



**Evropski
odbor regij**

Bruselj, 10. marec 2021

202. SEJA PREDSEDSTVA EVROPSKEGA ODBORA REGIJ

- 16. MAREC 2021 -

TOČKA 10 C

LETNO POROČILO O SUBSIDIARNOSTI ZA LETO 2020

Predložil generalni sekretar

V VEDNOST

POVZETEK

Seja predsedstva št. 202

Datum: 16. 3. 2021

Točka 10 c

Letno poročilo o subsidiarnosti za leto 2020

Vrsta dokumenta:

- dokument v vednost/za razpravo**
- dokument v odločanje**
- priporočilo skupščini**

Kratka vsebina:

V tem enajstem letnem poročilu o subsidiarnosti je opisano delo Evropskega odbora regij (OR) v letu 2020, povezano s subsidiarnostjo in sorazmernostjo. V poročilu so predstavljene glavne značilnosti delovnega programa za subsidiarnost za leto 2020 in povzete dejavnosti, ki so potekale leta 2020 v okviru njegovega izvajanja, pa tudi podrobnosti o strukturi upravljanja in orodja za nadzor subsidiarnosti. S preučitvijo ustreznih mnenj OR, ki zadevajo subsidiarnost, je opisan tudi vpliv nadzora.

Predsedstvo prosimo, da se seznani

- z letnim poročilom o subsidiarnosti za leto 2020.

Pripombe:

/

1. Uvod

V tem enajstem letnem poročilu o subsidiarnosti so opisane dejavnosti Evropskega odbora regij (OR) v letu 2020, povezane s subsidiarnostjo in sorazmernostjo. V skladu s **členom 5(3) Pogodbe o Evropski uniji**, v katerem je izrecno navedena lokalna in regionalna razsežnost, s čimer se izpostavlja, da je treba v EU upoštevati pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti, je OR leta 2020 s svojimi različnimi instrumenti nadziral izvajanje načela subsidiarnosti. Čeprav je leto 2020 zaznamoval neprimerljiv izziv pandemije COVID-19, je OR nadaljeval s svojim delom varuha interesov lokalnih in regionalnih oblasti v EU ter skrbel za spoštovanje njihovih pristojnosti v skladu z načelom subsidiarnosti.

Kot odziv na okoliščine pandemije COVID-19 je OR objavil izjavo¹, v kateri je pozval k večji podpori milijonu izvoljenih lokalnih in regionalnih politikov v Evropi in skupnemu pregledu pristojnosti na področju zdravja v skladu z načelom subsidiarnosti. Poudaril je, da morajo biti tudi med koronavirusno pandemijo ukrepi, povezani z izrednim stanjem, sorazmerni, časovno omejeni, predmet demokratičnega nadzora ter v skladu z načeloma subsidiarnosti in upravljanja na več ravneh.

OR je kljub operativnim izzivom zaradi pandemije neomajno nadaljeval s svojim delom in določil svoje **prednostne naloge za obdobje 2020–2025** v resoluciji z naslovom **Evropa, ki je prek svojih vasi, mest in regij bliže ljudem**², v kateri je izrazil svojo odločenost, da se bo „[š]e naprej [...] zavzemal za izboljšanje kakovosti zakonodaje EU in boljše predvidevanje njenega teritorialnega učinka ter spodbujanje načela **aktivne subsidiarnosti**“. Poudaril je tudi, da je „[p]andemija [...] pokazala pomen ustrezne uporabe načela aktivne subsidiarnosti ter ključno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti na eni strani ter potrebo po usklajevanju in podpori na evropski ravni na drugi strani“.

OR je 12. oktobra 2020 objavil svojo prvo izdajo **Letnega regionalnega in lokalnega barometra EU**³, ki se je osredotočala predvsem na vpliv pandemije COVID-19. V poročilu je ugotovljeno, da so bile lokalne in regionalne oblasti EU pri reševanju zdravstvene krize v prvih vrstah in da so ključne tudi za uspešno gospodarsko okrevanje. V ključnih ugotovitvah poziva k boljšemu sodelovanju lokalnih in regionalnih oblasti pri upravljanju EU in nacionalnih načrtih za okrevanje. Poročilo na primer vsebuje tudi priporočilo, naj **evropski semester**, ki je mehanizem za upravljanje mehanizma za okrevanje in odpornost, vključuje kodeks ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti v skladu z načelom **aktivne subsidiarnosti**. Poročilo vsebuje tudi poziv mestom in regijam, naj tesno sodelujejo pri pripravi nacionalnih načrtov, da bi zagotovili, da bodo ti dopolnjevali nujne regionalne in lokalne strategije okrevanja. Nazadnje je v smislu praktične uporabe načela aktivne subsidiarnosti v njem predlagano, naj OR in Evropska komisija letno prirejata forum za okrevanje in odpornost, da bi zagotovila, da načrt okrevanja ustreza mestom in regijam.

¹ [Izjava Evropskega odbora regij – Lokalne in regionalne oblasti kot akterji evropskega odziva na krizo zaradi COVID-19.](#)

² [Resolucija Evropskega odbora regij – Prednostne naloge Evropskega odbora regij v obdobju 2020–2025 – Evropa, ki je prek svojih vasi, mest in regij bliže ljudem.](#)

³ [Letni regionalni in lokalni barometer EU \(europa.eu\).](#)

OR je v svoji **resoluciji**, sprejeti v zvezi z **delovnim programom Evropske komisije za leto 2021**⁴, Komisijo pozval, naj si prizadeva za uspešno sodelovanje z njim pri spodbujanju koncepta aktivne subsidiarnosti, tudi prek njegove pobude **mreža regionalnih središč za ocenjevanje izvajanja politike EU (RegHub)**⁵ in s podporo OR pri razvoju mreže RegHub 2.0, da bi zagotovili povratne informacije na podlagi izkušenj uporabnikov pri izvajanju politik EU na lokalni in regionalni ravni. Oktobra 2020 je OR odobril nadaljevanje tega projekta v obliki mreže RegHub 2.0 in pozdravil nove člane, s katerimi se je mreža povečala na 46 središč⁶. **Platforma Pripravljeni na prihodnost** (strokovna skupina na visoki ravni, ki Komisiji pomaga v prizadevanjih za poenostavitev zakonodaje EU in zmanjšanje s tem povezanih nepotrebnih stroškov) neposredno vključuje mrežo RegHub v svojo strukturo kot strokovno mrežo poleg drugih skupin, kot je vladna skupina, v kateri je OR prav tako zastopan s tremi člani. To pomeni pomembno razširitev vloge OR, ki presega naknadne zakonske določbe iz Pogodb in prispeva k uporabi načela aktivne subsidiarnosti skozi ves zakonodajni cikel⁷.

