



Strasbourg, 24.10.2017.
COM(2017) 651 final

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

Dovršetak Agende za bolju regulativu: boljim rješenjima do boljih rezultata

{SWD(2017) 675 final}

1. UVOD: BOLJA REGULATIVA U KOMISIJI

Sadašnja Komisija na polovini je mandata. I dalje je usredotočena na realizaciju prioriteta koje su potpora za njezinih 10 političkih prioriteta¹ na korist građana Unije: podupirati rast i otvaranje radnih mjesta, poboljšavati funkcioniranje unutarnjeg tržišta, pozabaviti se problemom sigurnosnih prijetnji, štititi potrošače i radnike i poboljšavati javno zdravlje i zaštitu okoliša. Plan rada Komisije za 2018.² opet pokazuje njezinu usredotočenost na važna pitanja koja se moraju rješavati na razini EU-a. To uključuje mjere za uspostavu jedinstvenog digitalnog tržišta i energetske unije, osiguravanje pravednog oporezivanja poduzeća i socijalne pravednosti, dovršenje unije tržišta kapitala, jačanje gospodarske i monetarne unije i bankovne unije, nastavak borbe protiv terorizma i donošenje prijedloga sljedećeg Unijina višegodišnjeg financijskog okvira.

Bolja regulativa temelj je cjelokupnog rada Komisije kako bi se osiguralo da EU radi ono što je potrebno i da to radi dobro. U tu svrhu ova je Komisija u 2015.³ identificirala niz uravnoteženih načela i mjera grupiranih oko tri glavna stupa:

- **Procjena učinka:** novi prijedlozi popraćeni su procjenama učinaka u kojima se istražuje kako se ciljevi politika mogu postići na najefikasniji mogući način bez stvaranja nepotrebnih opterećenja.
- **„Prvo ocijeni”:** u okviru svakog revidiranja postojećeg zakonodavstva ocjenjuju se mogućnosti pojednostavnjenja i smanjenja nepotrebnih troškova na temelju analiza i doprinosa dionika.
- **Uključivanje dionika:** bolja regulativa temelji se na uključivanju civilnog društva, pri čemu se traže mišljenja dionika u svim fazama ciklusa politika s pomoću niza instrumenata za prikupljanje povratnih informacija i aktivnosti savjetovanja.

Taj pristup postizanju cilja bolje regulative dobio je široku potporu od dionika uključujući Europski parlament⁴ i Vijeće⁵. Već u 2015. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) stavila je Komisijine sustave procjene učinka i evaluacije na treće odnosno peto mjesto među članicama⁶ OECD-a. Otkad je objavljeno to rangiranje, Komisija je u svibnju 2015. uvela daljnja poboljšanja, a u 2016. Europski parlament,

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_en

² COM(2017) xxx [ispuniti kad bude poznato].

³ COM(2015) 215 od 19. svibnja 2015.; *Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a*.

⁴ Rezolucija Europskog parlamenta od 12. travnja 2016. o Programu za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): trenutačno stanje i izgledi za budućnost;
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2016-0104>

⁵ Bolja regulativa u cilju jačanja konkurentnosti: zaključci Vijeća od 26. svibnja 2016.:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>

⁶ OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris;
<http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

Vijeće i Komisija postigli su Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva⁷. Osim toga, u prosincu 2016. Komisija je predstavila strateški pristup provedbi zakonodavstva EU-a⁸. Tijekom 2017. ostvaren je znatan napredak u pogledu triju aspekata pristupa Komisije boljoj regulativi.

