

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

510. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 16. I 17. RUJNA 2015.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a”

(COM(2015) 215 završna verzija)

(2016/C 013/28)

Izvjestitelj: Bernd DITTMANN

Dana 1. lipnja 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a”

(COM(2015) 215 završna verzija).

Stručna skupina za bolju regulativu, osnovana u skladu s člankom 19. Poslovnika i zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, nacrt mišljenja usvojila je jednoglasno 2. rujna 2015. godine.

Odbor je mišljenje usvojio na svojem 510. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. rujna 2015. (sjednica od 16. rujna), sa 174 glasa za, 3 protiv i 9 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Bolja, pametna regulativa zajednički je zadatak svih europskih institucija i država članica, s osnovnim ciljem povećanja kvalitete europskog zakonodavstva u korist građana, poduzeća, potrošača i radnika. Bolja regulativa, međutim, ne nadomješta političke odluke. To je postupak koji se kontinuirano razvija. Mnogo se toga već postiglo, iako ostaje još mnogo mogućnosti za poboljšanje.

1.2. EGSO se već dugi niz godina naširoko bavi temom bolje regulative, što se može vidjeti u sažetku najvažnijih mišljenja o boljoj regulativi⁽¹⁾. Odbor na taj način preuzima posebnu odgovornost za podršku i prihvaćanje europskog prava i bolje regulative u civilnom društvu.

1.3. EGSO smatra da nije dovoljno zastupljen u programu za bolju regulativu s obzirom na ulogu i funkciju koje su mu povjerene u ugovorima EU-a i sporazumima o suradnji s Europskom komisijom i Europskim parlamentom (EP). Odbor poziva na sudjelovanje savjetodavnih tijela EU-a u Međuinstitucionalnom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva.

1.4. EGSO podržava široko sudjelovanje dionika u konzultacijama tijekom vijeka postojanja određene političke mjere i podsjeća na svoje mišljenje o ocjeni smjernica za savjetovanje. Odbor želi naglasiti da ispravno određivanje ciljnih skupina i reprezentativnosti dionika smatra bitnim aspektima bolje regulative, koje je potrebno poboljšati.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. EGSO smatra da se pri odabiru stručnjaka za Regulatorni nadzorni odbor, platformu REFIT kao i sva druga tijela mora osigurati da se prilikom rasprava, radionica i drugih događanja jamče najveća moguća neovisnost, nepristranost i transparentnost.

1.6. EGSO poziva na uključivanje samoregulacije i koregulacije u međuinstitucionalni sporazum i da ih se uzima u obzir jednako kao i regulatorne mjere za rješavanje političkih pitanja.

1.7. EGSO poziva da se neslužbeni tripartitni razgovori ograniče na posebne hitne slučajeve i da se većina regulative donosi u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

1.8. EGSO poziva Komisiju da se snažnije usredotoči na nedostatke u preuzimanju i provedbi prava EU-a u državama članicama i poziva na korištenje propisa umjesto direktiva.

2. Program za bolju regulaciju – temeljita ocjena

2.1. Odbor je uvjeren da bi mjere i instrumenti za bolju regulativu trebali pomoći u poboljšanju kvalitete i učinkovitosti europskih pravnih akata, omogućiti jednostavne, jasne i dosljedne propise koji doprinose postizanju ciljeva opisanih u ugovorima EU-a i, posebice, jačanju i dovršetku europskog jedinstvenog tržišta te koji predstavljaju dodanu vrijednost za građane, poduzeća, potrošače i radnike u Europi.

2.2. Europa je zajednički pravni prostor u kojem se mora jamčiti dobar, pouzdan i primjenjiv pravni okvir. Pristup bolje regulative, koji treba primijeniti i na bivše prethodne mjere na europskoj razini i na dosljedni prijenos i provedbu prava EU-a u državama članicama i koji predviđa mjere za bolju regulativu tijekom cijelog vijeka postojanja ⁽²⁾ nekog pravnog akta, bit će vrijedan doprinos integraciji Europe i njezinih građana te neće samo uvesti nove tehnokratske postupke i mjere nego će se sve europske institucije i države članice obvezati na uspostavu kulture bolje regulative.