OR si prizadeva konstruktivno prispevati k evropskemu procesu odločanja v zgodnji fazi, da bi dosegli najboljšo možno **zakonodajo**. Namen njegovih dejavnosti nadzora subsidiarnosti v letu 2020 je bil čim prej zaznati morebitne pomisleke glede subsidiarnosti in sorazmernosti v zakonodajnih in nezakonodajnih postopkih. **Delovni program za subsidiarnost za leto 2020** je kot praktični instrument za nadzor subsidiarnosti, ki ga izvaja OR, zagotovil smernice glede tega, katere predloge bi bilo treba podrobneje pregledati v zvezi s spoštovanjem načel subsidiarnosti in sorazmernosti. V tem okviru je OR izvedel **ocene skladnosti** zakonodajnih predlogov, o katerih je pripravil mnenja, z **načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti**⁸.

V enajstem **letnem poročilu o subsidiarnosti** so predstavljene glavne značilnosti delovnega programa za subsidiarnost za leto 2020 ter podrobno opisani struktura upravljanja in orodja za nadzor subsidiarnosti. S preučitvijo ustreznih mnenj OR, ki zadevajo subsidiarnost, je tudi opisan vpliv nadzora.

Na koncu so obravnavani najpomembnejše dejavnosti in dogodki, ki so se leta 2020 zgodili na področju subsidiarnosti, ter sklepne ugotovitve in obeti za naslednje leto.

4 [Resolucija Evropskega odbora regij – Predlogi Evropskega odbora regij v zvezi z delovnim programom Evropske komisije za leto 2021, COR 2020/02622.](#)

5 Mreža regionalnih središč za ocenjevanje izvajanja politike EU (RegHub) je nastala na podlagi končnega poročila in priporočil projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vtilom „storiti manj, a učinkoviteje“.

6 [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\).](#)

7 Glej [RegHub evaluation report.pdf \(europa.eu\).](#)

8 Člen 55(2) [poslovnika OR, UL L 65, 5.3.2014, str. 41.](#)

2. Delovni program za subsidiarnost za leto 2020

2.1 Sprejetje

V skladu s strategijo za nadzor subsidiarnosti⁹ je bil delovni program za subsidiarnost za leto 2020 pripravljen na podlagi postopka, sestavljenega iz več korakov. Najprej je skupina strokovnjakov za subsidiarnost¹⁰ skupaj s predsedniki komisij OR izbrala zakonodajne pobude iz delovnega programa Evropske komisije za leto 2020 ob upoštevanju naslednjih meril in na podlagi informacij, ki so bile do takrat na voljo:

- a) pobude morajo izkazovati jasen politični interes za lokalne in regionalne oblasti;
- b) pobude morajo biti povezane s pristojnostmi lokalnih in regionalnih oblasti;
- c) pobude morajo vsebovati potencialen vidik subsidiarnosti;
- d) prednost je treba nameniti zakonodajnim predlogom. Ta izbor upošteva tudi prednostne naloge OR in pobude, vključene v delovne programe tematskih komisij.

Nato je usmerjevalna skupina za subsidiarnost na svoji 13. seji, ki je potekala 8. aprila 2020, potrdila osnutek delovnega programa za subsidiarnost, ki je bil 25. junija 2020 predstavljen na seji komisije CIVEX. Predsedstvo OR je program sprejelo 11. septembra 2020.

Delovni program za subsidiarnost temelji na prednostnem seznamu, ki je bil pripravljen po predhodnem izboru zakonodajnih (in nezakonodajnih) pobud, vključenih v delovni program Evropske komisije za leto 2020. Za delovni program za subsidiarnost za leto 2020 je bilo izbranih naslednjih **pet prednostnih pobud, poleg tega pa še trije dodatni pomembni dosjeji**.

Prednostne pobude¹¹:

- 1) digitalne storitve,
- 2) evropski zeleni dogovor,
- 3) varstvo okolja,
- 4) socialna Evropa,
- 5) novi pakt o migracijah in azilu.

Druge umestne pobude¹²:

- 1) prispevek Komisije h konferenci COP26 v Glasgowu – načrt za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030,
- 2) trajnostna proizvodnja in poraba – opolnomočenje potrošnikov za prehod na zeleno gospodarstvo,
- 3) evropska strategija za podatke.

⁹ R/CdR 606/2012 točka 7a), sprejeto 2. maja 2012.

¹⁰ Skupina strokovnjakov za subsidiarnost se je sestala 8. aprila 2020.

¹¹ Opisi prednostnih pobud so iz delovnega programa Evropske komisije za leto 2020.

¹² Opisi dodatnih umestnih pobud so iz delovnega programa Evropske komisije za leto 2020.

2.2 Izvajanje

V skladu z delovnim programom za subsidiarnost je uprava OR vzpostavila notranji sistem zgodnjega opozarjanja, da bi zagotovila ustrezen nadzor izbranih pobud EU, ki bi lahko vzbudile pomisleke glede spoštovanja načela subsidiarnosti. Za izvajanje delovnega programa je treba zagotoviti, da vsi ustrezni politični in upravni deležniki sodelujejo v čim zgodnejši fazi, da bi opredelili in načrtovali dejavnosti za nadzor subsidiarnosti. Spodaj so navedene prednostne pobude, vključene v delovni program za subsidiarnost za leto 2020, kot ga je sprejelo predsedstvo OR.

