



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 19.5.2015.
COM(2015) 215 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a

1. POSTIZANJE BOLJIH REZULTATA: PROMJENA U NAČINU RADA NA EUROPSKOJ RAZINI

Europska komisija odlučna je u tome da promijeni što Europska unija (EU) radi i način na koji to radi. EU, njegove institucije i pravna stečevina tu su kako bi služili građanima i poduzećima, kojima to mora biti vidljivo u njihovu svakodnevnom životu i poslovanju. Zato moramo obnoviti njihovo povjerenje u svoju sposobnost postizanja rezultata.

Junckerova Komisija nov je početak. Naš je prioritet ponuditi rješenja za velike probleme koje države članice ne mogu samostalno riješiti: plan ulaganja za mobilizaciju 315 milijardi eura u cilju povećanja broja radnih mjesta i poticanja rasta; energetska unija u cilju opskrbe sigurnom, pristupačnom i održivom energijom; agenda u području unutarnje sigurnosti u cilju suočavanja sa zajedničkim prijetnjama, poput terorizma i organiziranog zločina; jedinstveno digitalno tržište u cilju iskorištavanja mogućnosti koje nudi internet; migracijska agenda. Naše nove inicijative proizlaze iz istinskih političkih prioriteta. Komisija ne može niti bi trebala biti uključena u rješavanje svih problema u EU-u. Njezin prvi program rada odraz je promjene u pristupu. Njime su obuhvaćene 23 važne nove inicijative koje su blisko povezane s usuglašenim političkim prioritetima. Tako će i dodatne i redovne mjere koje će slijediti tijekom godine biti odraz iste te usmjerenosti i svrhovitosti. Inicijativom za usmjerivanje proračuna EU-a na rezultate želi se pokazati dodana vrijednost koju proračun EU-a ima za svoje građane.

Politički prioriteti poticaj su Komisiji da djeluje u vezi s izazovima s kojima je EU danas suočen. Bolja regulativa temeljni je instrument za pravodobno i dobro odlučivanje u području politika, ali njime se nikad neće moći zamijeniti političko odlučivanje.

Danas ističemo daljnje mjere za postizanje boljih propisa i boljih rezultata. Kreiranje politika bit će otvorenije, a interakcija s onima koji primjenjuju zakonodavstvo EU-a i od toga imaju koristi bolja. Iz svježje ćemo perspektive pregledati sva područja politika kako bismo utvrdili koje je postojeće mjere potrebno poboljšati.

Nastavit ćemo kako smo i započeli: usmjerivanjem na stvari koje zaista zahtijevaju djelovanje EU-a i osiguranjem njegove uspješnosti. Primjenom načela bolje regulative osigurat će se to da mjere budu utemeljene na dokazima, dobro osmišljene i da donesu opipljivu i održivu korist građanima, poduzećima i društvu u cjelini.

To se odnosi i na nove propise i postojeću pravnu stečevinu EU-a. Ti su propisi bitni za održivi razvoj, za jedinstveno tržište kao pokretača našeg gospodarstva i za poticanje ulaganja potrebnih za radna mjesta i rast. Na njima se temelji europski socijalni model i daje značenje pravima i slobodama koje građani cijene, što uključuje i njihovu sigurnost i pristup pravosuđu. Pomažu nam i da odgovorimo na zajedničke izazove, primjerice energetske sigurnost te zaštitu okoliša i klime. U mnogim se slučajevima jedinstvenim paketom propisa EU-a zamjenjuje kolaž od 28 nacionalnih propisa, čime se građanima i poduzećima olakšava svakodnevica, pojednostavnjuje pravni okvir, smanjuje regulatorno opterećenje na cijelom jedinstvenom tržištu i povećava predvidljivost regulative.

Pravna stečevina EU-a nije samo nužna, ona je naš izvor snage zahvaljujući kojem se EU kvalitativno razlikuje od bilo kojeg drugog modela kolektivnog upravljanja u svijetu. Stoga je

važno da svaka mjera u zbirci propisa EU-a bude primjerena, moderna, djelotvorna, razmjerna, primjenjiva i što jednostavnija. Zakonodavstvo treba ispunjavati svoju zadaću, biti lako provedivo, pružati sigurnost, biti predvidljivo i izbjegavati nepotrebno opterećivanje. Razumni i realni propisi koji se ispravno primjenjuju diljem EU-a. Propisi koji ispunjuju svoju zadaću u svrhu postizanja zajedničkih ciljeva, ni manje ni više od toga.

Bolja regulativa ne znači „manje” ili „više” propisa EU-a niti je riječ o deregulaciji, oduzimanju prioritetnog statusa određenih politika ili dovođenju u pitanje vrijednosti do kojih držimo, primjerice socijalne zaštite i zaštite okoliša ili temeljnih prava i zdravlja. Bolja regulativa znači osigurati postizanje ambicioznih ciljeva politika koje smo si zadali.

Tijekom zadnjeg desetljeća EU je donio sveobuhvatan paket instrumenata za bolju regulativu i postupaka za njezinu realizaciju. Te važne promjene već su donijele rezultate, ali ova je Komisija odlučila krenuti dalje.