2.3. Komisija predstavlja svoju komunikaciju i prateće dokumente kao novi početak. Prijedloge bi, nesumnjivo, trebalo smatrati ambicioznima. Međutim, Odbor želi također naglasiti da bolja regulativa nije nova tema, nego da je predmet rasprava već dugi niz godina i da se konstantno razvija. Zahvaljujući postignutim poboljšanjima europsko je zakonodavstvo, općenito, vrlo kvalitetno i koristi građanima, poduzećima, potrošačima i radnicima u Europi. EGSO smatra da, u usporedbi s nacionalnim ili međunarodnim zakonodavnim tijelima, mehanizmi i uspostavljeni postupci na razini EU-a dobro funkcioniraju i jamče visoku kvalitetu regulative ⁽³⁾. No, kao što se može vidjeti u nastavku ovoga izvješća, još uvijek ima prostora za poboljšanje. Međutim, EGSO priznaje da se je zahvaljujući boljoj regulativi već mnogo toga postiglo.

2.4. S obzirom na sve više kritika upućenih konceptu bolje regulative, EGSO naglašava da se ne radi o tome hoće li postojati „više” ili „manje” regulative u EU-u ili hoće li se određena politička područja deregulirati ili će se prednost dati drugim područjima, čime bi se u pitanje dovele vrijednosti za koje se EU zalaže: socijalna zaštita, zaštita okoliša i temeljna prava ⁽⁴⁾. Bolja regulativa u prvom je redu sredstvo kojim bi se trebalo osigurati da se politički ciljevi temeljem dokazanih osnova i u svjetlu gore navedenih vrijednosti zaista učinkovito ostvare, a da se pritom ne ograniče standardi zaštite okoliša, prava potrošača i socijalni standardi niti da se osnivanjem novih tijela premješta odgovornost unutar institucionalne strukture. Bolja regulativa ne može i ne smije nadomještati političke odluke.

⁽²⁾ Cijeli vijek postojanja pritom obuhvaća nastanak inicijative unutar Komisije, od pripreme do nacрта, usvajanje projekta u Komisiji, zakonodavni postupak, stupanje pravnog akta na snagu, provedbu, primjenu u državama članicama, Komisijinu ocjenu, provjeru na temelju programa REFIT i eventualno ažuriranje, reviziju, ukidanje i ponovno podnošenje projekta.

⁽³⁾ *Izvješće Europskog revizorskog suda za 2010.: s obzirom na njegovu transparentnost i cjelovitost, sustav Komisije predstavlja najbolje europske i međunarodne prakse.*

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 završna verzija.

2.5. EGSO igra aktivnu ulogu u demokratskom oblikovanju i provedbi prava EU-a. EGSO se već dugi niz godina intenzivno bavi temom bolje regulative te je sastavio niz mišljenja u kojima su sadržane konkretne preporuke za njen daljnji razvoj. Popis tih preporuka može se konzultirati ⁽⁵⁾ te treba služiti kao poticaj i izvor ideja za daljnja poboljšanja programa za bolju regulativu. To pokazuje da EGSO snosi posebnu odgovornost za podršku i prihvaćanje ciljeva bolje regulative u civilnom društvu. Odbor je i sada spreman dati svoj doprinos transparentnoj, demokratskoj i dosljednoj boljoj regulativi.

2.6. EGSO žali što se u komunikaciji Komisije i cijelom paketu za bolju regulativu ne uzimaju dovoljno u obzir uloga, funkcija i reprezentativnost EGSO-a koje su utvrđene u Ugovorima te se na taj način propušta mogućnost da se iskoriste stručnost i znanje članova i da se poštuju nadležnosti Odbora. EGSO će u programu za bolju regulativu sudjelovati samo u okvirima platforme REFIT (područje *ex post*) tako da neće imati prilike u dovoljnoj mjeri ispunjavati svoje zadatke i odgovornost za jačanje demokratskog legitimiteta i učinkovitost institucija.

2.7. Odbor stoga zahtijeva da ga se na odgovarajući način uzme u obzir u programu za bolju regulativu. U ovom izvješću navode se prijedlozi na koji način i gdje bi EGSO trebao sudjelovati.

3. Međuinstitucionalni sporazum – prema zajedničkoj kulturi bolje regulative

3.1. Komunikacija Komisije se, između ostalog, bavi mjerama predviđenim u međuinstitucionalnom sporazumu. EGSO smatra da je prijedlog za međuinstitucionalni sporazum jedan od glavnih elemenata programa za bolju regulativu. Potrebno je podržati Komisiju u stalnom razvijanju ciljeva bolje regulative uz sudjelovanje cijelog civilnog društva. Posebice je, međutim, potrebna podrška zakonodavnih tijela Vijeća i EP-a. Prijedlog za međuinstitucionalni sporazum je ambiciozan i može uspjeti samo uz snažnu predanost svih institucija za ciljeve i sadržaj bolje regulative i dosljednom primjenom prijedloga sadržanih u sporazumu i u svjetlu ugovora EU-a. Neuspjeh u pregovorima predstavljao bi veliki korak unatrag, čak i u usporedbi s obvezama iz međuinstitucionalnog sporazuma iz 2003. godine.