V nadaljevanju je podan pregled stanja izvajanja delovnega programa za subsidiarnost za leto 2020, kar zadeva prednostne pobude. Poleg tega tajništvo komisije CIVEX OR s svojo predhodno analizo mnenj, ki naj bi bila predložena za sprejetje na plenarnem zasedanju OR, zagotavlja uporabo člena 55(2) poslovnika OR, v katerem je navedeno: „Kadar se mnenja Odbora nanašajo na predloge zakonodajnih aktov s področij, za katere Unija nima izključne pristojnosti, Odbor v njih ugotavlja, ali so predlogi v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.“

2.2.1 Digitalne storitve

Ta pobuda se nanaša na akt o digitalnih storitvah (zakonodajna pobuda, vključno z oceno učinka, člen 114 PDEU, zadnje četrletje leta 2020). S tem zakonodajnim predlogom naj bi se posodobil regulativni okvir EU za spletne storitve, med drugim tudi za platforme sodelovalnega gospodarstva. Zaradi hitrega razvoja v zadnjih letih so imele te platforme (zlasti v nastanitvenem in prometnem sektorju) zelo velik vpliv na lokalni in regionalni ravni. V zvezi z njihovimi dejavnostmi obstaja pravna negotovost, zato je več mest sprožilo sodni postopek ali vložilo pravno sredstvo za uvedbo regulativnih sprememb.

OR je v zadnjem [mnenju](#) o tej temi, objavljenem decembra 2019, pozval, „naj se ta teritorialna razsežnost prizna v prihodnjem evropskem okviru in naj se okrepijo zmogljivosti javnih oblasti za ukrepanje glede urejanja sodelovalnega gospodarstva ob upoštevanju nacionalnih, regionalnih ali lokalnih razmer ter polnem spoštovanju načela subsidiarnosti“.

[Akt o digitalnih storitvah](#) (predlog uredbe o enotnem trgu digitalnih storitev) je Evropska komisija predstavila 15. decembra 2020, zato je bilo prepozno, da bi ga obravnavali v okviru izvajanja delovnega načrta za subsidiarnost za leto 2020, in je bilo treba njegovo oceno prenesti v leto 2021. Komisija ECON je v zvezi s tem za poročevalko za mnenje o aktu o digitalnih storitvah¹³ in aktu o digitalnih trgih¹⁴ imenovala Rodi Kratsa (EL/EPP), guvernerko regije Jonskih otokov. Razprava in sprejetje tega mnenja sta predvidena za 19. in 20. april 2021 (v komisiji ECON) ter 30. junij in 1. julij 2021 (na plenarnem zasedanju OR).

¹³ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem trgu digitalnih storitev (akt o digitalnih storitvah) in spremembi Direktive 2000/31/ES, COM(2020) 825 final.

¹⁴ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o tekmovalnih in pravičnih trgih v digitalnem sektorju (akt o digitalnih trgih), COM(2020) 842 final.

2.2.2 Evropski zeleni dogovor

V okviru te prednostne naloge so bili v programu dela za subsidiarnost za leto 2020 navedeni trije instrumenti, kot so opisani v nadaljevanju. Opozoriti je treba, da je bilo zakonodajno mnenje iz točke 2 spodaj sprejeto po hitrem postopku, delovni načrt za subsidiarnost za leto 2020 pa je bil sprejet šele pozneje istega leta.

2.2.2.1 [Sporočilo o evropskem zelenem dogovoru](#)

Ob upoštevanju napovedi novoizvoljene predsednice Evropske komisije Ursule von der Leyen o evropskem zelenem dogovoru v dokumentu Bolj ambiciozna Unija – Moj načrt za Evropo je OR sprejel resolucijo z naslovom [Zeleni dogovor v partnerstvu z lokalnimi in regionalnimi oblastmi](#) (4. 12. 2019), v katerem poziva k *doseganju dejanskih rezultatov z upravljanjem na več ravneh in aktivno subsidiarnostjo*.

2.2.2.2 [Evropska podnebna pravila, ki določajo cilj podnebne nevtralnosti do leta 2050](#) (COM(2020)

80 final) OR je 2. julija 2020 sprejel [mnenje](#) poročevalca Juana Manuela Morena Bonille (ES/EPP) o tem zakonodajnem predlogu, ki poudarja, da „vsi ukrepi EU upoštevajo načelo o neškodovanju in v skladu z načelom aktivne subsidiarnosti v celoti spoštujejo vse ravni upravljanja kot sodelujoče v evropskem postopku sprejemanja odločitev in ne kot deležnike“. V mnenju so položeni temelji za pristop OR k zelenemu dogovoru in predstavljeno stališče institucije glede podnebnih ciljev do leta 2030 in leta 2050. Odbor je mnenje delil tudi s poročevalko Evropskega parlamenta Jytte Guteland in razpravljal z njo o njem, točke iz mnenja pa so bile vključene v spremenjeni predlog Evropskega parlamenta o podnebnih pravilih, ki je bil septembra 2020 sprejet na njegovem plenarnem zasedanju. Mnenje je bilo deljeno tudi z odborom Evropskega parlamenta REGI in lahko rečemo, da ta odbor v svojih predlogih sprememb vse bolj upošteva vlogo lokalnih in regionalnih oblasti.

Prispevke partnerjev iz **mreže za nadzor subsidiarnosti** v zvezi z vidiki subsidiarnosti in sorazmernosti v sporočilu COM(2020) 80 final je OR prejel od [avstrijskega zveznega sveta \(Bundesrat\)](#) in [deželne vlade Spodnje Avstrije](#).

2.2.2.3 [Evropski podnebni pakt](#) – v predhodnem mnenju poročevalca Rafała Kazimierza

Trzaskowskega (PL/EPP), ki je bilo sprejeto 14. oktobra 2020, je poudarjeno, da je podnebni pakt odlična priložnost za izvajanje načela aktivne subsidiarnosti, saj so cilji pakta v veliki meri skladni z glavnim ciljem pristopa aktivne subsidiarnosti: razviti je treba vključujoč in konstruktiven način dela, ki v celoti izkorišča potencial večplastnega demokratičnega in upravljaljskega okvira Unije.

