



Strasburg, dnia 19.5.2015 r.  
COM(2015) 215 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowiению prawa**

{SWD(2015) 110 final}  
{SWD(2015) 111 final}

# KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

## Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa

### 1. OSIĄGANIE LEPSZYCH WYNIKÓW: ZMIANA SPOSOBU PRACY NA SZCZEBLU EUROPEJSKIM

Komisja Europejska jest zdeterminowana, by zmienić zarówno to, co robi Unia, jak i to, jak to robi. UE, jej instytucje i prawodawstwo muszą służyć obywatelom i przedsiębiorstwom, które powinny dostrzegać to w swoim codziennym życiu i działalności. Musimy odbudować zaufanie do naszej zdolności skutecznego działania.

Komisja Jeana Claude'a Junckera stanowi nowe otwarcie dla Europy. Naszym priorytetem jest zapewnienie rozwiązania poważnych kwestii, którymi państwa członkowskie nie są w stanie zająć się samodzielnie, takich jak: plan inwestycyjny w wysokości 315 mld EUR na rzecz pobudzenia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego; unia energetyczna w celu zapewnienia bezpiecznych, przystępnych cenowo i zrównoważonych dostaw energii; program bezpieczeństwa wewnętrznego w celu zwalczania wspólnych zagrożeń, takich jak terroryzm i przestępczość zorganizowana; jednolity rynek cyfrowy w celu odblokowania możliwości związanych z internetem; a także program w dziedzinie migracji. Nasze nowe inicjatywy wynikają z prawdziwych priorytetów politycznych. Komisja nie może i nie powinna być zaangażowana w każdą sprawę w UE. Pierwszy program prac Komisji uwzględnia tę zmianę podejścia. Obejmuje on zaledwie 23 ważne nowe inicjatywy, które zostały ściśle dopasowane do uzgodnionych priorytetów politycznych. Wszelkie dodatkowe i rutynowe działania następujące w ciągu roku będą również odzwierciedlały to samo skupienie na najważniejszych celach. Inicjatywa „Budżet UE zorientowany na rezultaty” będzie miała również na celu wykazanie wartości dodanej budżetu UE dla jej obywateli.

Priorytety polityczne ukierunkowują działania Komisji na wyzwania, przed jakimi stoi dzisiaj UE. Lepsze stanowienie prawa jest instrumentem, który ma stanowić podstawę do podejmowania we właściwym czasie rozsądnych decyzji politycznych, ale instrument ten nigdy nie może zastąpić decyzji politycznych.

Dziś przedstawiamy dodatkowe środki na rzecz lepszych przepisów, które pozwolą uzyskać lepsze wyniki. Jeszcze bardziej otworzymy proces podejmowania decyzji oraz będziemy uważniej słuchać i lepiej współpracować z podmiotami wdrażającymi przepisy UE i czerpiącymi z nich korzyści. Spojrzymy na nowo na wszystkie obszary polityki w celu ustalenia, gdzie należy usprawnić istniejące środki.

Będziemy kontynuować tak, jak zaczęliśmy: skupiać się na rzeczach, które naprawę muszą zostać zrobione przez UE i zapewniać, by zostały zrobione dobrze. Stosowanie zasad lepszego stanowienia prawa pozwoli zapewnić, by środki prawne były oparte na dowodach, dobrze zaprojektowane i by przynosiły wymierne i trwałe korzyści dla obywateli, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa.

Dotyczy to zarówno nowych przepisów, jak i obszernego zbioru istniejącego prawodawstwa UE. Prawodawstwo to jest niezbędne dla zrównoważonego rozwoju, dla funkcjonowania jednolitego rynku będącego siłą napędową naszej gospodarki oraz dla uruchomienia inwestycji potrzebnych do wsparcia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Stanowi ono fundament europejskiego modelu społecznego i nadaje znaczenie prawom i swobodom,

którymi cieszą się obywatele, w tym bezpieczeństwu i prawu do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Prawodawstwo to pomaga nam również reagować na wspólne wyzwania, takie jak bezpieczeństwo energetyczne oraz ochrona środowiska i klimatu. W wielu przypadkach jeden zbiór przepisów unijnych zastępuje mozaikę 28 różnych zbiorów przepisów krajowych, co ułatwia życie obywatelom i przedsiębiorstwom, upraszcza ramy prawne, zmniejsza obciążenia regulacyjne na całym jednolitym rynku i zwiększa przewidywalność przepisów.

Prawodawstwo UE jest nie tylko konieczne, jest ono również naszym ogromnym atutem – odróżnia ono jakościowo UE od każdego innego modelu zbiorowego sprawowania rządów na świecie. Dlatego tak ważne jest, by każdy środek w zbiorze prawodawstwa UE był odpowiedni do zakładanych celów, nowoczesny, skuteczny, proporcjonalny, funkcjonalny i jak najprostszy. Prawodawstwo powinno przynosić skutki zgodne z zamierzeniami, powinno być łatwe do wprowadzenia w życie, zapewniać pewność i przewidywalność oraz unikać wprowadzania wszelkich zbędnych obciążeń. Rozsądne, realistyczne, odpowiednio wdrażane i egzekwowane w całej UE przepisy. Przepisy skutecznie realizujące nasze wspólne cele – ani mniej, ani więcej.

Lepsze stanowienie prawa nie oznacza ani „więcej”, ani „mniej” prawodawstwa UE; nie oznacza też deregulacji lub niższego priorytetu niektórych obszarów polityki lub narażenia na szwank tak cennych dla nas wartości jak ochrona socjalna i ochrona środowiska naturalnego oraz prawa podstawowe, w tym prawo do ochrony zdrowia – by wymienić tylko kilka przykładów. W lepszym stanowieniu prawa chodzi o zapewnienie, byśmy faktycznie realizowali ambitne cele polityczne, które sobie wyznaczaliśmy.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat UE wprowadziła kompleksowy zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa i związanych z tym procedur. Te ważne zmiany przynoszą już rezultaty, jednak obecna Komisja postanowiła pójść dalej.