3.2. Unatoč tome što EP ⁽⁶⁾ prepoznaje ulogu i važnost EGSO-a, u međuinstitucionalnom se sporazumu ni na jednom mjestu se ne uzima u obzir ni EGSO ni Odbor regija, kao ni njihova uloga i funkcija koja im je priznata u Ugovorima. To je neprihvatljivo.

3.3. Ako se Komisija pravovremeno savjetuje s Odborom, Odbor je spreman poduprijeti institucije EU-a u poboljšanju regulative, razviti nove zamisli, iznijeti detaljno stajalište o planiranim mjerama u okviru njegovih ovlasti, jamčiti njihovu visoku kvalitetu i, ako je potrebno, pratiti inicijative EU-a ili, u posebnim slučajevima, testirati buduće inicijative.

3.4. EGSO stoga poziva uključenje obiju savjetodavnih institucija EU-a u međuinstitucionalni sporazum kad se radi o mjerama za bolju regulativu koje su im povjerene u okviru ugovora EU-a i ugovora o suradnji s Komisijom i s EP-om.

3.5. EGSO će ocijeniti konkretni sadržaj međuinstitucionalnog sporazuma u samoinicijativnom mišljenju nakon što sporazum usvoje Vijeće i EP.

4. Ocjena komunikacije o programu za bolju regulativu

4.1. Promjena načina rada na europskoj razini

4.1.1. Komisija želi ostvariti bolje propise i rezultate zahvaljujući svojem novom unutarnjem ustrojstvu, usmjeravanju svojih mjera na političke smjernice, uspostavljanju dosljednog programa rada na razini EU-a i pojačanoj suradnji s institucijama.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Izvješće o programu za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): Prikaz sadržaja i izgledi (2014/2150 (INI)); izvjestiteljica: Sylvia-Yvonne Kaufmann, točka 19.

4.1.2. EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija pokrenula strukturiranu razmjenu mišljenja s Vijećem i Parlamentom o godišnjem programu rada i višegodišnjem programiranju i da se, u skladu sa sporazumom o suradnji, savjetuje s Odborom prije objave godišnjeg programa rada. Razmjena se treba proširiti na čitav programski ciklus i osigurati sinergiju kroz uspostavu redovitog dijaloga između EGSO-a i EP-a, Komisije i Vijeća, tako da se mogu ciljano pratiti mjere programa rada i nakon njihovog usvajanja i da se može poboljšati sveukupna suradnja. EGSO predlaže da se postupak planiranja novih inicijativa i prioriteta odvija također u svjetlu i uz uvažavanje postojećih strategija i integracijskih planova (kao što su na primjer strategija Europa 2020., godišnji program rasta i Europski semestar/preporuke za pojedine države članice) i da sadrži detaljne informacije o tome kako se buduće mjere uklapaju u postojeće strategije i kako odražavaju njihove ciljeve. Na taj način se izbjegava da određena područja politika i ciljevi imaju veći ili manji prioritet u odnosu na postojeće strategije.

4.2. *Bolje savjetovanje, veća otvorenost i transparentnost*

4.2.1. Komisija namjerava uz pomoć konzultacija uključiti dionike tijekom cijelog vijeka postojanja neke političke mjere. S dionicima se treba konzultirati o smjernicama, procjenama učinka u ranim fazama, pravnim aktima koje donosi kolegij povjerenika, *ex post* ocjenama i ispitivanjima prikladnosti te nacrtima delegiranih pravnih akata i provedbenih akata. Osim toga, potrebno je i poboljšati obrazloženje pravnih akata.

4.2.2. EGSO u načelu pozdravlja namjeru da se postignu veća transparentnost i snažnije uključivanje dionika tijekom cijelog vijeka postojanja nekog pravnog akta. EGSO je uvijek naglašavao važnost intenzivnog savjetovanja sa svim zainteresiranim stranama⁽⁷⁾, budući da sveobuhvatno savjetovanje s dionicima može doprinijeti kvaliteti i primjerenosti regulative tako što će se postići ravnoteža između ostvarenja političkih ciljeva s jedne strane i smanjenja administrativnog opterećenja s druge strane. Uz pomoć boljih konzultacija također se jača svijest i poboljšava primjena propisa⁽⁸⁾.

