosti i proporcionalnosti – 19. izvješće o boljem zakonodavstvu za 2011.
(2013/2077(INI))

Izvjestitelj za mišljenje: Morten Messerschmidt

PRIJEDLOZI

Odbor za ustavna pitanja poziva Odbor za pravna pitanja da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uključi sljedeće prijedloge:

1. ističe da, premda gospodarska i financijska kriza iziskuju bolje usklađivanje politika i jačanje ovlasti Unije u nizu područja, također je ključno zadržati jasno razumijevanje podjele nadležnosti u sustavu upravljanja na više razina Europske unije i nakon transparentne rasprave donositi odluke na najprimjerenijoj razini uz što manje administrativnih postupaka;
2. ističe da europske institucije moraju poštovati načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, ugrađena u članak 5. Ugovora o Europskoj uniji i Protokol br. 2, koja su od temeljne prirode i koja povezuju institucije u izvršavanju ovlasti Unije uz iznimku načela supsidijarnosti koje se ne primjenjuje na ona područja koja potpadaju pod isključivu nadležnost Unije;
3. predlaže da se procjeni trebaju li se na razini EU-a utvrditi prikladni kriteriji za ocjenjivanje pridržavanja s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti;
4. navodi da Protokol 2. nacionalnim parlamentima daje formalnu mogućnost savjetovanja zakonodavnog tijela EU-a o tome ispunjava li novi nacrt zakona načelo supsidijarnosti po kojemu zadani ciljevi zbog svog opsega ili učinaka mogu biti bolje ostvareni na razini Unije nego na razini država članica;
5. navodi ključnu važnost procjena učinka kao alata za pomoć pri donošenju odluka u zakonodavnom postupku i naglašava potrebu, u tom kontekstu, za odgovarajućim razmatranjem pitanja vezanih uz supsidijarnost i proporcionalnost;

6. pozdravlja bolje sudjelovanje nacionalnih parlamenata u okviru europskog zakonodavnog postupka te činjenicu da pokazuju sve veći interes za to da institucije Unije provode odgovarajuću primjenu tih načela; tome svjedoči činjenica da je 2011. Europski parlament primio 77 obrazloženih mišljenja u kojima se tvrdi da nacrt zakonodavnog akta nije bio u skladu s načelom supsidijarnosti i 523 drugih priopćenja o osnovanosti nacrta zakona, dok je 2010. zaprimljeno 41 mišljenje i 299 priopćenja; izražava spremnost nastaviti i osnažiti suradnju i međuparlamentarni dijalog s nacionalnim parlamentima;
7. jasno ističe važnost parlamentarne kontrole i Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata; preporuča da se nacionalnim parlamentima dodijeli znatna pomoć kako bi im se omogućilo izvršavanje zadaća kontrole; predlaže da se nacionalnim parlamentima dodjele smjernice za pomoć u ocjenjivanju pridržavanja načela supsidijarnosti;
8. ističe da je Sud, u skladu s člankom 263. UFEU-a, nadležan preispitati zakonitost zakonodavnih akata u pogledu usklađenosti s načelom supsidijarnosti te da to načelo predstavlja političku smjernicu o provođenju ovlasti na razini Unije;
9. s druge strane ističe da Sud Europske unije temeljem Ugovora ima nadležnost u tužbama podnesenima na temelju „slučajeva kršenja Ugovora ili svake vladavine prava koja se odnosi na njihovu primjenu” te da u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji načela supsidijarnosti i proporcionalnosti pripadaju tim pravilima; navodi da se sudsko preispitivanje valjanosti akata Unije stoga proširuje na pridržavanje tih načela;
10. naglašava da Sud u svojoj presudi od 12. svibnja 2011. u slučaju C 176/09 Luksemburg protiv Europskog parlamenta i Vijeća navodi da načelo proporcionalnosti „zahtijeva da mjere provedene u skladu s odredbama prava Europske unije budu primjerene za postizanje legitimnih ciljeva predmetnog zakonodavstva i da ne smiju prekoračiti okvire koji su potrebni za njihovo postignuće” te da se „u područjima u kojima zakonodavstvo EU-a ima široke zakonodavne ovlasti” na zakonitost mjere donesene u tome kontekstu može utjecati samo ako je mjera očito neprimjerena u pogledu cilja koji nadležna tijela nastoje ostvariti, iako europski zakonodavac svejedno mora „temeljiti svoj izbor na objektivnom kriteriju” i, pri određivanju tereta u vezi s raznim mogućim mjerama, „pregledom ustanoviti jesu li ciljevi odabrane mjere takvi da opravdavaju i značajne negativne gospodarske posljedice za određene subjekte”;
11. primjećuje da načelo supsidijarnosti kao što je navedeno u Ugovorima dopušta djelovanje Unije u područjima koja su izvan njene isključive nadležnosti samo „ako i ukoliko ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu u dostatnoj mjeri ostvariti ili na centralnoj ili na regionalnoj i lokalnoj razini, i ako se oni zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja mogu bolje ostvariti na razini Unije”, dok se u skladu s načelom proporcionalnosti sadržajem i oblikom djelovanja Unije ne smije prekoračiti okvire potrebnog za ostvarivanje ciljeva Ugovora; ističe da su supsidijarnost i proporcionalnost usko povezana, ali ipak različita načela: dok se supsidijarnost odnosi na primjerenost djelovanja Unije u sektorima koji nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, proporcionalnost je odnos između sredstava i ciljeva koje je odredio zakonodavac te je opće pravilo provođenja ovlasti na razini Unije; primjećuje da razmatranje proporcionalnosti za nacrt zakonodavnog akta mora logički pratiti razmatranje supsidijarnosti dok, istovremeno, provjera supsidijarnosti ne bi bila dovoljno učinkovita bez provjere proporcionalnosti;