Nasze zaangażowanie w lepsze stanowienie prawa musi stać się powszechną praktyką; w tym celu powinniśmy wykorzystać poczynione już postępy związane z oceną skutków i programem sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). Nie powinniśmy narzucać z góry strategii politycznych, lecz przygotować je z udziałem różnych zainteresowanych stron, w oparciu o zasadę pełnej przejrzystości i zaangażowania, wysłuchując opinii podmiotów, których dotyczą opracowywane przepisy, tak by były one łatwe do wdrożenia. Jesteśmy otwarci na informacje zwrotne z zewnątrz i na kontrolę zewnętrzną, aby upewnić się, że postępujemy prawidłowo. Strategie polityczne UE powinny również podlegać regularnemu przeglądowi: powinniśmy w przejrzysty i odpowiedzialny sposób komunikować, czy realizujemy nasze cele polityczne, co funkcjonuje prawidłowo, a co należy zmienić.

Lepsze stanowienie prawa nie jest po prostu biurokratyczną procedurą. Obywatele, przedsiębiorstwa i inne zainteresowane strony oceniają UE na podstawie skutków jej działań: nie tylko nowych inicjatyw, ale – co ważniejsze – już obowiązujących przepisów. Komisja zobowiązuje się do wzięcia odpowiedzialności politycznej za stosowanie w swojej pracy zasad i procedur lepszego stanowienia prawa i wzywa pozostałe instytucje UE oraz państwa członkowskie do przyłączenia się do tej inicjatywy.

## **2. OTWARTOŚĆ I PRZEJrzYSTOŚĆ**

### **2.1. Więcej konsultacji i lepsze wsłuchiwanie się w głos obywateli**

Otwarcie polityki może sprawić, że UE stanie się bardziej przejrzysta i rozliczalna, ale zapewni również oparcie strategii politycznych na najlepszych dostępnych danych i ich

większą skuteczność. Na wszystkich szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym – to osoby, których dane przepisy dotyczą, najlepiej rozumieją, jakie będą ich skutki, a zatem mogą dostarczyć danych niezbędnych do ich poprawienia.

Komisja zamierza lepiej wsłuchiwać się w głos obywateli i zainteresowanych stron, być otwarta na ich sugestie, na każdym etapie procesu stanowienia prawa – od pierwszej koncepcji, poprzez etap, na którym Komisja przedstawia wniosek ustawodawczy, aż do przyjęcia przepisów i ich oceny. Komisja zamierza stworzyć portal internetowy umożliwiający śledzenie każdej inicjatywy.

Nowe wytyczne Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa, opierające się na istniejących minimalnych standardach konsultacji<sup>1</sup>, umacniają nasze zobowiązanie do przeprowadzania konsultacji, które są wysokiej jakości i przejrzyste, docierają do wszystkich zainteresowanych stron i pozwalają zgromadzić dane empiryczne niezbędne do podejmowania rozsądnych decyzji. Służą temu będą dwie główne procedury.

Po pierwsze, zainteresowane strony będą mogły przedstawić swoje stanowisko na każdym etapie cyklu danego środka politycznego. W przypadku „planów działania” i „wstępnych ocen skutków” powstanie możliwość przekazywania uwag i istotnych informacji przez zainteresowane strony od samego początku prac nad nową inicjatywę<sup>2</sup>. Prowadzone będą również dwunastotygodniowe konsultacje społeczne podczas przygotowywania nowych wniosków oraz podczas przeprowadzania „kontroli sprawności” istniejącego prawodawstwa. Po przyjęciu przez Komisję wniosku parlamenty narodowe mają możliwość przedstawienia uzasadnionych opinii w sprawie zasady pomocniczości. Ponadto Komisja będzie zwracać się do obywateli i zainteresowanych stron o zgłaszanie uwag w terminie ośmiu tygodni<sup>3</sup>: aby uwzględnić te uwagi w debacie ustawodawczej, Komisja będzie je zbierać i przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Po drugie, wszystkie zainteresowane strony będą mogły przekazywać uwagi na temat aktów określających techniczne lub szczegółowe aspekty niezbędne do wdrożenia prawodawstwa przyjętego przez Parlament Europejski i Radę. Po raz pierwszy projekty aktów delegowanych będą dostępne dla ogółu społeczeństwa przez cztery tygodnie na internetowej stronie Komisji; te konsultacje społeczne będą przebiegały równoległe do konsultacji z ekspertami z państw członkowskich. Ważne akty wykonawcze, które są opiniowane w komitetach, również będą dostępne publicznie przez cztery tygodnie, dając zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia uwag jeszcze przed głosowaniem przez państwa członkowskie we właściwym Komitecie<sup>4</sup>. Komisja będzie publikować w internecie orientacyjny wykaz takich aktów będących przedmiotem prac, aby umożliwić zainteresowanym stronom przygotowanie się do

---

<sup>1</sup> COM(2002) 704 uzupełniony COM(2012) 746, SWD(2012) 422 i COM(2014) 368.

<sup>2</sup> Takie plany działania i wstępne oceny skutków będą ogłaszane za pośrednictwem automatycznego systemu powiadomień na stronie <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

<sup>3</sup> Bez uszczerbku dla szczególnych zasad mających zastosowanie do wniosków Komisji na mocy art. 155 ust. 2 TFUE.

<sup>4</sup> Pewne wyjątki będą miały zastosowanie zarówno do projektów aktów delegowanych, jak i do projektów aktów wykonawczych, m.in. w przypadku, gdy: projekty aktów wykonawczych dotyczą zarządzania finansami oraz, w odniesieniu do obu rodzajów aktów, nie ma żadnej dowolności lub jest tylko niewielka dowolność pod względem treści; szeroko zakrojone konsultacje przeprowadzono już na etapie przygotowywania aktu (np. przez jedną z agencji UE); konieczność pilnego działania uniemożliwia takie konsultacje; lub istnieją inne uzasadnione powody.

konsultacji. W przypadkach, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że skutki aktów będą znaczące, konieczne będą również proporcjonalne oceny skutków .