4.2.3. EGSO je u srpnju 2015. u mišljenju o procjeni savjetovanja s dionicima⁽⁹⁾ iznio prijedloge za poboljšanje mogućnosti za savjetovanje s dionicima, na koje često podsjeća u ovom mišljenju. EGSO u tom smislu priznaje da su smjernice u načelu dobro polazište za provođenje kvalitetnih savjetovanja No, kao što je jasno istaknuto u gore navedenom mišljenju, još uvijek postoje mnogi (čak i aktualni) slučajevi u kojima nadležne službe Komisije ne primjenjuju dosljedno nove smjernice. EGSO stoga poziva da se unutar Komisije propiše obvezna primjena smjernica kao standarda kvalitete za savjetovanje s dionicima.

4.2.4. Kako bi se dobile potrebne informacije, izuzetno je važno ispravno odabrati ciljnu skupinu za pojedino savjetovanje. EGSO bi u okviru svojih nadležnosti i u uskoj suradnji sa svim relevantnim organizacijama i Komisijom mogao pomoći pri određivanju reprezentativnih organizacija unutar ciljnih skupina⁽¹⁰⁾. EGSO smatra da je potrebno osigurati veću transparentnost u odabiru stručnjaka u tijelima, na konferencijama, radionicama i sl. na temelju pojačanih savjetodavnih mehanizama s dionicima. Jednako tako treba snažnije voditi računa o reprezentativnosti dionika te osigurati kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rezultata, ovisno o tome radi li se o reakciji pojedinca ili neke reprezentativne organizacije civilnog društva. Povratne informacije iz neke organizacije moraju imati veću težinu.

4.2.5. Kvaliteta pitanja (često sugestivnih), njihov odabir i mehanizmi povratnih informacija Komisije često su neadekvatni⁽¹¹⁾. EGSO je predstavio opsežne prijedloge o tome kako bi se ti nedostaci mogli ukloniti⁽¹²⁾. Tako bi prilikom izrade upitnika za savjetovanja mogao utjecati i na formulaciju pitanja tako što bi sudjelovao u njihovoj pripremi ili bi djelovao kao „tijelo za testiranje” kako bi se provjerilo jesu li pitanja relevantna. Provjerom i praćenjem savjetovanja te uspostavljanjem odgovarajućeg mjesta za praćenje u EGSO-u⁽¹³⁾ mogao bi se dati adekvatan doprinos poboljšanju kvalitete savjetovanja.

⁽⁷⁾ SL C 48, 15.2.2011., str. 48.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Ocjena savjetovanja Europske komisije s dionicima” (SL C 383, 17.11.2015., str. 57.)

⁽⁹⁾ Vidjeti bilješku 8.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti bilješku 8.

⁽¹¹⁾ Vidjeti bilješku 8.

⁽¹²⁾ Vidjeti bilješku 8.

⁽¹³⁾ Vidjeti bilješku 8.

4.2.6. Također je važno utvrditi razumne rokove za savjetovanja. Time bi se onemogućilo bespotrebno produžavanje zakonodavnog postupka iako bi razdoblja od 4, 8 ili 12 tjedana za savjetovanje o nekim složenim ili vrlo tehničkim inicijativama mogla biti prekratka za prikupljanje primjerenih povratnih informacija. Strukturirano i konstantno ažurirano planiranje savjetovanja (u smjernicama Komisije) i objavljivanje njihovih ciljeva i konkretnih vremenskih rokova mogu pomoći dionicima u pripremi njihovog sudjelovanja.

4.2.7. U cilju još veće transparentnosti i preglednosti za dionike, EGSO potiče na to da se na središnjoj Komisijinoj internetskoj stranici za savjetovanja ⁽¹⁴⁾ ujednačeno i pregledno navedu sva tekuća savjetovanja institucija EU-a i europskih agencija te drugih ustanova ⁽¹⁵⁾, kao i sva savjetovanja koja se odnose na delegirane i provedbene akte te da se bolje predstave diljem Europe u okviru cjelovite komunikacijske strategije.

4.2.8. Osobito je poželjno savjetovanje o delegiranim pravnim aktima (članak 290. UFEU-a) i provedbenim aktima (članak 291. UFEU-a). Nedostatak transparentnosti, očita pravna nesigurnost i nedovoljan politički nadzor sustava prethodnih savjetovanja o podzakonskim aktima često su bili predmet opravdanih kritika ⁽¹⁶⁾. EGSO također predlaže uvođenje zasebnog registra za delegirane akte po ugledu na registar komitologije. Korištenje delegiranih i provedbenih akata treba strogo ograničiti i posebno obrazložiti. Mjere na nižoj razini trebaju se dosljedno temeljiti na osnovnom pravnom aktu. Delegiranim i provedbenim aktima ne smiju se narušavati političke odluke.