- Prvo, Komisija je otišla korak naprijed u naporima koje ulaže u povećanje transparentnosti, legitimiteta i odgovornosti za svoj rad, osobito u vezi s procesom savjetovanja i mogućnosti da dionici daju povratne informacije o njezinim prijedlozima (vidjeti odjeljak 2.2. u nastavku teksta). Internetska stranica „Pridonesite zakonodavnom postupku” postat će potpuno operativna do kraja 2017., što će dionicima omogućiti puno sudjelovanje u radu Komisije tijekom cijelog ciklusa politike⁹.
- Drugo, u 2017. Komisija je dovršila veliko ažuriranje smjernica i alata za bolju regulativu, koji se upotrebljavaju tijekom cijelog ciklusa politike¹⁰. Iako je primarna funkcija tih smjernica i alata da služe kao potpora službama Komisije u njihovu boljem regulatornom radu te objašnjavanje i iskorištavanje veza između različitih koraka stvaranja politika unutar Komisije, stavljene su na raspolaganje i Europskom parlamentu, Vijeću i državama članicama. Cilj je toga daljnje olakšavanje uključivanja svih tih aktera u proces stvaranja politika Unije.
- Treće, početkom 2017. Odbor za nadzor regulative dovršio je regrutiranje svojih članova te sada ima i troje članova koji nisu iz institucija EU-a. Taj neovisni odbor¹¹ provjerava kvalitetu nacrtâ procjena učinaka i odabranih evaluacija postojećeg zakonodavstva te objavljuje sva svoja mišljenja. U načelu, da bi se nastavilo s nekom inicijativom, procjena njezina učinka mora dobiti pozitivno mišljenje. Ako Komisija odluči poduzeti mjere, iako o njima nije dano pozitivno mišljenje, ona objavljuje objašnjenje zašto je tako odlučila. Osim toga, Odbor službama Komisije daje praktične metodološke savjete. Odbor sada također pregledava odabrane evaluacije i sustavno ispituje je li, u skladu s načelom „prvo ocijeni”, provedena evaluacija kao potpora izvješću o procjeni učinka ako se zakonodavstvo mijenja.

Slika 1. prikazuje pregled ključnih aktivnosti u cilju bolje regulative i pokazuje što je sve učinjeno u proteklih dvanaest mjeseci. U ostatku ove Komunikacije date su detaljnije informacije o ostvarenom napretku i o tekućem radu s platformom REFIT u cilju prikupljanja, analize i uzimanja u obzir mišljenja dionika o mogućnostima pojednostavnjivanja postojećeg zakonodavstva. Također se osvrće na obveze Komisije na temelju Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (osobito iz stavka 48.) i zaključaka Vijeća¹² i zacrtavaju daljnje mjere u cilju ostvarivanja

⁷ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva SL L 123, 12.5.2016, str. 1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁸ C(2016) 8600 od 21. prosinca 2016.; *Pravo EU-a: Boljom primjenom do boljih rezultata*.

⁹ „Pridonesite zakonodavnom postupku” https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

¹² Zaključci Vijeća iz prosinca 2014. (Doc 16000/14): „...poziva Komisiju da izradi i uspostavi, na temelju doprinosa država članica i dionika, ciljeve smanjenja u područjima koja stvaraju najveće opterećenje, osobito za mala i srednja poduzeća, u okviru programa REFIT. Taj pristup ne bi

Komisijine ambiciozne Agende za bolju regulativu. Radni dokument službi Komisije povezan s ovom Komunikacijom pruža dodatne informacije o naporima u cilju pojednostavnjivanja zakonodavstva.

Slika 1. Pregled djelovanja u području bolje regulative otkad ga je Komisija pokrenula

	<i>Do 31. kolovoza 2016.</i>	<i>Do 31. kolovoza 2017.</i>
Evaluacije	688	798
Procjene učinaka	975	1028
Javna savjetovanja	704	814
Mišljenja platforme REFIT	17	58

2. PRIMJENA BOLJE REGULATIVE: GLAVNI REZULTATI

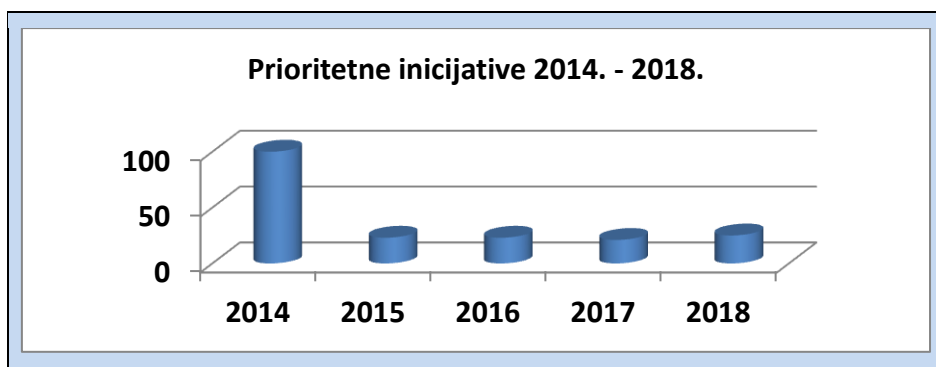
2.1. Veliki u velikim stvarima: poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti

Junckerova Komisija usredotočena je na deset političkih prioriteta i namjerava djelovati samo kada je to potrebno na razini EU-a, a prijedloge podnositi samo kada je to bitno za postizanje željenih rezultata. Na temelju činjenica prikupljenih putem raznih instrumenata za bolju regulativu, Komisija djeluje samo ako je to neophodno i samo ako se djelovanjem na razini EU-a ostvaruje dodana vrijednost. Slika 2. ilustrira tu usredotočenost Komisije, koja također olakšava uključivanje horizontalnih ciljeva, kao što je održivost, u sva područja politike. Naposljetku, u nizu područja, kao što su energija i klima, transport, jedinstveno digitalno tržište i unutarnje tržište, slijedilo se sektorski pristup i instrumenti bolje regulative primijenjeni su kako bi se osigurala usklađenost i izbjegli troškovi nepotrebnih preklapanja unutar tih sektora.

Za veliku većinu tih inicijativa izrađene su procjene učinaka. Međutim, mišljenja i činjenice potrebni za procjenu učinka ne mogu se uvijek dobiti u situacijama kada je potreban hitan odgovor politike. Na primjer, to je u protekloj godini bio slučaj u područjima migracije i sigurnosti. U tim slučajevima Komisija je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, ipak podastrla činjenice kao obrazloženje onoga što predlaže, a u malom broju slučajeva u kojima to nije bilo moguće, objasnila je zašto.

zahtijevao početno mjerenje i trebao bi istovremeno uzeti u obzir troškove i koristi donošenja propisa.”; i zaključci Vijeća od 26. svibnja 2016. o boljoj regulativi u cilju jačanja konkurentnosti koji „traže od Komisije da žurno nastavi s radom kako bi se omogućilo uvođenje ciljeva smanjenja u 2017., uzimajući u obzir visoku razinu zaštite potrošača, zdravlja, okoliša i zaposlenika i važnost potpuno funkcionalnog jedinstvenog tržišta.”

Slika 2. Broj prioritetnih inicijativa Junckerove Komisije 2015. – 2018. u usporedbi s posljednjom godinom mandata prethodne



Osim usredotočenosti na ključne prioritete, Komisija također nastavlja s naporima u cilju osiguravanja proporcionalnosti mjera koje poduzima. Komisija svake godine podnosi izvješća o svojem opsežnom radu u području supsidijarnosti i proporcionalnosti. Važan instrument u tu svrhu neovisna je kontrola političkih opcija od strane Odbora za nadzor regulative prije nego što Komisija donese svoje prijedloge. Odbor provjerava sve istražene opcije pojednostavnjenja zakonodavstva i sve relevantne učinke (npr. učinke na mala i srednja poduzeća) koji mogu dovesti do efektivnijih, efikasnijih ili proporcionalnijih pristupa kojima se izbjegavaju nepotrebni troškovi. U okviru 1. navedeni su primjeri.