Naša opredijeljenost za bolju regulativu mora se ugraditi u sve segmente i biti nastavak napretka koji je već postignut zahvaljujući procjenjivanju učinka i Programu za primjerenost propisa (REFIT). Politike se ne bi trebale nametati, nego pripremati u duhu uključenosti, na temelju potpune transparentnosti i angažiranosti, oslušujući mišljenja onih na koje se zakonodavstvo odnosi kako bi njegova provedba bila što lakša. Kako bismo bili sigurni da je ono što radimo ispravno, otvoreni smo za povratne informacije i nadzor vanjskih subjekata. Politike EU-a trebalo bi redovito preispitivati: trebamo biti transparentni i odgovorni za ispunjivanje ciljeva naših politika, za sve što je bilo dobro i sve što se treba promijeniti.

Bolja regulativa nije birokratski postupak. Građani, poduzeća i drugi dionici ocjenjuju EU na temelju rezultata njegova djelovanja; to se ne odnosi samo na nove inicijative nego, još važnije, i na propise koji već jesu na snazi. Komisija se opredjeljuje za preuzimanje političke odgovornosti za primjenu načela bolje regulative i s tim povezanih postupaka u okviru svojeg rada pa poziva druge institucije EU-a i države članice da učine isto.

2. OTVORENOST I TRANSPARENTNOST

2.1. Više savjetovanja, bolje slušanje

Otvaranjem postupka kreiranja politika EU može postati transparentniji, a njegova odgovornost jasnija, pri čemu se osigurava i to da politike budu utemeljene na najboljim dostupnim dokazima, čime se povećava njihova djelotvornost. Na svim razinama – lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj te na razini Unije – učinak zakonodavstva najbolje razumiju subjekti na koje ono utječe, pa oni mogu pružiti i najbolje dokaze potrebne za njegovo poboljšanje.

Komisija namjerava pozornije slušati građane i dionike te u svim fazama postupka biti otvorena za njihove povratne informacije – od početne ideje preko sastavljanja prijedloga do donošenja propisa i njihove evaluacije. Komisija namjerava pokrenuti *web*-portal za praćenje inicijativa.

Polazeći od postojećih minimalnih standarda koji se odnose na savjetovanja¹, nove Komisijine smjernice za bolju regulativu izraz su jačanja naše opredijeljenosti za visokokvalitetna i transparentna savjetovanja, koja obuhvaćaju sve mjerodavne dionike i usmjerena su na dokaze potrebne za ispravne odluke. To će se učiniti na dva ključna načina.

¹ COM(2002) 704 kako je dopunjeno COM(2012) 746, SWD(2012) 422 i COM(2014) 368

Prvo, dionici će moći izraziti svoja stajališta tijekom cijelog životnog ciklusa politike. Zahvaljujući „planovima djelovanja” i „početnim procjenama učinka” omogućit će se dionicima pružanje povratnih informacija te će ih se pozivati na to da dostavljaju relevantne informacije, već od samog početka rada na novoj inicijativi². Javna savjetovanja u trajanju od dvanaest tjedana provodit će se pri pripremi novih prijedloga te evaluaciji i provjeri primjerenosti postojećeg zakonodavstva. Nakon što Komisija donese prijedlog, nacionalni parlamenti mogu dostavljati svoja obrazložena mišljenja o supsidijarnosti. Komisija će osim toga pozvati građane ili dionike da u roku od osam tjedana dostave povratne informacije³: kako bi ta stajališta uključila u zakonodavnu raspravu, Komisija će ih prikupljati i prosljeđivati Europskom parlamentu i Vijeću.

Drugo, svi dionici moći će dostaviti povratne informacije o aktima kojima se utvrđuju tehnički ili posebni elementi potrebni za provedbu zakonodavstva koje donesu Europski parlament i Vijeće. Prvi će put nacrti tekstova delegiranih akata biti dostupni širokoj javnosti na *web*-mjestu Komisije u razdoblju od četiri tjedna, paralelno uz savjetovanje sa stručnjacima iz država članica. Važni provedbeni akti koji podliježu mišljenjima odbora bit će dostupni javnosti u razdoblju od četiri tjedna, omogućujući tako dionicima da dostave svoje komentare prije nego što države članice glasaju u nadležnom odboru⁴. Komisija će elektronički objavljivati indikativni popis takvih akata u pripremi kako bi dionici mogli unaprijed planirati. Razmjerne procjene učinka bit će potrebne u slučaju potencijalno znatnih učinaka.

S obzirom na ulogu i autonomiju socijalnih partnera posebni će se aranžmani primjenjivati na savjetovanja Komisije na temelju članka 154. UFEU-a i na njezine prijedloge na temelju članka 155. UFEU-a.