Čeprav ni navedeno med instrumenti v delovnem načrtu za subsidiarnost za leto 2020, je treba v zvezi s tem vključiti mnenje o [vplivu podnebnih sprememb na regije: ocena evropskega zelenega dogovora](#) Andriesa Gryffroya (BE/EA), ki je bilo pripravljeno na zaprosilo nemškega predsedstva in sprejeto 10. decembra 2020. V tem mnenju je podana splošna ocena zelenega dogovora z regionalnega/lokalnega vidika in poudarjen pomen uporabe načel subsidiarnosti, sorazmernosti in upravljanja na več ravneh, da bi bil zeleni dogovor kot celota uspešen. V njem je poudarjena vloga lokalnih in regionalni oblasti pri uresničevanju zelenega dogovora, kar pa je mogoče doseči samo z zagotavljanjem odprtih posvetovalnih postopkov na vseh ravneh

upravljanja ter omogočanjem lokalni in regionalni ravni, da zeleno okrevanje spodbujata z ustreznimi orodji, kot so platforme na več ravneh in dialogi, ki omogočajo strukturirano sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti pri pripravi in uresničevanju nacionalnih načrtov, vključno z načrti za okrevanje in odpornost.

V mnenju je ugotovljeno, „da je treba za uspešno izvajanje zelenega dogovora določiti prizadevanja na podlagi pristopa od spodaj navzgor in jih v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti pravično porazdeliti med območja EU, pri tem pa dopuščati potrebno prožnost, da se zagotovi njihova stroškovna učinkovitost“. Poleg tega so bili po dobrem sodelovanju s pripravljavko mnenja odbora Evropskega parlamenta ENVI Susano Solís v zvezi z mnenjem o kohezijski politiki in regionalnih okoljskih strategijah v boju proti podnebnim spremembam, ki je pripeljalo do predloga resolucije odbora REGI (o katerem naj bi glasovali 17. decembra), nekateri elementi tega mnenja, ki poudarja pomen lokalnih in regionalnih oblasti, vključeni v ta predlog, tudi upravljanje na več ravneh in sistem nadzora.

2.3 Varstvo okolja

Evropska komisija je 14. oktobra 2020 sprejela predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2030 (COM(2020) 652) – [osmi okoljski akcijski program](#).

Komisija ENVE je za poročevalca imenovala Dimitriosia Karnavosa (EL/EPP). Pri pripravi mnenja se je **posvetoval** s skupino strokovnjakov za subsidiarnost¹⁵. V oceni subsidiarnosti in sorazmernosti tega predloga je bilo ugotovljeno, da predloga sklepa o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2030 ni mogoče resno preučiti glede skladnosti s tremi osnovnimi načeli „omejenega prenosa pristojnosti“, subsidiarnosti in sorazmernosti. Predlagana resolucija je seznam in povzetek političnih idej, vizij in projektov za vsa področja politike, ki so tako ali drugače povezana z okoljem. V oceni je bilo ugotovljeno tudi, da skladnosti z načelom subsidiarnosti ni mogoče resno preveriti zaradi nedoločenosti opredeljenih prednostnih ciljev, ki so v nekaterih primerih znatno vsebinsko razširjeni glede na pretekle programe za ukrepe okoljske in podnebne politike EU ter navzkrižna sklicevanja na prihodnji okoljski pravni red. Če se bo sistem poročanja, ki temelji na več sto kazalnikih za ocenjevanje okoljskega in podnebne stanja, izvajal zgolj na podlagi veljavnih pravnih aktov, vsaj ni pričakovati nesorazmernih stroškov. Sklep bi bil združljiv z načelom sorazmernosti, vsaj kar zadeva vidik stroškov.¹⁶

Mnenje bo predvidoma sprejeto na plenarnem zasedanju OR 5. februarja 2021.¹⁷

¹⁵ Ocena Johannesesa Maierja, vodje enote za notranje zadeve EU, Urad regionalne vlade zvezne dežele Koroške, Avstrija.

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ V času priprave tega poročila.

2.4 Socialna Evropa

V zvezi s predlogom direktive Evropskega parlamenta in Sveta o [ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji](#) (COM(2020) 682 final) je komisija SEDEC OR za poročevalca za pripravo mnenja imenovala Petra Kaiserja (AT/PES).

Glede na časovni načrt za sprejetje se je tajništvo komisije CIVEX **posvetovalo s skupino strokovnjakov za subsidiarnost** v zvezi z oceno subsidiarnosti in sorazmernosti. V oceni¹⁸ je bilo ugotovljeno, da ta predlog nima pravne podlage v Pogodbah EU, kar je redkost. Tudi če bi jo imel – morda v členu 153(1)(c) PDEU (socialna varnost in socialna zaščita delavcev) – obstajajo veliki pomisleki glede načela subsidiarnosti (države članice imajo z redkimi izjemami delujoče sisteme za zagotavljanje zaščite minimalne plače). Koncept pravnega akta, predlagan v členu 5 in naslednjih, bi prav tako močno kršil načelo sorazmernosti. Zakonska določba EU o izrecno navedenih merilih in izključitvi izjem omejuje vso avtonomijo nacionalnih zakonodajalcev in socialnih partnerjev pri določanju minimalnih plač.

Prispevek partnerjev iz **mreže za nadzor subsidiarnosti** v zvezi z vidiki subsidiarnosti in sorazmernosti v sporočilu COM(2020) 80 final je predložil [deželni parlament Zgornje Avstrije](#).

Poročevalec je v postopku priprave mnenja upošteval tako oceno strokovnjaka kot stališče partnerja iz mreže za nadzor subsidiarnosti.