Okvir 1. Primjeri bolje regulative koja je dovela do proporcionalnijih pristupa

- **Prijedlog o slobodnom protoku podataka na jedinstvenom digitalnom tržištu (COM(2017) 495).** Odbor za nadzor regulative izrazio je zabrinutost u pogledu nužnosti i proporcionalnosti opcije da se intervenira u ugovore među poduzećima kako bi se poboljšala efikasnost prijenosa („prenosivost“) podataka u slučaju promjene pružatelja usluga računalstva u oblaku. Komisija je stoga odlučila potaknuti samoregulaciju putem kodeksa ponašanja u pogledu informacija koje se trebaju pružiti korisnicima usluga pohrane ili ostale obrade podataka. Odlučila je i da bi se modaliteti promjene pružatelja usluga i prijenosa podataka trebali rješavati putem samoregulacije kako bi se utvrdile najbolje prakse.
- **Prijedlog Direktive o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (COM(2016) 767).** Kao što je objašnjeno u uvodnom obrazloženju prijedloga, predložene su diskretnije mjere jer je Odbor za nadzor regulative izrazio zabrinutost u pogledu proporcionalnosti (i u pogledu sukladnosti s načelom supsidijarnosti) mjerâ za promicanje obnovljivih izvora energije u sektoru grijanja i hlađenja.
- **EU-ova politika normizacije.** Dionici se u svojem poslovanju oslanjaju na usklađene tehničke standarde. Objavljivanje upućivanja na te standarde u Službenom listu EU-a dosad nije bilo pravovremeno. Na temelju preporuka platforme REFIT Komisija i europske organizacije za normizaciju dogovorile su akcijski plan radi rješavanja tog problema.

2.2. Transparentnost, legitimitet i odgovornost

U 2016. i 2017. Komisija je uložila posebne napore u povećanje legitimnosti svojeg djelovanja. Komisija teži najvišim standardima transparentnosti i odgovornosti u interesu demokratskog legitimiteta, u skladu s prioritetom br. 10. svojih političkih smjernica („Unija demokratskih promjena“). Javnost i dionici s pravom očekuju da će moći utjecati na postupak odlučivanja, ispitivati prikupljene činjenice i znati tko još želi utjecati na postupak odlučivanja. U pogledu transparentnosti interakcija s predstavnicima

zainteresiranih strana, Komisija predvodi primjerom tako što primjenjuje načelo da se povjerenici, članovi njihovih kabineta i glavni direktori sastaju samo s lobistima koji su upisani u registar transparentnosti i koji informacije o tim sastancima objavljuju na svojim internetskim stranicama. Osim toga, da bi bili imenovani kao članovi stručnih skupina koje savjetuju Komisiju, organizacije dionika i pojedinačni stručnjaci koji zastupaju zajednički interes sada moraju biti upisani u registar transparentnosti. U rujnu 2016. Komisija je podnijela prijedlog o pravno obvezujućem međuinstitucijskom sporazumu o obveznom registru transparentnosti kojim bi bili obuhvaćeni Komisija, Europski parlament, a prvi put i Vijeće. To bi bio krupan korak prema većoj transparentnosti lobiranja.

Komisija je snažno posvećena uključivanju dionika i građana u sve faze ciklusa politike¹³ te se oslanja na cijeli niz novih instrumenata da bi ih bolje obavijestila o svojim aktivnostima. Unatoč dostupnosti tih alata jasno je da razina sudjelovanja još nije dosegla puni potencijal i neki se dionici još ne mogu ili ne žele uključiti. Komisija poduzima i druge mjere za rješavanje tog problema. Konkretno:

- Kao odgovor na zabrinutost koju su izrazili dionici, uključujući i platformu REFIT¹⁴, da često nije jasno kako Komisija koristi njihov doprinos, Komisija će u svojim procjenama učinaka, evaluacijama i izvješćima o savjetovanjima davati više povratnih informacija o pogledima dionika kako bi pokazala da je njihov doprinos doista uzet u obzir.
- Da bi osigurala ispravno i najefikasnije moguće određivanje ciljnih skupina dionika u svrhu prikupljanja njihovih mišljenja i važnih podataka, Komisija je pojačala smjernice za službe Komisije u pogledu pripreme jasne strategije savjetovanja za svaku inicijativu, što će biti predstavljeno u planovima i početnim procjenama učinaka.
- Kako bi se doprlo do najšire moguće publike i olakšalo davanje povratnih informacija, javna savjetovanja za važne inicijative sada će biti dostupna na svim službenim jezicima EU-a, dok će se druga objavljivati barem na engleskom, francuskom i njemačkom. Time se reagiralo na primjedbe koje su izrazili Europski parlament, Europski ombudsman, dionici i građani.
- Komisija je 1. srpnja 2016. pokrenula internetsku stranicu koja je središnja „ulazna točka” gdje građani i dionici mogu naći informacije o stvaranju politika i sudjelovati u tom procesu¹⁵. To im olakšava izražavanje mišljenja. Budući da se doprinosi objavljuju automatski, to stvaranje politika čini transparentnijim. Time se ispunjava važna obveza iz Agende za bolju regulativu iz 2015.
- Povratne informacije o ranim idejama Komisije za nove inicijative (planovima i početnim procjenama učinaka), podnesenim prijedlozima i nacrtima tercijarnog zakonodavstva (delegiranim aktima i provedbenim aktima) sada se mogu dati na jedinstvenoj internetskoj stranici. To je znatno poboljšanje transparentnosti i