2.2. Bolja objašnjenja i obrazložena djelovanja

U svakom je slučaju potrebno bolje objasniti zašto djelujemo, kakve rezultate želimo postići i kakav bi mogao biti učinak. Svaki Komisijin prijedlog bit će popraćen poboljšanim obrazloženjem⁵. Osim što će sadržavati objašnjenje svrhe predložene mjere, njime će se objasniti i primjena načela bolje regulative: zašto je inicijativa potrebna, zašto je to najbolji instrument koji EU može upotrijebiti, što misle dionici i koji su potencijalni učinci na okoliš, društvo i gospodarstvo, osobito na konkurentnost te mala i srednja poduzeća (MSP). Sadržavat će i iscrpnije objašnjenje o tome kako inicijativa prolazi dvojno testiranje supsidijarnosti (zašto države članice ne mogu samostalno postići taj cilj) i proporcionalnosti (zašto mjera ne prelazi granice onoga što je potrebno za postizanje cilja). To je nužno za promicanje odgovornosti.

² Ti planovi djelovanja i početne procjene učinka dostavljat će se automatiziranim sustavom upozorenja na poveznicama <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Ne dovodeći u pitanje poseban aranžman koji se primjenjuje na prijedloge Komisije na temelju članka 155. stavka 2. UFEU-a.

⁴ Određene iznimke primjenjivat će se na nacрте delegiranih i provedbenih akata, među ostalim: kad se nacrt provedbenog akta odnosi na financijsko upravljanje te, u slučaju obje vrste akata, kad u pogledu sadržaja ne postoje diskrecijska prava (ili u slučaju njihova ograničenja); kad se sveobuhvatno savjetovanje provede već tijekom pripreme akta (primjerice u slučaju savjetovanja koje provode agencije EU-a); kad se savjetovanje ne može održati zbog hitnosti; zbog nekog drugog opravdanog razloga.

⁵ Obrazloženje je potrebno za sve zakonodavne prijedloge i delegirane akte, ali ne i za provedbene akte.

2.3. Kako pravo EU-a utječe na ljude, poduzeća i društvo u cjelini – svatko ima priliku izraziti svoje mišljenje

Komisija želi dionicima omogućiti dostavu povratnih informacija, ne samo u određenim fazama tijekom razvoja politike nego u vezi sa svim aspektima politike i zakonodavstva EU-a u bilo kojem trenutku. Želimo znati kako pravo EU-a utječe na ljude i poduzeća te kako možemo poboljšati njegovo funkcioniranje.

Nova rubrika „Lighten the Load – Have Your Say” (hr. „Olakšaj teret – Reci što misliš”) na Komisijinu *web*-mjestu o boljoj regulativi omogućit će svima da izraze svoja stajališta i komentiraju postojeće propise i inicijative EU-a, što je dodatak formalnim savjetovanjima koja provodi Komisija. Želimo čuti što javnosti smeta, što doživljava kao opterećenje i što treba poboljšati. Odgovarat ćemo izravno ili prosljeđivati komentar na daljnje razmatranje služeći se novom platformom za dionike koja je opisana u nastavku. To će biti izravan kanal s pomoću kojega će europski građani, socijalni partneri i pojedinačni poduzetnici moći razumjeti politiku EU-a i utjecati na nju koristeći se interaktivnim alatima primjerenima digitalnom dobu.

3. BOLJE DJELOVANJE: BOLJI ALATI ZA BOLJE POLITIKE

3.1. Postizanje naših ciljeva: bolja regulativa kao uravnotežena agenda

Bolja regulativa ne znači davanje prednosti određenim politikama u odnosu na druge. Riječ je o jasnom izražavanju ciljeva, neovisno o njihovoj naravi. Riječ je o tome da se osiguraju politika koja nudi najbolje rješenje i najmanje opterećenje na putu do ciljeva te iskrenost o tome koliko su ta rješenja uspješna. Potrebno je analizirati i razmotriti sve znatne učinke, pozitivne i negativne, neovisno o tome mogu li se izraziti brojkama ili ne.

Na rad Komisije od danas će se primjenjivati nove, integrirane smjernice za bolju regulativu⁶. Njima će se osigurati da se učinci na gospodarstvo, društvo i okoliš i dalje razmatraju paralelno u cjelokupnom analitičkom radu Komisije, zajedno s temeljnim pravima. Smjernice su ponovljeni izraz Komisijine opredijeljenosti za to da primjenjuje najbolje dostupne dokaze i znanstvena postignuća te jačanja opredijeljenosti za to da uspostavi jasne planove praćenja i provedbe prije nego što se mjere donesu. Zahvaljujući smjernicama osigurat će se očuvanje konkurentnosti EU-a te da održi razvoj EU-a i dalje bude prioritet našeg cjelokupnog djelovanja.

Pri razmatranju rješenja u okviru politika u obzir ćemo uzimati i regulatorne i dobro osmišljene⁷ neregulatorne instrumente, kao i poboljšanja u provedbi i primjeni postojećeg zakonodavstva. Osigurat ćemo rješenja kojima se iskorištavaju sve mogućnosti digitalnih i drugih tehnologija, danas i u budućnosti, bez ograničavanja inovativnosti te učinkovito djelujući i u digitalnom i u fizičkom svijetu.