4.2.9. Potrebno je osim toga osigurati da se savjetovanja ili sadržaji delegiranih i provedbenih akata ne preklapaju sa savjetovanjima o smjernicama agencija EU-a ili njihovim sadržajem.

4.2.10. U načelu je potrebno razlikovati savjetovanja sa socijalnim partnerima – u skladu s postupcima za socijalni dijalog iz Ugovora EU-a (članci 154. i 155. UFEU-a) – i javna savjetovanja sa svim predmetnim dionicima civilnog društva u skladu s člankom 11. stavkom 3. UEU-a. Obje vrste savjetovanja imaju svoju specifičnu funkciju i drugačiji legitimitet.

4.2.11. U paketu alata za bolju regulativu navodi se, doduše, da savjetovanja sa socijalnim partnerima ne podliježu minimalnim standardima za savjetovanja, a time ni zahtjevima za javna savjetovanja. Međutim, EGSO želi jasno naglasiti da se to ni u kojem slučaju ne smije koristiti kao izgovor da se savjetovanja s europskim socijalnim partnerima odnosno rezultati njihovih pregovora trebaju prethodno ili naknadno podvrgnuti nadzoru u okviru javnih savjetovanja. Socijalni dijalog je poseban postupak predviđen u UFEU-u ⁽¹⁷⁾, koji se mora poštivati. Javna savjetovanja stoga ne mogu biti zamjena za savjetovanja sa socijalnim partnerima ⁽¹⁸⁾. Provedba rezultata sporazuma između socijalnih partnera mora se osigurati u skladu sa zahtjevima iz članka 155. UFEU-a ⁽¹⁹⁾.

4.3. Bolji instrumenti za bolja rješenja

4.3.1. Komisija će prilikom donošenja budućih mjera primjenjivati nove integrirane smjernice za bolju regulativu ⁽²⁰⁾ te se također obvezuje provjeriti nezakonodavne mogućnosti, kao što su koregulacija i samoregulacija, a posebnu će pozornost posvetiti načelu „počnimo od malih”, testirajući utjecaja zakonodavstva na mala i srednja poduzeća te eventualnim izuzećima za mikropoduzeća od nekih europskih zahtjeva.

4.3.2. EGSO pozdravlja činjenicu da su smjernice za bolju regulativu pojašnjene, revidirane i dopunjene u konsolidiranoj verziji zahvaljujući sveobuhvatnom skupu alata. EGSO smatra da ti instrumenti mogu dati značajan doprinos poboljšanju regulative te da, zahvaljujući ujednačenom prikazu unutar jednog dokumenta, osiguravaju široku podršku i dosljednu primjenu službenika Komisije. Glavno tajništvo treba osigurati njihovo poštivanje u svim službama Komisije.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_hr.htm

⁽¹⁵⁾ Posebice, na primjer, europskih nadzornih tijela EIOPA, ESMA, EBA.

⁽¹⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Delegirani akti” (vidjeti str. 145. ovoga Službenog lista).

⁽¹⁷⁾ Članak 154. stavci 2. i 3. UFEU-a.

⁽¹⁸⁾ To se navodi i u izvješću Odbora za pravna pitanja EP-a o programu za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): Trenutačno stanje i izgledi za budućnost (2014/2150 (INI)), br. 10.

⁽¹⁹⁾ Negativan primjer: Okvirni ugovor o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu u frizerskom sektoru.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Komisija potvrđuje da smjernice za bolju regulativu koje se odnose na „konkurentnost i održivi razvoj EU-a trebaju i dalje imati prednost u svim njezinim aktivnostima”⁽²¹⁾. Djelovanje EU-a pritom treba postići ravnotežu između općih ciljeva EU-a i promicanja konkurentnosti. EGSO stoga zahtijeva da se svaki zakonodavni i nezakonodavni prijedlog podvrgne učinkovitoj i dosljednoj kontroli u skladu s ciljevima iz članka 3. UFEU-a te da se redovito provodi provjera konkurentnosti.

4.3.4. EGSO je konstantno upozoravao da postupci trebaju biti transparentniji te da se uvijek u potpunosti i na uravnotežen način trebaju uvažavati ekonomska, socijalna i ekološka pitanja⁽²²⁾. Pritom se svaka procjena učinka treba dosljedno provjeravati. EGSO bi mogao pridonijeti uravnoteženoj procjeni tih instrumenata i postupaka u okviru svojih nadležnosti.

4.3.5. Zakonodavstvo bi u načelu trebalo biti izrađeno tako da se može podjednako primijeniti na sva poduzeća. Treba pozdraviti ponovno izjašnjavanje Komisije za načelo „počnimo od malih” i uvažavanje interesa malih i srednjih poduzeća (uključujući mikropoduzeća).