2.5 Novi pakt o migracijah in azilu

Evropska komisija je 23. septembra 2020 objavila dolgo pričakovani [novi pakt o migracijah in azilu](#). Komisija je v [sporočilu](#) zapisala, da novi pakt o migracijah in azilu vsebuje naslednje **nove zakonodajne dokumente**:

- [uredbo o upravljanju azila in migracij](#),
- [uredbo o preverjanju](#),
- [uredbo o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile](#),
- spremenjeni predlog za revizijo [uredbe o azilnih postopkih](#),
- spremenjeni predlog za revizijo [uredbe o vzpostavitvi sistema Eurodac](#).

Pakt obsega tudi naslednje **nove nezakonodajne dokumente**:

- [priporočilo o načrtu za pripravljenost na migracije in migracijske krize](#),
- [priporočilo o preselitvi in dopolnilnih poteh](#),
- [priporočilo o operacijah iskanja in reševanja z zasebnimi plovili](#),
- [smernice o direktivi o pomoči](#).

¹⁸ Ocena Johannesa Maierja, vodje enote za notranje zadeve EU, Urad regionalne vlade zvezne dežele Koroške, Avstrija.

Komisija CIVEX je imenovala **Antje Grotheer (DE/PES)** za poročevalko OR za to mnenje. Prva izmenjava mnenj v komisiji CIVEX je potekala 4. decembra 2020, sprejetje mnenja v komisiji CIVEX je predvideno za 16. februar 2021, na plenarnem zasedanju OR pa za 17. marec 2021¹⁹.

V skladu z načelom aktivne subsidiarnosti je bilo opravljenih več medinstitucionalnih srečanj s kolegi iz Evropske komisije, poslanci Evropskega parlamenta in predstavniki nemškega predsedstva Sveta, da bi izmenjali stališča in poudarili pomen lokalne in regionalne razsežnosti v okviru novega pakta ter predhodno vplivali na zakonodajni postopek.

Poročevalka se je pri pripravi mnenja **posvetovala** s člani **skupine strokovnjakov za subsidiarnost**, na podlagi česar sta nastali dve oceni. V prvi je bilo ugotovljeno, da ni pomislekov glede skladnosti z načeloma prenosa pristojnosti in subsidiarnosti, pač pa glede skladnosti z načelom sorazmernosti, natančneje v zvezi s predvideno obveznostjo držav članic, da pripravijo nacionalne strategije za zagotavljanje zadostnih zmogljivosti za izvajanje učinkovitega sistema za upravljanje azila in migracij.²⁰ V drugi oceni²¹ je bilo potrjeno, da je spoštovanje načela sorazmernosti dobro utemeljeno v več dokumentih, priloženih predlogu, ter v obrazložitvenem memorandumu in uvodnih izjavah. Cilj je razviti skupna pravila in ukrepe, ki jih je mogoče oblikovati in določiti samo na ravni EU, da bi zagotovili enotno obravnavo in razporeditev obveznosti v zakonodajni fazi. Če bi te ukrepe sprejemala vsaka država članica zase, bi nastala razhajanja, ki bi onemogočala uresničevanje ciljev skupnih politik.

Prispevke partnerjev iz **mreže za nadzor subsidiarnosti** v zvezi z vidiki subsidiarnosti in sorazmernosti v sporočilu COM(2020) 609 final je OR prejel od [deželne vlade Vorarlberga](#), [deželnega parlamenta Vorarlberga](#) in [deželne vlade Spodnje Avstrije](#)²². Deželna vlada Vorarlberga je OR predložila tudi skupno stališče avstrijskih zveznih dežel o predlogih v okviru novega pakta o migracijah in azilu, in sicer je uporabila predlogo preglednice²³, ki jo je *predstavila projektna skupina za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“ kot del svojega Poročila o projektni skupini za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“*²⁴.

Poročevalka je v postopku priprave mnenja upoštevala tako ocene strokovnjakov kot stališče partnerjev iz mreže za nadzor subsidiarnosti.

19 V času priprave tega poročila.

20 Ocena Johanna Maierja, vodje enote za notranje zadeve EU, Urad regionalne vlade zvezne dežele Koroške (Avstrija), z dne 3. decembra 2020.

21 Ocena Dore Lo Giudice, strokovnjakinje regionalnega sveta Furlanije-Juljske krajine (Italija), z dne 22. decembra 2020.

22 7. januarja 2021.

23 [COM\(2018\) 703 final](#).

24 Priloga V, [Report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.pdf \(europa.eu\)](#).

Dodatna posvetovanja s skupino strokovnjakov za subsidiarnost

Johannes Maier, vodja enote za notranje zadeve EU, Urad regionalne vlade zvezne dežele Koroške, Avstrija, je 22. junija 2020 na lastno pobudo predložil oceno subsidiarnosti predloga o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost (COM(2020) 408).

2.5.1 Dodatne pobude

Dodatni dosjeji, ki bi nadomestili eno ali več prednostnih pobud, če se te pobude ne bi uresničile, v letu 2020 ne bi dovolj napredovale ali pa bi se na podlagi podrobnejšega pregleda izkazalo, da niso dovolj umestne, niso bili izbrani.

3. **Politično upravljanje in orodja OR za nadzor subsidiarnosti**

3.1 Usmerjevalna skupina za subsidiarnost

Usmerjevalna skupina za subsidiarnost je bila vzpostavljena septembra 2012, da bi zagotovila politično upravljanje za nadzor subsidiarnosti v OR ter usklajevala upravne in politične dejavnosti OR na področju subsidiarnosti. V letu 2020 je zaradi razmer in težav, ki jih je povzročila pandemija COVID-19, dejavnosti nadzora subsidiarnosti izvajala na daljavo (tj. delovni program za subsidiarnost za leto 2020 je bil sprejet s pisnim postopkom, ker se člani usmerjevalne skupine za subsidiarnost niso mogli sestati). Medtem ko je bilo leto 2019 odločilno za zagotavljanje, da ne bi zapravili napredka, ki je bil dosežen prejšnje leto (tudi glede na novi Evropski parlament in Evropsko komisijo), je leto 2020 zaznamoval počasen začetek dela na področju nadzora subsidiarnosti in sorazmernosti zaradi zdravstvene krize zaradi COVID-19. Zamuda je bila nadomeščena v drugi polovici leta.