⁶ Prijelazno razdoblje primjenjivat će se do kraja 2015. za sve inicijative koje su već znatno napredovale. Uzimajući u obzir nove zahtjeve u smjernicama za bolju regulativu, novi će odbor za regulatorni nadzor u okviru preispitivanja kvalitete provoditi pragmatičnu procjenu. Pritom će u obzir uzimati vremenski plan za pripremu svake procjene učinka i glavne evaluacije za koju je nadležan. Javno savjetovanje o nacrtima delegiranih i provedbenih akata te objava odgovarajućih planova uvodit će se postupno, zajedno s potrebnim unutarnjim postupovnim zahtjevima.

⁷ Načela bolje samoregulacije i koregulacije te njihovu primjenu u Zajednici vidi na sljedećoj poveznici: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

Posebnu pozornost posvećujemo propisima koji utječu na MSP-ove, koji prečesto osjećaju da ih birokracija koči. Međutim ti propisi ne dolaze uvijek iz Bruxellesa. Osim toga mnogi se propisi EU-a u jednakoj mjeri odnose i na manja poduzeća i na velika društva: radnik u malom zanatskom poduzeću ima jednaka prava na zdravstvenu zaštitu i zaštitu na radu kao i netko tko radi u pogonu velike tvornice. Ako je pravni okvir obilježen pretjeranom složnošću, opterećenjem ili birokracijom, postoji rizik od toga da ga manja poduzeća neće moći poštovati, pa radnici neće biti zaštićeni ili će se ograničeni resursi trošiti samo na primjenu tih propisa umjesto na širenje poslovanja i otvaranje radnih mjesta.

Pri pripremi inicijativa dosljednije ćemo primjenjivati načelo „počnimo od malih“: uzimanjem u obzir interesa malih i srednjih poduzeća pri osmišljavanju i evaluaciji politika te predviđanjem lakših režima za njih, uključujući potpuno izuzimanje mikropoduzeća ako to bude moguće ili razumno⁸. Ako to ne bude moguće, primjerice zato što predloženo zakonodavstvo zbog toga ne bi učinkovito ispunilo socijalne, okolišne ili ekonomske ciljeve, Komisija će to obrazložiti.

3.2. Komisija koja je otvorena nadzoru

Prethodno izražena opredjeljenja ambiciozna su promjena u odnosu na trenutačni način rada. Nadzor nam može pomoći da poštujemo načela bolje regulative osiguravajući da se prijedlozi temelje na najboljim dostupnim dokazima i analizi.

Ulogu nadzora od 2006. obavljao je Odbor za procjenu učinka. Osiguravao je kvalitetu procjenjivanja učinka koje Komisija provodi prije odlučivanja o novim inicijativama. Kako je objavljeno u prosincu 2014.,⁹ novi odbor za regulatorni nadzor zamijenit će postojeći odbor i imati veću ulogu.

Novi će odbor ocjenjivati kvalitetu procjena učinka na kojima se temelje političke odluke. Ako Komisija odluči djelovati bez odgovarajuće prateće procjene učinka, to će javno obrazložiti. Za razliku od prakse u prošlosti, odbor će provjeravati i važne evaluacije te primjerenost postojećeg zakonodavstva.

Sastav odbora omogućit će donošenje nepristranog mišljenja na temelju sveobuhvatnog znanja o relevantnim analitičkim metodama. U skladu s tim novi će odbor imati predsjednika i šest članova koji će, po prvi put, raditi u punom radnom vremenu i biti oslobođeni od rada na politikama unutar Komisije. Osim toga na određeno će razdoblje biti angažirano troje članova koji dolaze izvan institucija EU-a, bez mogućnosti produžetka. Svi članovi bit će odabrani u strogom i objektivnom postupku na temelju stručnosti.

3.3. Zajedničko opredjeljenje svih institucija EU-a

Komisijini su prijedlozi upravo to što jesu – prijedlozi. Dostavljaju se suzakonodavcima na razmatranje i donošenje. Prijedlozi rijetko izlaze iz zakonodavnog postupka nepromijenjeni: izmjenjuju ih Europski parlament i Vijeće. Kad se akt usuglasi, države članice prenose ga na nacionalnu ili regionalnu razinu. To može utjecati na korist i troškove koje donosi, povoljno ili nepovoljno.

Iako Komisija ima ključnu ulogu u boljoj regulativi, rezultate ne može postići sama. Europski parlament i Vijeće naravno imaju pravo da u okviru demokratskog postupka izmijene propise,

⁸ Definicije malih i srednjih poduzeća i mikropoduzeća navedene su na sljedećoj poveznici: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

⁹ Vidi IP/14/2761.

ali i odgovornost za to da u obzir uzmu učinak svojih izmjena. Europski parlament i Vijeće trebaju se stoga priključiti Komisijinoj opredijeljenosti za bolju regulativu, kao i države članice pri prenošenju i provedbi prava EU-a.

Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva iz 2003. utvrđeno je kako Europski parlament, Vijeće i Europska komisija trebaju surađivati u cilju najbolje moguće pripreme zakonodavstva EU-a. Te se dobre namjere međutim ne primjenjuju dosljedno. Primjerice, u razdoblju od 2007. do 2014. Komisija je sastavila više od 700 procjena učinka; u istom je razdoblju Europski parlament procijenio učinak dvadesetak svojih izmjena, dok Vijeće nije procijenilo učinak ni jedne svoje izmjene. Suzakonodavci rijetko započinju razmatrati prijedlog temeljitim preispitivanjem Komisijine procjene učinka. Osobito u završnim fazama pregovora dogovori se postižu a da se pritom u obzir ne uzimaju svi izravni i neizravni učinci koje te kompromisne izmjene mogu imati.

U prošlosti su Europski parlament i Vijeće katkad oklijevali pri dogovorima o mjerama za smanjenje administrativnog opterećenja. Primjerice, prijedlog o standardnom obrascu za prijavu PDV-a razvodnile su i blokirale države članice u Vijeću, ugrozivši tako uštedu od 15 milijardi eura. Države članice često pri provedbi zakonodavstva EU-a na nacionalnoj razini prelaze granicu zahtijevanoga (tzv. prekomjerno propisivanje). Time se mogu povećati koristi, ali i stvoriti dodatni troškovi poduzećima i javnim tijelima koji se pogrešno pripisuju zakonodavstvu EU-a.

Komisija međutim prepoznaje da se zahvaljujući novom političkom raspoloženju u Europskom parlamentu i Vijeću ukazuje prilika za sve – ne samo za opredjeljenje za načela bolje regulative nego i poštovanje tih načela.

Stvarna će se promjena dogoditi samo s pomoću zajedničkog opredjeljenja svih institucija EU-a i svih država članica. Komisija predlaže novi sporazum s Europskim parlamentom i Vijećem. Cilj je da se sve strane opredijele za bolju izradu zakonodavstva i bolju suradnju kako bi građani, poduzeća i društvo u cjelini uvidjeli koristi koje EU unosi u njihovu svakodnevnicu. Doživljavamo bolju regulativu kao važan politički prioritet koji se odnosi i na nove prijedloge i na postojeće zakonodavstvo. S obzirom na zajedničku odgovornost koju imamo prema javnosti u EU-u pozivamo druge institucije da učine isto te surađuju s nama kako bi se to postiglo.

Osobito pozivamo Europski parlament i Vijeće:

- da daju prioritet inicijativama za pojednostavnjenje ili poboljšanje postojećih propisa, primjerice inicijativama utvrđenima u Komisijinu programu REFIT, radi bržeg postizanja planiranih koristi
- da provedu procjenu učinka za sve znatne izmjene koje Europski parlament i Vijeće predlože tijekom zakonodavnog postupka; kad Europski parlament i Vijeće postignu dogovor koji se bitno razlikuje od početnog prijedloga Komisije, prije donošenja konačne odluke trebali bi procijeniti mogući ekonomski, socijalni i okolišni učinak te regulatorno opterećenje
- da se usuglase o tome da zakonodavstvo treba biti razumljivo i jasno, omogućivati svim stranama da lako razumiju svoja prava i obveze, uključivati odgovarajuće zahtjeve u pogledu izvješćivanja, praćenja i evaluacije, ne dovoditi do nerazmjernih troškova i omogućiti praktičnu provedbu;

- da se usuglase o tome da svaka institucija može pozvati neovisno povjerenstvo da u slučaju znatnih izmjena Komisijinih prijedloga procijeni te čimbenike; takvu procjenu treba dovršiti i objaviti u razumnom roku, uzimajući pritom u obzir postojeće procjene učinka; svaka bi institucija imenovala člana povjerenstva koji dokazano raspolaže potrebnim stručnim znanjem, nije u sukobu interesa i koji djeluje neovisno o tijelu koje ga je imenovalo
- da se usuglase o potrebi za evaluacijom zakonodavstva koje je već na snazi kako bi se prije razmatranja novih inicijativa utvrdilo mogu li se za ispunjenje cilja iskoristiti postojeći instrumenti
- da u svaki novi akt sustavno ugrađuju odredbe za praćenje i buduću evaluaciju
- da zahtijevaju od država članica da izbjegavaju neopravdano „prekomjerno propisivanje” pri prenošenju propisa EU-a u nacionalno pravo; iako se time može pridonijeti postizanju zakonodavnih ciljeva u lokalnom kontekstu ili nastojati povećati koristi, to može dovesti i do znatnog dodatnog opterećenja; države članice stoga treba pozvati za obrazlože takvo prekomjerno propisivanje
- da se usuglase o revidiranom zajedničkom sporazumu o delegiranim aktima, među ostalim i o kriterijima razgraničenja između delegiranih i provedbenih akata¹⁰
- da budu transparentniji i povećaju razinu sudjelovanja
- da se opredijele za bolje sastavljanje propisa kako bi propisi EU-a bili točni, razumljivi, jasni i dosljedni – i kako bi svatko lako i sa sigurnošću razumio svoja prava i obveze
- da promiču „preinake” zakonodavstva kako bi propisi ostali jasni i dobro strukturirani čak i nakon izmjena te
- da zakonodavstvo EU-a učine dostupnim u najvećoj mogućoj mjeri kako bi svatko imao uvid u zakonodavstvo koje na njega utječe – u elektroničkom, ažuriranom, pouzdanom, cjelovitom i konsolidiranom obliku.