4.3.6. Neosporno je da je potrebna regulacija na temelju izrade zakona za poduzeća svih veličina, ali također stoji da ona prilikom osnivanja i upravljanja često stvara teškoće malim poduzećima, a naročito mikropoduzećima. EGSO upozorava da mikropoduzeća ne bi trebalo općenito izuzimati, nego da bi u zakonskim prijedlozima trebalo odabrati pristup koji odgovara pojedinačnim slučajevima, a koji je rezultat temeljite procjene učinka⁽²³⁾. Treba uzimati u obzir interese mikropoduzeća te se, osim toga, ne smiju ograničavati prava radnika i potrošača.

4.3.7. EGSO pozdravlja preoblikovanje Odbora za procjenu učinka u Odbor za nadzor regulative i preporučuje da se pri tome osiguraju najveća moguća transparentnost i neovisnost stručnjaka. Uključivanje vanjskih stručnjaka korak je u pravom smjeru. Tako se s jedne strane može osigurati veća nepristranost Odbora, a s druge strane se širenjem djelokruga njegovih zadataka na ocjenu i ispitivanje prikladnosti očekuje postizanje veće dosljednosti i sinergije u ocjeni učinka. No, cilj i dalje mora biti osnivanje jedinstvenog neovisnog tijela za ocjenu učinka koji radi za sve institucije EU-a i razmjenjuje podatke s postojećim savjetodavnim institucijama, EGSO-om i Odborom regija. To neovisno tijelo treba koristiti vanjske stručnjake, imati vanjskog predsjednika i ispitivati prijedloge Komisije⁽²⁴⁾. Komisija bi trebala jasno pokazati da je njezin cilj neovisno, vanjsko tijelo i da se trenutni sastav treba smatrati samo još jednim korakom na tom putu. Na taj način bi se mogla osigurati transparentnost i profesionalna stručnost te izbjeći da se europska regulativa temelji na interesima.

4.3.8. EGSO je u istraživanjima⁽²⁵⁾ i mišljenjima⁽²⁶⁾ istaknuo važnost samoregulacije i koregulacije i njihovih posebnosti kao primjera „horizontalne supsidijarnosti”⁽²⁷⁾. Institucionalni sporazum za bolju regulativu iz 2003. godine sadržavao je posebno poglavlje o toj temi. EGSO također smatra da u određenim slučajevima samoregulacija i/ili zajednička regulacija mogu predstavljati učinkovitu preventivnu metodu ili koristan dodatak zakonodavnim mjerama, pod uvjetom da su primjereno određene u kontekstu širokog zakonodavnog okvira koji je jasan, kvalitetno definiran i utemeljen, između ostalog, na načelima transparentnosti, neovisnosti, učinkovitosti i odgovornosti⁽²⁸⁾.

4.3.9. Veću transparentnost kroz primjenu mjera za bolju regulativu treba uspostaviti prije svega s obzirom na masivni porast korištenja neformalnih trijaloga⁽²⁹⁾. To bi se moglo postići objavljivanjem zaključaka sa svakog trijaloškog sastanka kao i ishoda trijaloga prije njegova usvajanja u Vijeću i EP-u. Iako treba priznati da se zakonodavni proces u cjelini ubrzava korištenjem trijaloga, valja također naglasiti da to dovodi do pojave osnovnog problema aktualne zakonodavne prakse, a to je činjenica da države članice u Vijeću opetovano uspostavljaju tzv. pregovaračke okvire za različite zakonske akte kako bi stvorile većinu za pojedine direktive. To se često događa netransparentno i pod velikim vremenskim pritiskom, bez odgovarajućeg uključivanja stručnjaka iz država članica, EP-a i Komisije te bez adekvatnog ispitivanja učinaka ključnih elemenata takvih pregovaračkih okvira. Takvo postupanje uzrokuje posljedice za kvalitetu i transparentnost izrade zakonodavstva.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 završna verzija, točka 3.1.

⁽²²⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 66.

⁽²³⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 33.

⁽²⁴⁾ Vidjeti bilješku 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ SL C 291, 4.9.2015., str. 29.

⁽²⁷⁾ Vidjeti bilješku 23.

⁽²⁸⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 66. točka 5.10.

⁽²⁹⁾ To se odnosi na 80 % zakonodavstva posljednjeg parlamentarnog saziva EP-a.

4.3.10. Zato u okviru postupka za bolju regulativu treba osigurati da se neformalni trijalozni svedu na posebne hitne slučajeve i da se velika većina zakonodavstva odvija u redovnom zakonodavnom postupku. Samo će se tako osigurati potpun demokratski legitimitet i sudjelovanje.