3.2 Skupina strokovnjakov za subsidiarnost

V skladu z revidirano strategijo o subsidiarnosti je bila ustanovljena skupina strokovnjakov za subsidiarnost, ki zagotavlja podporo za nadzor subsidiarnosti, pri čemer se opira na strokovno znanje z lokalne in regionalne ravni. Člani skupine so bili izbrani med člani mreže za nadzor subsidiarnosti na podlagi strokovnega znanja in izkušenj na področju nadzora subsidiarnosti.

Eden najpomembnejših prispevkov skupine strokovnjakov za subsidiarnost je delovni program OR za subsidiarnost, ki se pripravi na začetku cikla nadzora subsidiarnosti. Strokovnjaki s svojim sodelovanjem zagotavljajo, da so pobude, ki so še posebno pomembne z vidika subsidiarnosti ter so v interesu regionalnih in lokalnih oblasti, vključene v delovni program OR za subsidiarnost, da bi jih obravnavali v okviru podrobnega nadzora subsidiarnosti. Prispevek strokovnjakov k posvetovalnemu delu OR ustvarja povezavo z razpravo o subsidiarnosti v državah članicah, krepi medsebojno razumevanje in približuje OR lokalnim in regionalnim partnerjem ter s tem potrebam Evropejcev. Strokovna skupina tako služi tudi kot mreža temeljnih kontaktnih točk OR za subsidiarnost v državah članicah. Zato dejavno sodelovanje skupine strokovnjakov za subsidiarnost prispeva k ustvarjanju „kulture subsidiarnosti“ v Evropi.

Po objavi delovnega programa Evropske komisije za leto 2020 so bili strokovnjaki leta 2020 pozvani, **naj iz njega izberejo pet pobud, povezanih s subsidiarnostjo ali sorazmernostjo. Skupina strokovnjakov za subsidiarnost** je svojo analizo osredotočila na dokumente, ki bi lahko povzročili pomisleke glede subsidiarnosti/sorazmernosti, ter dodala utemeljitev svoje izbire. Izbiri pobud je sledil **sestane skupine, da bi razpravljala o izbranih pobudah** in se dogovorila o prednostni pobudi, ki bi jo vključila v delovni program za subsidiarnost za leto 2020, kot je podrobno opisano zgoraj.

Posebna posvetovanja skupine strokovnjakov za subsidiarnost, ki se nanašajo na prednostne pobude v delovnem programu za subsidiarnost za leto 2020, so v tem poročilu opisana v okviru ustrezne prednostne pobude zgoraj.

3.3 Mreža za nadzor subsidiarnosti

[Mrežo za nadzor subsidiarnosti](#) je vzpostavil OR leta 2007 za omogočanje svojim partnerjem, da se vključijo v različne faze procesa odločanja EU. To je pomembna funkcija z vidika Lizbonske pogodbe, ki poudarja lokalno in regionalno razsežnost subsidiarnosti in krepi vlogo OR pri nadzoru subsidiarnosti.

Sestava mreže za nadzor subsidiarnosti²⁵ se je v letu 2020 spremenila zaradi izstopa Združenega kraljestva iz Evropske unije, tako da je imela mreža ob koncu leta skupaj 150 članov²⁶. Njena podmreža REGPEX, vzpostavljena za podporo sodelovanju regij z zakonodajnimi pooblastili v zgodnji fazi zakonodajnega postopka EU (sistem za zgodnje opozarjanje), je imela ob koncu leta 76 članov.

Dejavnost mreže REGPEX²⁷ – podmreže mreže za nadzor subsidiarnosti, v kateri lahko sodelujejo parlamenti in vlade regij z zakonodajnimi pooblastili – je v letu 2020 skupaj prejela 18 prispevkov v zvezi z naslednjimi sporočili Evropske komisije:

Preglednica 1 – prispevki mreže REGPEX v letu 2020

PARTNER MREŽE REGPEX	SPOROČILO	LETO	DATUM
Parlament zvezne dežele Baden-Württemberg	640	2019	6. 2. 2020
Parlament zvezne dežele Baden-Württemberg	640	2019	6. 2. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	80	2020	27. 4. 2020
Avstrijski zvezni svet (Bundesrat)	80	2020	6. 5. 2020
Avstrijski zvezni svet (Bundesrat)	80	2020	6. 5. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	381	2020	20. 5. 2020
Regionalna skupščina Furlanije-Julijske krajine	440	2020	23. 6. 2020
Regionalna skupščina Furlanije-Julijske krajine	440	2020	23. 6. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	80	2020	26. 6. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	220	2020	30. 6. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	381	2020	14. 7. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	299	2020	19. 10. 2020
Regionalna zakonodajna skupščina Emilia Romagna	440	2020	28. 10. 2020

²⁵ Mreža, ki je začela delovati aprila 2007, je namenjena olajševanju izmenjave informacij med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter ravno EU v zvezi z dokumenti ter zakonodajnimi in političnimi predlogi Evropske komisije. Mreža se uporablja kot točka dostopa, v okviru katere lahko vsi njeni partnerji pridobijo informacije in tudi izrazijo svoje mnenje.

²⁶ [OR – partnerji mreže za nadzor subsidiarnosti \(europa.eu\)](#).

²⁷ [Podatkovna baza REGPEX \(izmenjava med regionalnimi parlamenti\)](#) je dostopna prek spletne strani OR o subsidiarnosti. Njen namen je pomagati regijam z zakonodajnimi pooblastili sodelovati v sistemu za zgodnje opozarjanje. Leta 2012 jo je vzpostavil OR.

Deželni parlament Zgornje Avstrije	682	2020	28. 10. 2020
Avstrijski zvezni svet (Bundesrat)	299	2020	4. 11. 2020
Deželna vlada Spodnje Avstrije	563	2020	13. 11. 2020
Deželna vlada Vorarlberga	609	2020	20. 11. 2020
Deželni parlament Vorarlberga	609	2020	9. 12. 2020

Podrobnosti teh prispevkov in predlogi Komisije, na katere se nanašajo, so na voljo na spletnem mestu mreže za nadzor subsidiarnosti OR²⁸.