Komisijin prijedlog novog međuinstitucijskog sporazuma čvrst je temelj za pregovore i Komisija se nada da će tri institucije moći zaključiti novi sporazum prije kraja tekuće godine.

4. OSVJEŽENJE POSTOJEĆIH PROPISA

Razmatranje koristi i troškova ne bi se trebalo ograničiti na „snimku” postojećeg stanja u trenutku nastanka politike: procjena i evaluacija trebale bi se nastaviti tijekom životnog ciklusa politike kako bi se osigurala njezina primjerenost. To znači da se nakon provedbe politike razmotri njezin stvarni učinak na određene sektore i da se predlože koraci za rasterećenje a da se pritom ne naruši njezina ambicija. Takva će evaluacija načelno uključivati otvoreno javno savjetovanje.

Moramo biti iskreni u slučaju razočaravajućih rezultata i neželjenih posljedica za gospodarstvo, društvo ili okoliš. Moramo biti spremni na nova razmatranja i poboljšanja u

¹⁰ Ti bi se kriteriji formulirali uzimajući u obzir Szájerovo izvješće Europskog parlamenta (o daljnjim radnjama u vezi s delegiranjem zakonodavnih ovlasti i nadzorom država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije). Nakon dogovora o novom zajedničkom sporazumu regulatorni postupak s nadzorom mogao bi se uskladiti s Ugovorom iz Lisabona.

slučaju potrebe. Moramo pronaći i novi put za raspravu i dogovore s Europskim parlamentom i Vijećem oko toga što je dosad funkcioniralo, a što nije. Bez toga nema ni istinskog nastojanja da se smanji birokracija ili provedu nužne promjene zakonodavstva.

Političari prirodno teže novim inicijativama. Međutim EU se ne ocjenjuje samo na temelju novih političkih inicijativa, nego i na temelju koristi i opterećenja postojećeg zakonodavstva. Stoga je aktivno upravljanje postojećim zakonodavstvom EU-a jednako je važno kao i priprema novih inicijativa.

Tijekom vremena čak i dobro osmišljen propis može zastarjeti, donijeti veće opterećenje nego što je potrebno ili prestati ostvarivati svoje ciljeve. Primjerice, zbog promjena na tržištu propis može izgubiti korisnost, relevantnost ili svrhovitost. Tehnološke promjene mogu omogućiti da se ciljevi politika postižu na bolji način, primjerice elektroničkom dostavom obrazaca. Pouke iz provedbe politika do kojih se došlo zahvaljujući boljem praćenju i evaluaciji mogu pružiti nove dokaze o tome koje je rješenje najbolje.

4.1. Program REFIT – očuvanje svrhovitosti prava EU-a

Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) program je Komisije za osiguranje svrhovitosti zakonodavstva EU-a i postizanja rezultata koje su zakonodavci EU-a željeli. REFIT ne znači deregulacija, nego *bolja* regulacija. Programom se želi postići to da pravo EU-a donosi korist za građane, poduzeća i društvo u cjelini na najučinkovitiji i najdjelotvorniji način, uklanjajući pritom birokraciju i smanjujući troškove a da ne dovodi u pitanje ciljeve politika. REFIT nije jednokratno preispitivanje: riječ je o trajnom opredjeljenju za oblikovanje racionalnog i funkcionalnog pravnog okvira EU-a.

REFIT ide ukorak s ambicioznim kreiranjem politika. Iskrene ocjene postojećeg zakonodavstva mogu pokazati put za regulatorno rasterećenje u cilju poboljšanja provedbe i povećanja standarda. Na temelju tih ocjena mogu se utvrditi novi izazovi politika koji proizlaze iz brzih promjena u svijetu i na koje se ne može primjereno odgovoriti primjenom starijeg zakonodavstva.

Otkad je pokrenut 2012., REFIT je već pridonio boljoj usmjerenosti na svakodnevne izazove koje postojeće zakonodavstvo donosi građanima i poduzećima. Napredak se prati s pomoću pregleda uspješnosti, čija je zadnja verzija objavljena danas.¹¹ Na temelju toga Komisija namjerava ojačati REFIT kako bi se postigli bolji, opipljiviji rezultati. REFIT će u većoj mjeri biti:

- *ciljan* – usmjerivanjem na najveće izvore neučinkovitosti i nepotrebna opterećenja
- *kvantitativan* – svaki prijedlog u okviru programa bit će popraćen procjenama mogućih koristi i uštede; ažurirane procjene objavit će se nakon donošenja propisa, a Komisija će u suradnji s državama članicama i dionicima provjeravati pretvara li se taj potencijal u konkretne učinke na terenu
- *uključiv* – nova platforma za REFIT bit će vrijedan izvor prijedloga za poboljšanje prava EU-a

¹¹ SWD(2015)110

- *ugrađen u političko odlučivanje* – REFIT će biti primjetno zastupljen u svakom godišnjem programu rada i u političkom dijalogu Komisije s drugim institucijama EU-a prije i nakon donošenja programa rada.