¹³ OECD-ova pilot-baza-podataka o praksama uključivanja dionika: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en

savjetovanja u procesu koji je tradicionalno bio kompleksan i netransparentan i uključivao samo stručnjake i predstavnike država članica. Slika 3. prikazuje pregled stanja.

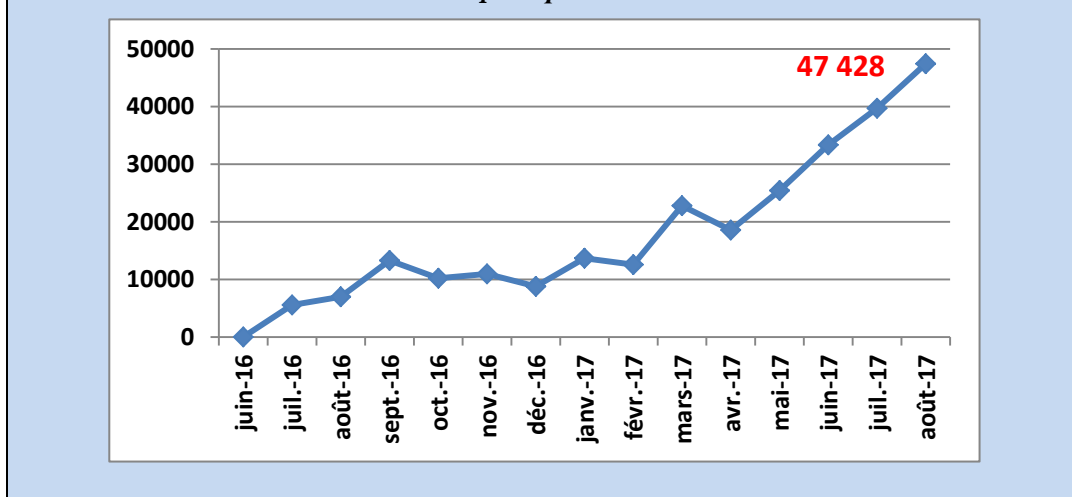
Slika 3. Internetska stranica „Pridonesite zakonodavnom postupku“: pregled razvoja od njezina pokretanja 1. srpnja 2016.

Akti objavljeni na internetskim stranicama institucija EU-a (portal Europa) u cilju prikupljanja povratnih informacija od dionika	Do 31. kolovoza 2017.
Nacrti delegiranih akata	98
Nacrti provedbenih akata	126
Planovi i početne procjene učinaka	225
Zakonodavni prijedlozi Komisije	194

Komisija nastavlja poticati i veće sudjelovanje dionika putem društvenih medija, osobito za prioritetne prijedloge (#EUHaveYourSay). To je pridonijelo stalnom porastu broja posjetitelja internetske stranice „Pridonesite zakonodavnom postupku“, koji je u kolovozu 2017. bio veći od 47 000 (slika 4.). Zaprimiteljna mišljenja dovela su, na primjer, do izmjena u Komisijinu prijedlogu o pravilima za pravednu upotrebu roaminga u mobilnoj telekomunikaciji¹⁶, te su bila izvor informacija za zakonodavca, kao u slučaju odgovora javnosti na prijedlog Komisije o vatrenom oružju¹⁷.