Iskalnik platforme REGPEX olajša izbiranje prednostnih nalog za nadzor subsidiarnosti in izmenjavo informacij med partnerji, saj omogoča neposreden dostop do informacij za analizo subsidiarnosti ter povezave do storitev EUR-Lex, IPEX, mnenj OR in drugih prispevkov partnerjev platforme REGPEX. Iskalnik ima ključno vlogo pri spremljanju pobud v okviru sistema zgodnjega opozarjanja ter spodbuja izmenjavo dobre prakse in bolj usklajen pristop k nadzoru subsidiarnosti. OR je odločen, da si bo v letu 2021 še naprej prizadeval spodbujati dejavno sodelovanje partnerjev, vključenih v mrežo, pri posvetovanjih in dejavnostih v zvezi s subsidiarnostjo.

4. Subsidiarnost v mnenjih OR

OR v skladu s členom 55(2) poslovnika²⁹ v svojih mnenjih oceni, ali so zakonodajni predlogi, ki se nanašajo na področja deljene pristojnosti, v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Leta 2020 je OR sprejel 48 **mnenj**, od katerih jih je bilo osem povezanih z zakonodajnimi predlogi. Vseh osem je vsebovalo bodisi neposredno oceno skladnosti s subsidiarnostjo in sorazmernostjo bodisi konkretna priporočila za izboljšanje skladnosti s tema načeloma. Skupaj sta bili načeli subsidiarnosti in sorazmernosti obravnavani v 18 mnenjih. V zvezi s podporo za oceno skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti na upravni ravni je sekretariat za subsidiarnost zagotavljal upravno podporo z izvedbo analiz za mnenja, predložena na plenarnih zasedanjih OR.

Čeprav je bila velika večina pobud nezakonodajnih, je OR v letu 2020 ostal zavezan izvajanju pristopa aktivne subsidiarnosti. Številna mnenja o nezakonodajnih pobudah so vključevala tako oceno subsidiarnosti in sorazmernosti na ustreznem področju politike kot konstruktivna priporočila za reševanje morebitnih težav.

Naj navedemo nekaj primerov: v mnenju OR poročevalca Juana Manuela Morena Bonille (ES/EPP) o zakonodajnem predlogu [Evropska podnebna pravila: vzpostavitev okvira za doseganje podnebne nevtralnosti](#) je poudarjeno, da „vsi ukrepi EU upoštevajo načelo o neškodovanju in v skladu z načelom aktivne subsidiarnosti v celoti spoštujejo vse ravni upravljanja kot sodelujoče v evropskem postopku sprejemanja odločitev in ne kot deležnike“.

Podobno je v mnenju OR [Okrepljeni mehanizem Unije na področju civilne zaščite](#) (poročevalec Alberto Cirio (IT/EPP)) ponovno poudarjeno, da OR „poziva k občutni okrepitvi zmogljivosti EU za odzivanje na izredne razmere in nesreče, z vključevanjem nacionalnih, lokalnih in regionalnih struktur za

²⁸ [OR – REGPEX \(europa.eu\)](#). V smislu tehničnih izboljšav prispevki na platformi mreže za nadzor subsidiarnosti zdaj vključujejo povezave do spletnih mest IPEX, EUR-Lex, dela Evropskega parlamenta in mnenj OR.

²⁹ Člen 55(2) [poslovnika OR](#), [UL L 65, 5.3.2014, str. 41](#).

odzivanje na izredne razmere ter ob upoštevanju načela subsidiarnosti iz člena 196 PDEU“ in „opozarja na svojo zavezo, izraženo v resoluciji o prednostnih nalogah Evropskega odbora regij za obdobje 2020–2025, da se bo zavzemal ,za usklajene ukrepe in podporo EU za nacionalne, regionalne in lokalne strukture za pripravljenost na nesreče, da bi se v skladu z načelom subsidiarnosti odzivali na nevarnosti za zdravje in krizne razmere““.

Še en primer posredne ocene vprašanj subsidiarnosti je v mnenju [Načrt okrevanja za Evropo kot odziv na pandemijo COVID-19: mehanizem za okrevanje in odpornost ter instrument za tehnično podporo](#) (poročevalec Christophe Rouillon (FR/PES)), ki vsebuje naslednji izrecen poziv k ustreznemu upoštevanju načela subsidiarnosti: „V skladu z načeli subsidiarnosti in partnerstva bi bilo treba načrt za okrevanje oblikovati v tesnem in strukturiranem sodelovanju z lokalnimi in regionalnimi oblastmi, saj določene reforme in naložbe, ki jih je treba podpreti, spadajo v njihove pristojnosti, kot so te opredeljene v nacionalni zakonodaji.“

5. Dogodki in dejavnosti v zvezi s subsidiarnostjo

5.1 Platforma Pripravljeni na prihodnost

Prvega plenarnega zasedanja [Platforme Pripravljeni na prihodnost](#) 26. novembra 2020, ki mu je predsedoval podpredsednik Evropske komisije za medinstitucionalne odnose in predvidevanje Maroš Šefčovič, so se udeležili trije člani OR, in sicer Mark Speich (DE/EPP), Anne Karjalainen (FI/PES) in Ulrika Landergren (SE/Renew Europe). Platforma Pripravljeni na prihodnost je glavni instrument [agende Evropske komisije za boljše pravno urejanje](#), katere cilj je zmanjšati nepotrebna upravna bremena za državljane in podjetja ter pomagati, da bo zakonodaja EU ustrezna tudi v prihodnosti ter bolj digitalna in primerna za reševanje prihodnjih izzivov. Lokalna in regionalna raven upravljanja, ki je najbližja državljanom, je zastopana na srečanjih platforme v zgodnjih fazah priprave in ocenjevanja zakonodaje EU. Pravzaprav je to eden od dosežkov dela OR v [projektni skupini za subsidiarnost in sorazmernost](#). Evropski odbor regij v vladni skupini platforme Pripravljeni na prihodnost, v kateri je 27 predstavnikov vlad držav članic EU, zastopajo trije od šestih predsednikov komisij OR (ki so navedene zgoraj).