REFIT je zajednička odgovornost. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da snažno podrže inicijative za poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti postojećeg zakonodavstva.

4.2. REFIT u praksi

U svim budućim inicijativama u okviru REFIT-a odražavat će se taj novi odlučniji pristup, oslanjajući se pritom na rad nove platforme za REFIT i rezultate tekućih evalucija, osobito onih evaluacija i provjera primjerenosti koje su određene kao prioriteta u okviru REFIT-a.

Pouke iz tih preispitivanja pridonijet će oblikovanju **budućih zakonodavnih prijedloga**. Ako se utvrdi da su regulatorni troškovi nerazmjerni ciljevima koji se žele postići, istražiti će se alternativni pristupi za njihovo postizanje. Primjerice, buduća preispitivanja propisa o posebnom režimu PDV-a za male poduzetnike, jedinstvenom šalteru za carinsku obradu i ekološki značajnim područjima mogla bi dovesti do znatnih ušteda.

Nove i tekuće inicijative za smanjenje opterećenja...

Kasnije tijekom godine mnoge će **nove inicijative** biti predstavljene kao dio Komisijina programa rada. Komisija međutim **već sad aktivno djeluje** na rasterećenju u nekim područjima, kao što su:

- javna nabava: Komisija će predložiti standardni obrazac kako bi riješila probleme s kojima se susreću MSP-ovi zbog potrebe za ispunjivanjem dugačke i složene dokumentacije za javnu nabavu
- poslovna statistika: Komisija će izmjeriti i omogućiti uštede za poslovanje na temelju Okvirne uredbe o integriranju poslovnih statistika (FRIBS) i Statistike jedinstvenog tržišta (SIMSTAT)
- zakonodavstvo o kemikalijama: zakonodavstvo EU-a o kemikalijama pridonijelo je znatnim uštedama za poduzeća koja posluju na jedinstvenom tržištu; međutim usklađivanje s povezanim administrativnim zahtjevima teško je i skupo za male poduzetnike; Komisija će rješavati to pitanje pojednostavnjenjem propisa o tvarima koje se rabe u malim količinama i donošenjem akcijskog plana za pomoć MSP-ovima da ispoštuju rok za registraciju tih količina 1. lipnja 2018.; prijedlozi za pojednostavnjenje postupka odobravanja, smanjivanje količine potrebnih informacija i povećanje predvidljivosti postupka predstaviti će se tijekom 2015.

Stavljanje zastarjelog zakonodavstva izvan snage...

Komisija će osim toga nastaviti pratiti zakonodavstvo po sektorima kako bi utvrdila i predložila stavljanje izvan snage zastarjelih propisa koji više ne ispunjuju svoju svrhu ili donose prekomjerno opterećenje. U različitim područjima politika utvrđena su 23 akta koji su „kandidati” za stavljanje izvan snage¹². Godišnja aktivnost utvrđivanja zastarjelih akata

¹² Za detalje vidi pregled uspješnosti REFIT.

provodi se u područjima poljoprivrede i ribarstva. Ta će se najbolja praksa proširiti na cijelu Komisiju.

Evaluacije i provjere primjerenosti...

Osim toga provode se preispitivanja i sveobuhvatne evaluacije i priprema se temelj za moguće buduće mjere u širokom rasponu politika i propisa, primjerice u području kašnjenja u plaćanju, pesticida, hrane i prehrane te zdravstvenih tvrdnji, osiguranja motornih vozila i uredaba EU-a o izvedenicama i kapitalnim zahtjevima.

Ostale evaluacije planirane u okviru REFIT-a privode se kraju, osobito:

- provjerom primjerenosti općih propisa o hrani (Uredba 178/2002) evaluira se učinkovitost provedbe temeljnih načela i definicija te svrhovitost novih obveza za subjekte, uzimajući u obzir pravila i standarde uspostavljene kasnijim propisima, njihovu provedbu i kumulativni učinak te moguća preklapanja
- kao nastavak sveobuhvatne evaluacije u području zdravlja i sigurnosti na radu, čiji je završetak planiran za 2015., Komisija će utvrditi nedostatke koje treba riješiti i razviti posebne mjere za rasterećenje MSP-ova i njihovo lakše usklađivanje sa zahtjevima EU-a; razmotrit će se moguće mjere za poboljšanje usklađenosti i dosljednosti propisa u području zdravlja i sigurnosti na radu te zakonodavstva o kemikalijama (REACH);
- slično tomu, kao rezultat provjere primjerenosti zakonodavstva o kemikalijama izvan okvira REACH-a (završetak planiran 2016.) utvrdit će se mjere za moguće daljnje rasterećenje.

Poboljšanje provedbe...