Biorąc pod uwagę rolę i niezależność partnerów społecznych, szczególne ustalenia będą miały zastosowanie do konsultacji Komisji na mocy art. 154 TFUE i do jej wniosków na mocy art. 155 TFUE.

## **2.2. Bardziej zrozumiałe wyjaśnianie, co robimy i dlaczego**

W każdym przypadku musimy lepiej tłumaczyć, dlaczego podejmujemy określone działania, jakich wyników oczekujemy i jakie mogą być ich skutki. Każdemu wnioskowi Komisji będzie towarzyszyło lepsze niż dotychczas uzasadnienie<sup>5</sup>. Oprócz wyjaśnienia celu proponowanego środka będzie ono zawierało informacje, w jaki sposób zastosowano zasady lepszego stanowienia prawa: dlaczego konieczne jest dana inicjatywa, dlaczego jest najlepszym instrumentem, który może w danej sytuacji wykorzystać UE, jaka jest opinia zainteresowanych stron i jakie są prawdopodobne skutki środowiskowe, społeczne i gospodarcze, zwłaszcza dla konkurencyjności oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Uzasadnienie będzie również zawierało bardziej szczegółowe wyjaśnienie, w jaki sposób dana inicjatywa jest zgodna z dwiema zasadami: pomocniczości (dlaczego cel nie może zostać osiągnięty samodzielnie przez państwa członkowskie) oraz proporcjonalności (dlaczego proponowany środek nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu). Ma to zasadnicze znaczenie dla propagowania rozliczalności.

## **2.3. W jaki sposób prawo UE wpływa na obywateli, przedsiębiorstwa i całe społeczeństwo – prawo każdego podmiotu do wyrażenia swojej opinii**

Komisja pragnie, aby zainteresowane strony mogły udzielać informacji zwrotnych – nie tylko w ramach ustalonych z góry „etapów kontrolnych” podczas opracowywania danej polityki, ale także na temat dowolnego aspektu polityki i prawodawstwa UE, w dowolnym momencie. Chcemy wiedzieć, w jaki sposób prawo UE wpływa na obywateli i przedsiębiorstwa, i w jaki sposób możemy usprawnić jego działanie.

Nowa funkcja „Lighten the Load – Have Your Say” (Zmniejsz obciążenie – wyraż swoją opinię) na stronie internetowej Komisji poświęconej lepszemu stanowieniu prawa umożliwi każdemu obywatelowi przekazanie swoich opinii i uwag na temat istniejących przepisów i inicjatyw UE; te stałe konsultacje internetowe będą dopełniać formalne konsultacje organizowane przez Komisję. Chcemy usłyszeć, co dla obywateli jest irytujące, uciążliwe lub ich zdaniem wymaga poprawy. Będziemy odpowiadać poprzez bezpośrednie działania następcze lub wysyłać otrzymane uwagi do dalszej analizy w ramach nowej platformy dla zainteresowanych stron, o której mowa poniżej. Zapewni to europejskim obywatelom, partnerom społecznym i poszczególnym przedsiębiorstwom bezpośrednią możliwość zrozumienia polityki UE i wpływania na nią, przy użyciu narzędzi interaktywnych odpowiednich dla epoki cyfrowej.

---

<sup>5</sup> Uzasadnienie jest wymagane w odniesieniu do wszystkich wniosków ustawodawczych i aktów delegowanych, ale nie jest wymagane w przypadku aktów wykonawczych.

### **3. DZIAŁANIE W LEPSZY SPOSÓB: LEPSZE NARZĘDZIA DLA LEPSZEJ POLITYKI**

#### **3.1. Realizacja naszych celów: lepsze stanowienie prawa jako wyważony program**

Lepsze stanowienie prawa nie polega na faworyzowaniu wybranych strategii politycznych lub celów kosztem innych. Polega na jasności co do celów, niezależnie od tego, jakie one są. Polega na dopilnowaniu, by dane rozwiązanie polityczne było najlepszym i najmniej uciążliwym sposobem osiągnięcia tych celów, a także na uczciwej ocenie, na ile dobrze to rozwiązanie działa. Wszystkie znaczące skutki – pozytywne lub negatywne, wymierne lub nie – należy przeanalizować i rozważyć.

Nowe zintegrowane wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa będą miały zastosowanie do prac Komisji od dziś<sup>6</sup>. Zapewnią one, aby we wszystkich pracach analitycznych Komisji skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe były nadal rozpatrywane łącznie, wraz z prawami podstawowymi. Podkreślają one zobowiązanie Komisji do korzystania z najlepszych dostępnych danych empirycznych i prac naukowych oraz wzmocniają zaangażowanie do wprowadzenia jasnych planów monitorowania i wdrażania przed przyjęciem środków. Zapewnią one również, aby utrzymanie konkurencyjności UE oraz zrównoważony rozwój UE pozostały priorytetami we wszystkich naszych działaniach.

Rozważając rozwiązania polityczne, będziemy analizować zarówno środki regulacyjne, jak i dobrze zaprojektowane środki nieregulacyjne<sup>7</sup>, a także usprawnienia we wdrażaniu i egzekwowaniu obowiązującego prawodawstwa. Będziemy zapewniać rozwiązania wykorzystujące wszystkie możliwości oferowane dzisiaj i potencjalnie w przyszłości przez technologie cyfrowe i inne technologie, nie ograniczające innowacji i funkcjonujące skutecznie zarówno w świecie cyfrowym, jak i fizycznym.