4.4. Jačanje *ex post* evaluacije, program REFIT i platforma REFIT

4.4.1. Komisija nadalje predlaže stavljanje većeg naglaska na evaluaciju, vrednovanje pravnih akata tijekom cijelog vijeka postojanja, preoblikovanje programa REFIT tako da bude usmjereniji na cilj, njegovu ugradnju u program rada i provođenje provjera prikladnosti. Treba poboljšati primjenu pravnih akata i uspostaviti platformu REFIT na kojoj bi s jednim predstavnikom sudjelovao i EGSO.

4.4.2. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije da se stavi naglasak na evaluacije i da se ostale institucije EU-a i civilno društvo uključi u taj proces. *Ex post* evaluacije, u kojima se navedeni ciljevi uspoređuju s utvrđenim rezultatima, važan su analitički instrument, pogotovo u kontekstu toga da se prema modelu vijeka postojanja nekog pravnog akta izvedeni zaključci mogu izravno ugraditi u moguću procjenu učinka revizije nekog pravnog akta. Treba pozdraviti činjenicu da se predstavnici organiziranog civilnog društva te predstavnici poduzeća, radnika i potrošača, koji su načelno adresati pravnih akata, kroz ciljana i javna savjetovanja trebaju uključiti u ovaj proces. Međutim, EGSO ističe da bi evaluacije trebale započeti tek nakon isteka razumnog razdoblja provedbe nekog pravnog akta, kako bi se mogli prikupiti relevantni podaci i informacije o njegovom učinku⁽³⁰⁾.

4.4.3. Sudjelovanje EGSO-a u tom procesu od ključne je važnosti. Sporazumi o suradnji s Komisijom i EP-om predviđaju sudjelovanje EGSO-a, što bi moglo dovesti do sinergije u suradnji s EP-om. U kontekstu prikazanog modela vijeka postojanja nekog pravnog akta, osiguralo bi se rano uvažavanje doprinosa EGSO-a. EGSO bi po potrebi mogao provoditi vlastita vrednovanja, predstavljati svoje rezultate u okviru platforme REFIT s drugim dionicima i državama članicama te s Komisijom i time poboljšati suradnju s institucijama te dati prijedloge za evaluaciju programa REFIT. Uključivanjem programa REFIT u sljedeći godišnji program rada Komisije osigurao bi se daljnji doprinos EGSO-a planiranju programa.

4.4.4. EGSO pozdravlja nastojanje Komisije za poboljšanjem postupaka i instrumenata programa REFIT. U tom kontekstu upućuje na prijašnja mišljenja⁽³¹⁾.

4.4.5. Ukidanje pojedinih zastarjelih pravnih akata od strane Komisije pretvorilo se u praksu koju treba nastaviti. Načelno se podržava provedba provjera prikladnosti⁽³²⁾. Komisija bi trebala sve izvršene, tekuće i planirane provjere prikladnosti prikazati transparentno na internetskoj stranici i objaviti.

4.4.6. Izričito se pozdravlja uspostavljanje platforme REFIT uz sudjelovanje EGSO-a. Platforma treba prikupljati i analizirati prijedloge za administrativno pojednostavljenje, koji proizlaze iz propisa Unije i iz njihove primjene i provedbe u državama članicama. EGSO predlaže da se osigura uravnotežen sastav skupine dionika, jer o njemu ovisi uspjeh platforme. EGSO je u skupini dionika zastupljen visokokvalificiranim stručnjakom ili stručnjakinjom. Međutim, Komisija bi trebala razjasniti kako je predstavnički mandat EGSO-a i Odbora regija povezan s platformom REFIT. Pritom valja uzeti u obzir posebnu institucionalnu ulogu EGSO-a i Odbora regija u odnosu na druge dionike. Načelno se pozdravlja sudjelovanje država članica u ovom tijelu, što bi trebalo omogućiti da se u bilo kojem trenutku može ući u dijalog s predstavnicima država članica. EP treba biti redovito informiran o radu platforme REFIT i imati priliku sudjelovati na godišnjem sastanku platforme.

⁽³⁰⁾ Vidjeti bilješku 22.

⁽³¹⁾ Vidjeti bilješku 22.

⁽³²⁾ Vidjeti bilješku 23.

4.4.7. EGSO smatra da je jedna od najvećih slabosti europskog programa za bolju regulativu nedovoljna uključenost država članica. To ne predstavlja problem samo za države članice, već i za EU, pa stoga u konačnici i ne začuđuje da države članice u nedostatku bolje izrađenih i na činjenicama utemeljenih provedbenih mjera i planova, kao i mjera za učinkovitu provedbu, ponekad neodlučno, kasno, pogrešno ili uopće ne provode zakonodavstvo EU-a.