12. primjećuje da je 2011. Komisija primila tek mali broj parlamentarnih pitanja (32 od više od 12 000) o pitanjima u vezi s pridržavanjem načela supsidijarnosti i proporcionalnosti;
13. naglašava činjenicu da je Komisija 2011. primila 64 obrazložena mišljenja u smislu Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, što predstavlja znatan porast u odnosu na 2010.; primjećuje, ipak, da tih 64 obrazloženih mišljenja predstavlja jedva 10 % ukupnog broja mišljenja (622) koje su 2011. nacionalni parlamenti prosljedili Komisiji u okviru dotičnog političkog dijaloga; također usmjerava pažnju na činjenicu da se ni za jedan prijedlog Komisije nije primio dostatan broj obrazloženih mišljenja za pokretanje „postupaka žutih i narančastih kartona” u skladu s Protokolom; primjećuje, međutim, da je 22. svibnja 2012. na prijedlog Komisije prvi put aktiviran takozvani postupak „žutog kartona” (prijedlog Uredbe Vijeća o korištenju prava na kolektivne mjere u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, tj. prijedlog Uredbe „Monti II.”); naglašava da je Komisija povukla prijedlog ne zbog toga što je smatrala da je načelo supsidijarnosti povrijeđeno, već zato što je shvatila da prijedlog vjerojatno neće dobiti dovoljno političke podrške u Europskom parlamentu i Vijeću kojom bi se osiguralo njegovo usvajanje;
14. smatra da mehanizam za provjeru načela supsidijarnosti treba biti osmišljen i stavljen u uporabu kao glavni instrument suradnje između europskih i nacionalnih institucija; sa zadovoljstvom navodi da se taj instrument na različitim institucionalnim razinama višeslojnog europskog sustava koristi u praksi kao sredstvo komunikacije i dijaloga o suradnji;
15. sa zabrinutošću primjećuje da je u nekim obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata naglašena činjenica da je u nekoliko zakonodavnih prijedloga Komisije obrazloženje supsidijarnosti nedovoljno ili da uopće ne postoji;
16. preporuča da se provede istraga o tome zašto nacionalni parlamenti predaju tako malo formalnih obrazloženih mišljenja te da se utvrdi je li to zbog toga što sve strane poštuju načelo supsidijarnosti ili zato što nacionalni parlamenti ne mogu provesti to načelo zbog manjka sredstava ili kratkih rokova; smatra da bi analiza Europske komisije bila poželjna;
17. naglašava potrebu za time da europske institucije omogućе nacionalnim parlamentima provjeru zakonodavnih prijedloga te osiguraju da Komisija pruži iscrpne i sveobuhvatne razloge za svoje zakonodavne odluke o supsidijarnosti i proporcionalnosti u skladu s člankom 5. Protokola br 2. UFEU-a;
18. nadalje u tom pogledu primjećuje da se trenutni rok postavljen nacionalnim parlamentima za izvršavanje provjera supsidijarnosti i proporcionalnosti često smatrao nedovoljnim;
19. naglašava da su Europske institucije odgovorne za osiguravanje jasnog i lako razumljivog zakonodavstva koje građane i poduzetnike ne opterećuje dodatnim nepotrebnim administrativnim postupcima;
20. navodi da u kontekstu šireg demokratskog legitimiteta više pažnje treba posvetiti sustavu ranog uzbunjivanja.

REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU

| | |
|---|--|
| Datum usvajanja | 14.10.2013 |
| Rezultat konačnog glasanja | + : 24 - : 0 0 : 0 |
| Zastupnici nazočni na konačnom glasanju | Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García |
| Zamjenici nazočni na konačnom glasanju | Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković |
| Zamjenici nazočni na konačnom glasanju prema čl. 187. st. 2. | Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann |

REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU

| | |
|---|--|
| Datum usvajanja | 21.1.2014 |
| Rezultat konačnog glasanja | +: 14 -: 8 0: 0 |
| Zastupnici nazočni na konačnom glasanju | Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka |
| Zamjenici nazočni na konačnom glasanju | Piotr Borys, Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, Axel Voss |
| Zamjenici nazočni na konačnom glasanju prema čl. 187. st. 2. | María Irigoyen Pérez |