Zwracamy szczególną uwagę na przepisy mające wpływ na MŚP, które często odczuwają, że ograniczają je obciążenia biurokratyczne. Jednak nie wszystkie te przepisy pochodzą z Brukseli. Wiele przepisów UE jest natomiast równie istotnych dla małych przedsiębiorstw, jak i dla większych spółek: pracownik małego przedsiębiorstwa wytwarzającego produkty rzemieślnicze ma takie samo prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa jak osoba pracująca na taśmie montażowej w wielkiej fabryce. Jeżeli jednak ramy prawne są zbyt skomplikowane, zbyt uciążliwe lub zbyt biurokratyczne, istnieje ryzyko, że małe przedsiębiorstwa nie będą po prostu w stanie ich przestrzegać – przez co pracownicy są pozbawieni ochrony – lub że ograniczone zasoby przedsiębiorstwa będą wydawane tylko na stosowanie przepisów, a nie na rozwijanie przedsiębiorstwa i tworzenie miejsc pracy.

Przygotowując inicjatywy, będziemy bardziej gruntownie stosować zasadę „najpierw myśl na małą skalę”: uwzględniając interesy małych i średnich przedsiębiorstw przy opracowywaniu i ocenie polityk, oraz przewidując dla tych przedsiębiorstw uproszczony system, w tym nawet

---

<sup>6</sup> Do inicjatyw, które są już bardzo zaawansowane, będzie miał zastosowanie okres przejściowy trwający do końca 2015 r. Stosując się do nowych wymogów określonych w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, nowa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej będzie w swoich przeglądach jakościowych dokonywać pragmatycznej oceny, z uwzględnieniem harmonogramu procesu przygotowawczego dla każdej oceny skutków i oceny głównej objętej jej kontrolą. Konsultacje społeczne w sprawie projektów aktów delegowanych i wykonawczych oraz publikacja planów prac nad tymi aktami będą wprowadzane stopniowo, w miarę wdrażania koniecznych wymogów dotyczących wewnętrznego przetwarzania.

<sup>7</sup> Zob. zasady lepszej samo- i współregulacji oraz zrealizująca je wspólnota praktyków: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

całkowite zwolnienia dla mikroprzedsiębiorstw, ilekroć jest to możliwe i zasadne<sup>8</sup>. Jeżeli nie jest to możliwe, ponieważ na przykład nie pozwoliłoby to na skuteczne osiągnięcie celów społecznych, środowiskowych i gospodarczych proponowanych przepisów, Komisja wyjaśni, dlaczego.

### **3.2. Otwarcie Komisji na kontrolę**

Powyższe zobowiązania stanowią ambitną zmianę naszego sposobu działania. Kontrola może pomóc nam przestrzegać naszych zasad lepszego stanowienia prawa, zapewniając oparcie wniosków ustawodawczych na najlepszych dostępnych danych i analizach.

Od 2006 r. tę rolę kontrolną sprawowała Rada ds. Ocen Skutków. Zapewniała ona jakość procedur dotyczących ocen skutków przeprowadzanych przez Komisję przed podjęciem decyzji w sprawie nowych inicjatyw. Jak ogłoszono w grudniu 2014 r.<sup>9</sup>, w miejsce obecnej rady powołana zostanie nowa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, której rola zostanie wzmocniona.

Nowa rada będzie oceniać jakość ocen skutków, które zapewniają informacje przydatne przy podejmowaniu decyzji politycznych. Jeżeli Komisja zdecyduje o podjęciu działań pomimo braku oceny skutków potwierdzającej wystarczająco zasadność planowanej inicjatywy, wyjaśni publicznie przyczyny takiego postępowania. W przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki, rada będzie sprawdzać również najważniejsze oceny i „kontrolę sprawności” istniejącego prawodawstwa.

Skład rady będzie umożliwiać jej wydawanie bezstronnych opinii na podstawie szerokiej wiedzy specjalistycznej na temat odpowiednich metod analitycznych. W związku z tym w skład nowej rady będą wchodzić przewodniczący i sześciu członków, którzy po raz pierwszy będą pełnić swoje funkcje w pełnym wymiarze czasu pracy i będą wolni od wszelkich innych obowiązków w Komisji. Ponadto trzech spośród tych członków zostanie powołanych na to stanowisko spoza instytucji UE, na podstawie umowy na czas określony, niepodlegającej odnowieniu. Wszyscy członkowie zostaną wybrani w drodze rygorystycznej i obiektywnej procedury rekrutacyjnej na podstawie posiadanej przez nich wiedzy specjalistycznej.

### **3.3. Wspólne zobowiązanie instytucji UE**

Wnioski Komisji są tylko propozycjami. Przeznaczone są one do rozważenia i przyjęcia przez współprawodawców. Wnioski rzadko przechodzą cały proces ustawodawczy w niezmienionej formie – poprawki do nich wprowadza Parlament Europejski i Rada. Po uzgodnieniu aktu jest on następnie transponowany przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym lub regionalnym. Może to mieć (pozytywny lub negatywny) wpływ na powiązane z nim korzyści i koszty.

Chociaż Komisja odgrywa kluczową rolę w lepszym stanowieniu prawa, nie jest w stanie realizować tego celu samodzielnie. W ramach procesu demokratycznego Parlament Europejski i Rada mają naturalnie prawo do zmiany prawodawstwa – ale także obowiązek uwzględnienia skutków wprowadzanych przez siebie zmian. Parlament Europejski i Rada powinny zatem podzielać zaangażowanie Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa, podobnie jak państwa członkowskie przy transpozycji i wdrażaniu prawa UE.

---

<sup>8</sup> Definicje małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw są przedstawione na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_pl.htm)

<sup>9</sup> Zob. IP/14/2761.