Komisija će do kraja 2017. poduzeti daljnja poboljšanja te internetske stranice. Ta će poboljšanja uključivati „timeline view“ (kronološki pogled), što će omogućiti pružanje ranijih i opsežnijih informacija o svakoj novoj inicijativi i uključivati pristup svim pokrenutim internetskim javnim savjetovanjima za svaku godinu.

Slika 4. Kretanje broja posjetitelja na internetskoj stranici „Pridonesite zakonodavnom postupku“



¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

¹⁷ COM(2015) 0750. Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 91/477/EEZ o nadzoru nabave i posjedovanja oružja.

2.3. Pojednostavnjivanje zakonodavstva i smanjivanje nepotrebnih troškova

Od početka mandata ova Komisija naglašava da je aktivno upravljanje postojećim zakonodavstvom EU-a jednako važno kao i pripremanje novih inicijativa. Bitno je osigurati da zakonodavstvo ostane svrsishodno i daje rezultate koje su zakonodavci EU-a njime željeli postići. U pojednostavnjivanju zakonodavstva Komisija se usredotočuje na smanjivanje nepotrebnih troškova i uklanjanje administrativnih prepreka bez dovođenja u pitanje ciljeva politika. Pojednostavnjivanjem zakonodavstva i smanjivanjem opterećenja koja iz njega proizlaze poboljšavaju se i primjena i provedba te u konačnici postižu bolji rezultati.

Komisija je uvjeren da se smanjivanje nepotrebnih troškova može najefikasnije provesti za svaki slučaj posebno uz potpuno zadržavanje planiranih ciljeva zakonodavstva. Komisija je dosljedna u stajalištu da bolja regulativa ne znači deregulaciju. Ako postoji jasna potreba za reguliranjem kako bi se postigli važni društveni ciljevi, primjerice na području tržišta rada, zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, zaštite okoliša ili utjecaja novih tehnologija na privatnost, Komisija će u skladu s time i postupiti. Osiguravanje učinkovitosti zakonodavstva za sobom uvijek povlači troškove i na njih se mora gledati u kontekstu ukupnih koristi koje će to zakonodavstvo donijeti. Da bi se osigurala demokratska odgovornost i transparentnost, bitno je da se politička odluka o tome koji su troškovi legitimni za ostvarenje ciljeva politike temelji na podacima dobivenima procjenom pojedinačnih slučajeva, provedenom zbog primjedbi dionika i građana.

Pristup Komisije, za razliku od pristupa u mnogim državama članicama, temelji se na načelu „prvo ocijeni”. Prije revidiranja postojećih ili uvođenja novih zakona Komisija se obvezala ocjenjivati ono što već postoji kako bi utvrdila potencijal za pojednostavnjenje i smanjenje troškova. Predmet tih evaluacija mogu biti pojedinačni zakoni ili nekoliko zakona koji pokrivaju određeni sektor („provjere primjerenosti”) i njima se, za pojedinačni zakon o kojem je riječ, utvrđuju moguća smanjenja troškova. Ta se analiza potom provodi u okviru postupka procjene učinka kojim se identificira kako najbolje provesti te promjene, pri čemu se, kad god je to moguće, kvantificira. Taj postupak provodi se na temelju činjenica koje se prikupljaju putem savjetovanja s dionicima, rada platforme REFIT i mišljenja koja se mogu iznijeti na internetskoj stranici „Smanjenje opterećenja – Iznesite svoje mišljenje”¹⁸. Taj je proces bitan da bi postupak bio legitiman i da se smanjivanjem troškova ne bi ugrožavali ciljevi politike. U 2016. evaluacije su provedene za nešto manje od polovine procjena učinaka, a u 2017. to je povećano na gotovo 70 %. To je velik napredak od uvođenja tog koncepta.

Okvir 2. Važne evaluacije i provjere primjerenosti 2016. – 2017.

- Provjera primjerenosti obveza praćenja i izvješćivanja u politici EU-a o okolišu.
- Evaluacija Fonda za vanjske granice 2011. – 2013.
- Evaluacija programa Obzor 2020.
- Evaluacija Uredbe o uzajamnom priznavanju robe.
- Evaluacija odredaba o nadzoru tržišta iz Uredbe (EZ) br. 765/2008.
- Provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača.
- Sektorska provjera primjerenosti zakonodavstva u građevinskom sektoru.