Smanjivanje administrativnog opterećenja ne odnosi se samo na promjene zakonodavstva. Postoje mnogi načini za poboljšanje provedbe prava EU-a. Primjerice, Komisija će

- pokrenuti sveobuhvatno preispitivanje zahtjeva za izvješćivanje kako bi se razmotrilo rasterećenje; to je preispitivanje osobito usmjereno na područja u kojima su dionici nedavno izrazili zabrinutost, primjerice u područjima poljoprivrede, energetike, okoliša i financijskih usluga
- surađivati s državama članicama u ispitivanju najboljih načina za usklađivanje s pravom EU-a na nacionalnoj razini, među ostalim s onima koje su pokrenule preispitivanje usklađenosti regulative EU-a s nacionalnom regulativom u očuvanju okoliša (kao u inicijativi „Make It Work”); cilj je utvrditi rješenja za poboljšanje učinkovite primjene prava EU-a na nacionalnoj i lokalnoj razini smanjivanjem složenosti, uz zadržavanje jednake razine zaštite
- dovršiti rad na bazi podataka za sveobuhvatan i pouzdan pregled zahtjeva koje EU i države članice propisuju za označivanje hrane, osobito kako bi se pomoglo MSP-ovima
- nastaviti pažljivo pratiti jasno, ispravno i pravodobno prenošenje direktiva EU-a te pravilnu provedbu i izvršavanje propisa u svim državama članicama, osiguravajući tako pravnu sigurnost i omogućujući građanima i poduzećima da iskoriste mogućnosti jedinstvenog tržišta.

Jednostavnije financiranje EU-a...

Na kraju, Komisija već dugo zagovara pojednostavnjenje u upravljanju sredstvima EU-a u cilju maksimalne iskoristivosti financiranja uz očuvanje visokih standarda financijskog upravljanja. Napredak u pojednostavnjenju prati se s pomoću pregleda administrativnog pojednostavnjivanja, koji Komisija redovito objavljuje.¹³ Složenost administrativnih pravila za provedbu proračuna EU-a, i na razini Unije i na razini država članica, pridonosi povećanju birokracije, kašnjenjima, troškovima kontrole i pogreškama. Pojednostavnjenje je sastavni element novog usmjerivanja proračuna EU-a na rezultate i Komisija želi to nastaviti, primjerice u sljedećim područjima:

- zajedničkoj poljoprivrednoj politici, u kojoj Komisija želi pojednostavniti upravljanje zajedničkom organizacijom tržišta, konkretno spajanjem 200 postojećih uredaba Komisije u 40 provedbenih i delegiranih akata
- europskim strukturnim i investicijskim fondovima, za koje će Komisija uspostaviti skupinu na visokoj razini za praćenje pojednostavnjivanja u državama članicama; pokrenuti studije za istraživanje novih mogućnosti uštede i pojednostavnjenja te stvoriti interaktivnu bazu podataka koja sadržava pravne tekstove i smjernice za države članice, korisnike i dionike
- provedbi „Obzora 2020.”, u okviru čega se priprema drugi val mjera za pojednostavnjenje okvirnog programa za istraživanje i inovacije.

4.3. Uključivi pristup

Komisija će aktivno tražiti od dionika da pridonese poboljšanju zakonodavstva EU-a.

Uz novo, prethodno opisano *web*-mjesto „Lighten the Load – Have Your Say” (hr. „Olakšaj teret – Reci što misliš”) Komisija uspostavlja i novu platformu za REFIT te će uskoro javnosti omogućiti da iznese svoja mišljenja i uspostaviti temelj za uključiv rad na zajedničkoj agendi. Platforma će uključivati visoke stručnjake iz poslovnog svijeta, socijalne partnere i predstavnike civilnog društva koji će se imenovati u otvorenom i transparentnom postupku te stručnjake iz 28 država članica, Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija. Svaki dionik koji ima dvojbe ili prijedloge moći će na platformi iznijeti svoja stajališta o učinku propisa EU-a te predložiti njihovo poboljšanje. Platforma će biti mjesto za razmatranje tih prijedloga, pozivanje na iznošenje stajališta o posebnim temama, primjerice o preprekama u digitalizaciji ili inovacijama, te upućivanje konkretnih prijedloga Komisiji.

Platformom će predsjedavati prvi potpredsjednik Komisije. Komisija će reagirati na sve prijedloge na platformi i sustavno objašnjavati daljnje postupanje. Komisija će pozvati države članice da učine isto u slučajevima kad se prijedlozi budu odnosili na prenošenje i provedbu propisa u nacionalnom pravu.

5. ZAKLJUČAK

Ovom se komunikacijom utvrđuje niz mjera kojima Komisija predstavlja svoju obnovljeno opredjeljenje za primjenu bolje regulative u svojem svakodnevnom radu. Želi se djelovati transparentno i uključivo u cilju sastavljanja kvalitetnijih prijedloga te osigurati da se na temelju postojećih propisa djelotvornije postižu važni društveni ciljevi.

Komisija međutim bolju regulativu ne može postići samostalno. To zahtijeva zajedničko opredjeljenje svih institucija EU-a, država članica i drugih subjekata, primjerice socijalnih partnera. Osobita odgovornost za bolju regulativu leži na Europskom parlamentu i Vijeću.

¹³ Pregled pojednostavnjenja za VFO 2014. – 2020., COM(2014) 114 završna verzija, 3.3.2014.

Komisija ih poziva da na temelju njezina prijedloga brzo započnu pregovore o novom međuinstitucijskom sporazumu, u cilju da se završe do kraja 2015.