Porozumienie międzyinstytucjonalne z 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa określa, jak Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska powinny współpracować w celu zapewnienia optymalnego przygotowania prawodawstwa UE. Jednak te dobre intencje nie były wprowadzane w życie w sposób konsekwentny. Na przykład w latach 2007-2014 Komisja sporządziła ponad 700 ocen skutków; w tym samym czasie Parlament Europejski ocenił wpływ około 20 wprowadzonych zmian, podczas gdy Rada nie oceniła żadnych. Niezwykle rzadko współprawodawcy rozpoczynają rozpatrzenie wniosku ustawodawczego od należytej analizy oceny skutków sporządzonej przez Komisję. W szczególności na ostatnich etapach negocjacji porozumienie osiągnięte jest bez pełnego uwzględnienia bezpośrednich i pośrednich skutków, jakie mogą wywołać kompromisowe zmiany.

W przeszłości Parlament Europejski i Rada miały niekiedy wątpliwości, czy zgodzić się na środki, które zmniejszałyby obciążenia administracyjne. Na przykład wniosek dotyczący standardowej deklaracji VAT został okrojony i zablokowany przez państwa członkowskie w Radzie, co zagroziło osiągnięciu oszczędności w wysokości 15 mld EUR. Także państwa członkowskie podczas wdrażania prawodawstwa UE na poziomie krajowym często wykraczają poza jego ścisłe wymogi, tzn. nadmiernie rygorystycznie wdrażają przepisy UE. Może to zwiększać korzyści, ale może również powodować niepotrzebne koszty dla przedsiębiorstw i organów publicznych, które są wtedy mylnie przypisywane prawodawstwu UE.

Komisja zauważa jednak, że nowy nastrój polityczny w Parlamencie Europejskim i w Radzie stanowi dla wszystkich okazję nie tylko do zobowiązania się do zasad lepszego stanowienia prawa, ale też do ich ścisłego przestrzegania.

Prawdziwa zmiana nastąpi wyłącznie w drodze wspólnego zaangażowania wszystkich instytucji UE oraz wszystkich bez wyjątku państw członkowskich. Komisja proponuje nowe porozumienie z Parlamentem Europejskim i Radą. Jego celem jest zobowiązanie się wszystkich stron do lepszego stanowienia prawa i do lepszej współpracy, tak by obywatele, przedsiębiorstwa i całe społeczeństwo dostrzegli w codziennym życiu korzyści płynące z UE. Postrzegamy lepsze stanowienie prawa jako jeden z głównych priorytetów politycznych – zarówno w odniesieniu do nowych wniosków, jak i do obowiązującego prawodawstwa. Ze względu na naszą wspólną odpowiedzialność przed całym społeczeństwem UE wzywamy pozostałe instytucje do przyłączenia się do tej inicjatywy i współpracy z nami, aby osiągnąć ten cel.

W szczególności wzywamy Parlament Europejski i Radę do:

- określenia priorytetowych inicjatyw, które uprosczą lub poprawią istniejące przepisy, takich jak inicjatywy wskazane przez Komisję w ramach programu REFIT, aby szybciej uzyskać zamierzone korzyści;
- przeprowadzania oceny skutków wszelkich istotnych poprawek, które Parlament Europejski lub Rada proponują w trakcie procesu stanowienia prawa. W przypadku gdy Parlament Europejski i Rada osiągną porozumienie znacznie różniące się od pierwotnego wniosku Komisji przed podjęciem ostatecznej decyzji powinny one ocenić prawdopodobne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe oraz obciążenia regulacyjne;
- wyrażenia zgody co do tego, że prawodawstwo powinno być zrozumiałe i jasne, umożliwiać stronom łatwe zrozumienie swoich praw i obowiązków, zawierać odpowiednie wymogi dotyczące sprawozdawczości, monitorowania i oceny, zapobiegać nieproporcjonalnym kosztom oraz być łatwe do wdrożenia;



- wyrażenia zgody co do tego, że każda instytucja może powołać niezależny zespół do przeprowadzenia oceny tych aspektów po każdej znaczącej poprawce wprowadzonej do wniosku Komisji. Taka ocena powinna być zakończona i opublikowana w rozsądnym terminie i uwzględniać oceny skutków przeprowadzone wcześniej. Każda instytucja wyznaczy do zespołu jednego członka, który będzie posiadał udokumentowaną wymaganą wiedzę specjalistyczną, nie będzie miał konfliktu interesów i będzie działał niezależnie od organu go powołującego;
- wyrażenia zgody co do tego, że przed rozważeniem nowych inicjatyw należy przeanalizować obowiązujące prawodawstwo, aby sprawdzić, czy zamierzony cel można osiągnąć za pomocą już istniejących instrumentów;
- systematycznego włączania do każdego nowego aktu prawnego przepisów umożliwiających jego późniejsze monitorowanie i ocenę;
- wezwania państw członkowskich do unikania nieuzasadnionego, nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów UE przy ich transpozycji do prawa krajowego. O ile podejście takie może pomóc w osiągnięciu celów prawodawstwa w kontekście lokalnym lub mieć na celu przyniesienie większych korzyści, to może ono również być źródłem znacznych dodatkowych obciążeń. Państwa członkowskie powinny być wzywane do wyjaśnienia przyczyn takiego zbyt rygorystycznego wdrażania;
- uzgodnienia zmienionego wspólnego porozumienia w sprawie aktów delegowanych, w tym kryteriów rozgraniczenia między aktami delegowanymi i wykonawczymi<sup>10</sup>;
- do postępowania w sposób bardziej przejrzysty i wspierający uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron;
- zobowiązania się do lepszego opracowywania projektów aktów prawnych, tak by przepisy UE były prawidłowe, zrozumiałe, jasne i spójne – tak by każdy był w stanie z łatwością zrozumieć, jakie są jego prawa i obowiązki, i miał co do nich pewność;
- propagowania przekształceń prawodawstwa (tzn. ujednoliceń przy okazji wprowadzania zmian), tak by zmieniane akty prawne pozostawały przejrzyste i zachowywały odpowiednią strukturę; oraz
- uczynienia prawodawstwa UE możliwie najbardziej dostępnym: tak aby każdy mógł zapoznać się z prawodawstwem, które go dotyczy – jest dostępne przez internet, jest aktualne, rzetelne, kompletne i skonsolidowane.