4.4.8. Žaloso je da se to ne spominje u Komunikaciji Komisije, kao i da Komisija nije iznijela nikakve prijedloge za rješenje tog problema. Tako je tijekom 2013. godine ponovno pokrenuto 1 300 postupaka protiv država članica zbog povrede Ugovora. Pritom su trenutno manje problematični postupci zbog povreda zbog kasnog prenošenja (krajem 2013. godine bilo je 390 postupaka u tijeku), već se je još 2012. godine većina povreda Ugovora (62 % svih slučajeva) odnosilo na nepoštovanje prava EU-a u područjima zaštite okoliša, opozivanja, prijevoza, unutarnjeg tržišta i usluga⁽³³⁾.

4.4.9. Jedna od mogućnosti jest da se u tom pogledu Komisija više usmjeri na informiranje javnosti, s obzirom na to da su naposljetku vlade država članica te koje kasno, pogrešno ili uopće ne provode zakonodavstvo, a same su ga potvrdile u Vijeću. One su odgovorne za općenito nedovoljnu provedbu pravne stečevine EU-a koja se svake godine utvrđuje u izvješćima o primjeni prava Unije. Komisija također treba sustavno ispitati koje su mjere neophodne za temeljnu promjenu trenutne situacije, uzimajući u obzir prethodne prijedloge EGSO-a⁽³⁴⁾.

4.4.10. Na područjima koja zahtijevaju regulatorne mjere trebalo bi od slučaja do slučaja ispitati jesu li pogodnije direktive ili uredbe. Da bi se, primjerice, izbjegle različite provedbene mjere ili prekomjerna regulacija⁽³⁵⁾ (eng. gold plating), trebalo bi u većoj mjeri izrađivati uredbe umjesto direktiva⁽³⁶⁾. To bi osiguralo veću pravnu jasnoću i sigurnost.

4.4.11. Provedba zakonodavstva EU-a također je važan pokazatelj za njegovu naknadnu evaluaciju koju bi vlade trebale pojedinačno provoditi. Obveza Komisije da sastavlja provedbene planove za važne direktive⁽³⁷⁾, koje trebaju olakšati provedbu u državama članicama kroz prateće mjere Komisije, dobrodošao je element novog paketa za bolju regulativu. To uključuje mogućnost da Komisija od država članica zatraži da joj dostave dokumente s pojašnjenjima o nacionalnoj strategiji za prenošenje zakonodavstva u nacionalno pravo i da provedu dvostupanjsko ispitivanje sukladnosti. EGSO to svakako smatra važnim korakom u pravom smjeru. Koliko će uspješno ove mjere zaista funkcionirati, to će pokazati praksa.

Bruxelles, 16. rujna 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31. godišnje izvješće o praćenju primjene prava EU-a (COM(2014) 612 završna verzija).

⁽³⁴⁾ Vidjeti bilješku 22.

⁽³⁵⁾ U tom pogledu EGSO završava rad na vlastitoj studiji koja se opširno bavi tom temom.

⁽³⁶⁾ U odnosu na zakonodavno razdoblje od 2000. do 2004., kada je usvojeno više direktiva nego uredbi (155 uredbi u odnosu na 191 direktivu), odnos između ova dva oblika zakonodavnog akta u posljednjem se zakonodavnom razdoblju (od 2010. do 2014.) preokrenuo u korist uredbi (383) u odnosu na direktive (136).

⁽³⁷⁾ Smjernice za bolju regulativu (SWD(2015) 111 završna verzija), poglavlje IV.: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.

PRILOG

Tekst nacrtu mišljenja Odbora, koji je na plenarnom zasjedanju zamijenjen jednim od usvojenih amandmana:

Točka 4.3.10.

Stoga EGSO odobrava inicijativu da se relevantne izmjene, osobito oni Vijeća i EP-a, podvrgnu postupku procjene učinka (kao što je već predviđeno Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj regulativi iz 2003.) jer to može značajno poboljšati kvalitetu izrade zakonodavstva. Istodobno izražava žaljenje zbog toga što Komisija u svojoj komunikaciji nije posvetila dovoljno pozornosti tom pitanju. Zato u okviru postupka za bolju regulativu treba osigurati da se neformalni trijalozni svedu na posebne hitne slučajeve i da se velika većina zakonodavstva odvija u redovnom zakonodavnom postupku. Samo će se tako osigurati potpun demokratski legitimitet i sudjelovanje.

Rezultat glasovanja: 106 glasova za, 59 protiv i 19 suzdržanih.