Kot je na prvem plenarnem srečanju platforme Pripravljeni na prihodnost poudaril Mark Speich (DE/EPP), predsednik komisije CIVEX OR, je projektna skupina za subsidiarnost prepoznala potrebo po vključevanju lokalne in regionalne ravni v oblikovanje politik EU. OR je kot član prejšnje platforme REFIT in nove platforme Pripravljeni na prihodnost nenehno pozival k aktivnem pristopu k subsidiarnosti kot načinu zagotavljanja, da je dodana vrednost EU ustrezna v vseh fazah priprave, sprejemanja in izvajanja zakonodaje EU. Mark Speich je poudaril, da subsidiarnost ne pomeni manj Evrope, temveč Evropo, ki uresničuje cilje in državljane postavlja na prvo mesto. Z odločanjem čim bližje državljanom in dajanjem več besede regijam in mestom v postopku odločanja EU lahko njena zakonodaja postane učinkovitejša in bolj prepoznavna.

Platforma naj bi delovala na podlagi letnega delovnega programa, v katerem so našteje posebne teme, ki jim je treba nameniti pozornost z vidika poenostavitve in zmanjšanja nepotrebnih stroškov.

RegHub 2.0

[Mreža regionalnih središč za ocenjevanje izvajanja politike EU](#) (RegHub) je nastala na podlagi končnega poročila in priporočil [projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“](#) in je bila vzpostavljena kot dveletni pilotni projekt s sklepom predsedstva Odbora regij (OR) oktobra 2018.

Oktobra 2020 je OR odobril nadaljevanje tega projekta v obliki mreže RegHub 2.0 in pozdravil nove člane, s katerimi se je mreža povečala na 46 središč³⁰. Povratne informacije mreže RegHub o izvajanju politik EU na lokalni in regionalni ravni odraža subsidiarnost (sorazmernost in prenos pristojnosti) v sistemu upravljanja na več ravneh EU. To je neposredno povezano s koncepti subsidiarnosti, aktivne subsidiarnosti in upravljanja na več ravneh, pa tudi z dojetjem zmoglosti mreže RegHub, da prispeva k boljšemu vključevanju stališč in izkušenj lokalnih in regionalnih oblasti v postopek oblikovanja politik EU.

Glavni cilji mreže RegHub so:

- ✓ pridobivanje povratnih informacij o izvajanju politik EU na lokalni in regionalni ravni,
- ✓ zagotavljanje boljše vključenosti lokalnih in regionalnih akterjev v zgodnji fazi oblikovanja politik EU,
- ✓ osredotočanje na izboljšanje obstoječih politik EU in njihovega izvajanja na lokalni in regionalni ravni,
- ✓ spodbujanje poenostavitve in izmenjave znanja med regijami v povezavi z izvajanjem in nadaljnjim razvojem politik EU.

[Regionalna središča](#)

- ✓ delujejo kot kontaktne točke za ustrezne institucije in organizacije, ki izvajajo politike EU,
- ✓ pridobivajo povratne informacije o izvajanju politik EU na lokalni in regionalni ravni.

Na podlagi dela mreže RegHub se je Evropska komisija odločila, da ji bo namenila pomembno vlogo v svoji novi platformi Pripravljeni na prihodnost, in jo je vključila vanjo kot eno od podskupin.

Tajništvo mreže RegHub je septembra 2020 objavilo [EVALUATION REPORT: Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review](#) (POROČILO O OCENI: Mreža regionalnih središč za ocenjevanje izvajanja politike EU).

6. Sklepne ugotovitve in obeti

Odbor regij je odločno zavezan izvajanju svojih pristojnosti v zvezi z nadzorom subsidiarnosti v skladu z Lizbonsko pogodbo, zato si bo še naprej prizadeval zagotavljati učinkovito izvajanje načela subsidiarnosti in prispevati k oblikovanju kulture subsidiarnosti v EU. Zavezan je tudi izvajanju priporočil [projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“](#),

³⁰ [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\)](#).

ki spodbujajo vključujoč in konstruktiven pristop k nadzoru subsidiarnosti in sorazmernosti v EU ter poudarjajo pomen lokalne in regionalne ravni v procesu oblikovanja politik EU.

V zvezi s tem namerava OR v letu 2021 nadaljevati prizadevanja za spodbujanje izvajanja teh načel in priporočil. OR in usmerjevalna skupina za subsidiarnost bosta še naprej preučevala načine za krepitev ozaveščenosti, izboljšanje delovnih metod in povečanje dodane vrednosti obstoječega okvira OR za nadzor subsidiarnosti.

Ker pristop aktivne subsidiarnosti zahteva vključitev vseh zadevnih akterjev v proces odločanja EU, si bo OR še naprej prizadeval za spodbujanje partnerskega pristopa, ki temelji na načelu upravljanja na več ravneh, med vsemi institucionalnimi, nacionalnimi in podnacionalnimi akterji.

Iz prednostnih nalog OR za obdobje 2020–2025³¹ je razvidno, da se bo Odbor v letu 2021 ukvarjal z „natančn[o] preučit[vijo] novih političnih pobud EU, da se zagotovi vključenost **teritorialne razsežnosti** in izpolnitev **zahteve po dodani vrednosti EU**, v skladu s priporočili **projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom ‚storiti manj, a učinkoviteje‘** ter smernicami za boljše pravno urejanje“.

PREDLOG:

Člane predsedstva prosimo, da se seznanijo s tem letnim poročilom.

³¹ [Resolucija Evropskega odbora regij – Prednostne naloge Evropskega odbora regij v obdobju 2020–2025 – Evropa, ki je prek svojih vasi, mest in regij bliže ljudem.](#)