Wniosek Komisji dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego stanowi dobre podstawy do negocjacji; Komisja ma nadzieję, że wszystkie trzy instytucje będą w stanie sfinalizować to nowe porozumienie do końca bieżącego roku.

---

<sup>10</sup> Kryteria te zostałyby sformułowane przy uwzględnieniu sprawozdania Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (sprawozdawca Szájer). Następnym krokiem po uzgodnieniu nowego wspólnego porozumienia mogłoby być dostosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do Traktatu z Lizbony.

#### 4. ODŚWIEŻENIE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWODAWSTWA

Analiza korzyści i kosztów powinna stanowić coś więcej niż jedynie „migawkowe ujęcie” w momencie narodzin danej polityki: oceny i analizy powinny być kontynuowane w całym „cyklu życia” danej polityki, tak aby cały czas pozostawała zgodna z zamierzonymi celami. Oznacza to spojrzenie wstecz, już po wdrożeniu danej polityki, na jej rzeczywiste skutki dla określonych sektorów oraz zaproponowanie sposobów zmniejszenia obciążenia bez obniżania ambicji politycznych. Taka ocena będzie zwykle wiązała się z otwartymi konsultacjami społecznymi.

Musimy wyraźnie wskazać, gdzie odnotowano niezadowolające wyniki i niezamierzone skutki: gospodarcze, społeczne lub środowiskowe. Powinniśmy być gotowi do ponownego rozważenia i – w razie konieczności – poprawy tej polityki. Musimy również znaleźć nowe sposoby omawiania i uzgadniania z Parlamentem Europejskim i Radą udanych i nieudanych środków. Bez tego nie można podjąć sensownych starań w celu ograniczenia biurokracji lub wprowadzenia koniecznych zmian w przepisach.

Politycy mają naturalną tendencję do koncentrowania się na nowych inicjatywach. UE jest jednak oceniana nie tylko na podstawie nowych inicjatyw politycznych, ale również na podstawie korzyści i obciążeń związanych z istniejącym prawodawstwem UE. Dlatego też aktywne zarządzanie istniejącym prawodawstwem UE ma taką samą polityczną rangę jak przygotowywanie nowych inicjatyw.

Z czasem nawet dobrze zaprojektowane przepisy mogą stać się nieaktualne, bardziej uciążliwe niż jest to konieczne, lub przestać służyć zamierzonym celom. Na przykład zmiany na rynku mogą sprawić, że określone przepisy nie będą już użyteczne, adekwatne lub przestaną służyć zamierzonym celom. Zmiany technologiczne mogą zapewnić osiągnięcie celu danej polityki w lepszy sposób – na przykład umożliwiając składanie formularzy przez internet. Doświadczenia zebrane podczas wdrażania polityki poprzez lepsze monitorowanie i ocenę mogą również zapewnić aktualne dane świadczące o tym, które rozwiązanie polityczne jest najlepsze.

##### 4.1. Program REFIT – pilnowanie, by prawo UE służyło zamierzonym celom

Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) został wprowadzony przez Komisję w celu zapewnienia, by unijne prawodawstwo pozostawało adekwatne do zakładanych celów i przynosiło rezultaty zamierzone przez unijnych prawodawców. W programie REFIT nie chodzi o deregulację, lecz o *lepszą* regulację. Jego celem jest rozpowszechnienie korzyści wynikających z unijnego prawa dla obywateli, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa w sposób możliwie najbardziej skuteczny i wydajny, przy jednoczesnym wyeliminowaniu biurokracji i obniżeniu kosztów bez narażania celów politycznych. Program REFIT nie jest jednorazowym przeglądem – jest trwałym zobowiązaniem do utrzymania rozsądnych rozmiarów i skuteczności przepisów UE.

Program REFIT idzie ramię w ramię z ambitnymi strategiami politycznymi. Rzeczowe oceny istniejącego prawodawstwa umożliwią w wielu przypadkach zidentyfikowanie sposobów zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, tak aby poprawić wdrażanie przepisów i podnieść ich standardy. Mogą one również umożliwić określenie nowych wyzwań politycznych pojawiających się w szybko zmieniającym się świecie, którym nie da się sprostać za pomocą już przestarzałego prawodawstwa.

Od chwili jego zainicjowania w 2012 r. program REFIT pozwolił dostrzec znacznie wyraźniej codzienne wyzwania, przed jakimi stawiają obywatele i przedsiębiorstwa istniejące przepisy

UE. Postępy są monitorowane za pomocą tablicy wyników programu REFIT: dziś opublikowano najnowszą wersję tej tablicy wyników<sup>11</sup>. Bazując na tych dokonaniach, Komisja zamierza wzmocnić program REFIT w celu osiągnięcia lepszych i bardziej mierzalnych wyników. REFIT będzie bardziej:

- *ukierunkowany* – poprzez koncentrację na najpoważniejszych źródłach niewydolności i zbędnych obciążeń;
- *wymierny* – każdemu wnioskowi REFIT będą towarzyszyć szacunki dotyczące możliwych do uzyskania korzyści i oszczędności kosztów; aktualizacja tych szacunków będzie publikowana po przyjęciu aktu prawnego; ponadto Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, aby zweryfikować, czy w praktyce udało się faktycznie osiągnąć te potencjalne korzyści i oszczędności;
- *kompleksowy* – nowa platforma REFIT będzie nieocenionym źródłem wskazówek na temat tego, jak poprawiać prawo UE;
- *osadzony w procesie podejmowania decyzji politycznych* – REFIT będzie zajmował ważne miejsce w każdym rocznym programie prac Komisji oraz w dialogu politycznym prowadzonym przez Komisję z innymi instytucjami UE przed przyjęciem programu prac i po jego przyjęciu.

REFIT jest przedmiotem wspólnej odpowiedzialności. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do udzielenia zdecydowanego wsparcia inicjatywom zmierzającym do poprawy skuteczności i efektywności istniejącego prawodawstwa.

#### **4.2. REFIT w działaniu**

Wszystkie przyszłe inicjatywy REFIT będą stosować się do tego nowego wzmocnionego podejścia, wykorzystując prace nowej platformy REFIT oraz wyniki bieżących ocen, w szczególności ocen i kontroli sprawności określonych jako priorytetowe w ramach REFIT.

Doświadczenia płynące z tych przeglądów pomogą kształtować **przyszłe wnioski ustawodawcze**. W przypadku gdy koszty regulacyjne uzna się za nieproporcjonalne do założonych celów, poszukiwane będą alternatywne podejścia umożliwiające osiągnięcie tych samych celów. Do znacznych oszczędności mogłyby doprowadzić w przyszłości np. przeglądy przepisów dotyczących procedury szczególnej VAT dla małych przedsiębiorstw, unijnego punktu kompleksowej obsługi celnej i obszarów proekologicznych.

#### ***Nowe i już realizowane inicjatywy na rzecz zmniejszenia obciążeń...***

Jeszcze w tym roku ogłoszony zostanie szereg **nowych inicjatyw** w ramach programu prac Komisji. Komisja **prowadzi już aktywne działania** na rzecz zmniejszenia obciążeń w dziedzinach takich jak:

- zamówienia publiczne: Komisja zaproponuje standardowy formularz danych mający na celu usunięcie trudności, jakich doświadczają MŚP w związku z koniecznością wypełniania za każdym razem na nowo długich i skomplikowanych dokumentów dotyczących zamówień publicznych;

---

<sup>11</sup> SWD(2015)110.

- statystyka przedsiębiorstw: Komisja zmierzy, a następnie zapewni oszczędności kosztów dla przedsiębiorstw w ramach rozporządzenia ramowego w sprawie integracji statystyk dotyczących przedsiębiorstw (FRIBS) i statystyk dotyczących jednolitego rynku (SIMSTAT);
- prawodawstwo w sektorze chemikaliów: prawodawstwo UE dotyczące chemikaliów przyniosło znaczne oszczędności kosztów przedsiębiorstwom działającym na jednolitym rynku. Zdaniem małych przedsiębiorstw przestrzeganie powiązanych procedur administracyjnych jest jednak trudne i kosztowne. Komisja zajmie się tymi problemami poprzez uproszczenie przepisów dotyczących substancji stosowanych w małych ilościach i poprzez opracowanie planu działania pomagającego MŚP w dotrzymaniu terminu rejestracji, upływającego 1 czerwca 2018 r., w odniesieniu do takich ilości. Wnioski dotyczące uproszczenia procedury wydawania zezwoleń, ograniczenia liczby wymaganych informacji i zwiększenia przewidywalności tego procesu zostaną przedstawione w 2015 r.

### ***Uchylenie przestarzałych aktów prawnych...***

Komisja będzie ponadto kontynuować przegląd przepisów sektorowych, aby wskazać przestarzałe akty prawne, które już nie spełniają swojego celu lub są nadmiernie uciążliwe, i zaproponować ich uchylenie. W różnych dziedzinach polityki wskazano 23 akty prawne nadające się potencjalnie do uchylenia<sup>12</sup>. Coroczne działania służące wskazaniu przestarzałych aktów prawnych są prowadzone w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa. Te najlepsze praktyki zostaną rozszerzone na całą Komisję.

### ***Oceny i kontrole sprawności...***

Oprócz tego Komisja prowadzi obecnie przeglądy i kompleksowe oceny, które przygotowują grunt pod potencjalne przyszłe działania obejmujące szeroki zakres dziedzin polityki i przepisów (np. dotyczących opóźnień w płatnościach, pestycydów; oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych; ubezpieczenia pojazdów; rozporządzenia w sprawie unijnych instrumentów pochodnych oraz rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych).

Inne prace związane z oceną w ramach REFIT są również bliskie ukończenia. W szczególności:

- w ramach kontroli sprawności ogólnego prawa żywnościowego (rozporządzenie nr 178/2002) ocenione zostanie, czy skutecznie wdrożono jego podstawowe zasady i definicje oraz czy nowe obowiązki podmiotów i przedsiębiorstw są adekwatne do zakładanego celu, z uwzględnieniem zasad i norm ustanowionych późniejszymi przepisami, ich wdrażania oraz wynikających z tego łącznych skutków i ewentualnego powielania działań;
- w ramach działań następczych po kompleksowej ocenie pakietu dotyczącego bezpieczeństwa i higieny pracy, która powinna zostać zakończona w 2015 r., Komisja określi braki, którymi należy się zająć i opracuje konkretne środki w celu zmniejszenia obciążeń dla MŚP oraz ułatwienia im przestrzegania wymogów UE. Rozważone zostaną ewentualne działania zmierzające do poprawy spójności i zbieżności przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących chemikaliów (REACH);

<sup>12</sup> Szczegółowe informacje można znaleźć na tablicy wyników REFIT.

- podobnie, wyniki „kontroli sprawności” przepisów dotyczących chemikaliów nieobjętych REACH (która ma zostać zakończona w 2016 r.) pozwolą ustalić ewentualne dalsze działania zmniejszające obciążenia.

### ***Usprawnianie wdrażania...***

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych nie polega jedynie na zmianie przepisów. Istnieje wiele innych sposobów przyczyniających się do poprawy sposobu wdrażania prawa UE. Na przykład Komisja:

- rozpocznie szeroko zakrojony przegląd wymogów dotyczących sprawozdawczości, aby przyjrzeć się, jak można zmniejszyć obciążenia. Przegląd ten będzie koncentrować się w szczególności na obszarach, których dotyczyły zastrzeżenia zgłoszone niedawno przez zainteresowane strony, takich jak rolnictwo, energetyka, ochrona środowiska i usługi finansowe;
- będzie współpracować z państwami członkowskimi przy analizie najlepszych sposobów zapewnienia zgodności z prawem UE na szczeblu krajowym, w tym z państwami, które rozpoczęły przegląd tego, w jakim stopniu regulacja na szczeblu UE i państwa członkowskiego łącznie przyczyniają się do ochrony środowiska (jak w przypadku inicjatywy „Make It Work”). Celem jest znalezienie rozwiązań umożliwiających zwiększenie skuteczności stosowania prawa UE na szczeblu krajowym i lokalnym poprzez zmniejszenie jego złożoności, przy jednoczesnym utrzymaniu zapewnianego poziomu ochrony;
- ukończy prace nad bazą danych, aby zapewnić wszechstronny i rzetelny obraz wymogów UE i państw członkowskich dotyczących etykietowania żywności, w szczególności w celu zapewnienia wsparcia MŚP;
- będzie nadal uważnie monitorować, czy dyrektywy UE są transponowane w sposób jasny, prawidłowy i terminowy oraz czy przepisy UE są odpowiednio wdrażane i egzekwowane we wszystkich państwach członkowskich, gwarantując pewność prawa oraz umożliwiając obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z możliwości oferowanych przez jednolity rynek.

### ***Uproszczenie finansowania przez UE...***

Komisja postuluje od dawna uproszczenie zarządzania funduszami UE, aby zmaksymalizować korzyści wynikające z tego finansowania przy jednoczesnym utrzymaniu wysokich standardów w zakresie zarządzania finansami. Postępy w dziedzinie upraszczania przepisów są monitorowane za pomocą tablicy wyników w dziedzinie uproszczeń administracyjnych, regularnie publikowanej przez Komisję<sup>13</sup>. Złożoność przepisów administracyjnych dotyczących wykonania budżetu UE, zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich, zwiększa biurokrację, opóźnienia, koszty kontroli i błędy. Uproszczenie jest podstawowym elementem nowej unijnej inicjatywy „budżetu zorientowanego na rezultaty”. Komisja będzie kontynuować te prace, na przykład w dziedzinie:

---

<sup>13</sup> Tablica wyników w dziedzinie uproszczenia w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, COM(2014) 114 final z 3.3.2014.

- wspólnej polityki rolnej, w której Komisja uprości zarządzanie wspólną organizacją rynku, w szczególności poprzez połączenie 200 obowiązujących rozporządzeń Komisji w 40 aktów wykonawczych i delegowanych;
- europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w odniesieniu do których Komisja powoła grupę wysokiego szczebla w celu monitorowania wprowadzania uproszczeń przez państwa członkowskie, zainicjuje szereg dalszych badań w celu przeanalizowania dodatkowych możliwości zmniejszenia kosztów i wprowadzenia uproszczeń, oraz stworzy interaktywną bazę danych aktów prawnych i wytycznych dla państw członkowskich, beneficjentów i zainteresowanych stron;
- realizacji programu „Horyzont 2020”, w ramach którego przygotowuje się drugi pakiet środków upraszczających program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji.

### **4.3. Podejście integracyjne**

Komisja będzie aktywnie zabiegała o opinie zainteresowanych stron na temat sposobów ulepszenia prawodawstwa UE.

Oprócz opisanej powyżej nowej strony internetowej „Lighten the Load – Have Your Say” (Zmniejsz obciążenie – wyraż swoją opinię) Komisja tworzy nową platformę REFIT, która wkrótce da obywatelom szansę wyrażenia swojego zdania i będzie umożliwiać włączenie wszystkich zainteresowanych stron w prace nad wspólnym programem. W prace platformy będą zaangażowani wysokiej rangi eksperci reprezentujący przedsiębiorstwa, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie, wyznaczeni w otwartej i przejrzystej procedurze, jak również eksperci ze wszystkich 28 państw członkowskich, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Każda zainteresowana strona mająca uwagi lub sugestie będzie mogła przedstawić platformie swoje poglądy na temat skutków przepisów UE oraz zaproponować, w jaki sposób można te przepisy ulepszyć. Platforma będzie rozważać te sugestie, wzywać do wypowiedzi na konkretne tematy, takie jak „bariery ograniczające cyfryzację” lub „innowacje”, i przedstawiać konkretne sugestie Komisji.

Pracom platformy będzie przewodniczyć pierwszy wiceprzewodniczący Komisji. Komisja będzie reagować na wszelkie sugestie platformy i systematycznie wyjaśniać, w jaki sposób zamierza podjąć działania następcze. Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do analogicznych działań w przypadku propozycji dotyczących transpozycji przepisów do prawa krajowego i ich wdrażania.

## **5. PODSUMOWANIE**

W niniejszym komunikacie określono szereg działań, które świadczą o odnowionym zobowiązaniu Komisji do stosowania w jej codziennej pracy zasad lepszego stanowienia prawa. Celem jest działanie w sposób bardziej przejrzysty i integrujący zainteresowane strony, tak aby podnieść jakość wniosków ustawodawczych i zapewnić większą skuteczność istniejących przepisów w realizacji ważnych celów społecznych.

Komisja nie jest jednak w stanie sama zapewnić lepszego stanowienia prawa. Wymaga to wspólnego zaangażowania wszystkich instytucji UE, państw członkowskich i innych podmiotów, takich jak partnerzy społeczni. Parlament Europejski i Rada ponoszą szczególną odpowiedzialność za tworzenie lepszych przepisów. Komisja zachęca je do szybkiego rozpoczęcia negocjacji na podstawie wniosku Komisji w sprawie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego – z zamiarem jego sfinalizowania do końca 2015 r.