¹⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_hr.htm

- Poziv na dostavu podataka o funkcioniranju EU-ova regulatornog okvira za financijske usluge.

Glavni je izazov dovoljno točno kvantificirati troškove predloženih izmjena i koristi od njih. To je kvantificiranje teško i zbog toga što su dostupni podaci, uključujući i podatke koje države članice mogu prikupiti o učincima zakonodavstva, često ograničeni. To otežava izradu rigoroznih procjena učinaka u svih 28 država članica. Unatoč tim izazovima, Komisija ipak prezentira kvantificirane informacije u oko 50 % svojih procjena učinaka i gotovo uvijek za one koje su obuhvaćene programom REFIT. Ukupno gledano, praksa Komisije u pogledu kvantificiranja sasvim je u skladu s pristupima drugdje, a u pogledu procjena koristi od politika prilično je uznapredovala.

Taj pristup daje rezultate. U okviru programa za primjerenost i učinkovitost propisa Komisija je od 2015. pokrenula 137 inicijativa za pojednostavnjenje. Platforma REFIT igra važnu ulogu u usmjeravanju Komisije na ono što je dionicima najvažnije. Od početka 2016. platforma REFIT donijela je 58 mišljenja i dala doprinose pojednostavnjivanju, osobito Zajedničke poljoprivredne politike, Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pravilâ o PDV-u na području jedinstvenog tržišta. U okviru 3. naveden je niz primjera u kojima je Komisija uz pomoć platforme REFIT utvrdila potencijalna smanjenja troškova za poduzeća, građane i nacionalne uprave. Više pojedinosti o tim i drugim prijedlozima platforme REFIT navedeno je u radnom dokumentu službi Komisije objavljenom s ovom Komunikacijom. U programu rada za 2018. navedeni su glavni prijedlozi smanjenja nepotrebnih troškova koje Komisija namjerava podnijeti prije kraja mandata.

Okvir 3. Primjeri regulatornog pojednostavnjenja postojećeg zakonodavstva¹⁹

- **Prijedlog modernizacije PDV-a za prekograničnu e-trgovinu (B2C) (COM(2016) 757).** Taj je prijedlog namijenjen pojednostavnjenju složenih obveza PDV-a vezanih uz prekograničnu e-trgovinu i stvaranju jednakih uvjeta za poduzeća iz EU-a i trećih zemalja, jer poduzeća iz trećih zemalja često nepropisno prodaju bez naplate PDV-a. Očekuje se da će se tim prijedlogom poduzećima smanjiti troškovi izvršenja obveze PDV-a za **2,3 milijarde EUR godišnje od 2021.**, a istodobno će se državama članicama povećati prihod od PDV-a za **sedam milijardi EUR.**
- **Prijedlog uredbe o uspostavljanju jedinstvenog digitalnog portala za pružanje informacija, postupaka, pomoći i usluga rješavanja problema (COM(2017)256).** Postoje značajne prepreke i za građane i za poduzeća kad se žele preseliti u drugu zemlju EU-a, tamo prodavati proizvode ili pružati usluge. Pronalaženje relevantnih, točnih i razumljivih informacija na internetu, kao i mogućnost provođenja administrativnih postupaka na internetu presudni su za one koji žele iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta, ali su često složeni, dugotrajni i skupi, a ponekad i nemogući. Kad su informacije u pitanju, poduzeća bi mogla **uštedjeti između 11 i 55 milijardi EUR godišnje** za istraživanje samo devet poslovnih tema. Preferiranom opcijom **smanjilo bi se za 60 % onih 1,5 milijuna sati** koliko građani trenutačno provedu na internetu istražujući sedam ključnih tema prije odlaska u inozemstvo.
- **Prijedlog Uredbe o europskim poslovnim statistikama (COM(2017) 114).** Postojeći je sustav za izradu europskih poslovnih statistika podijeljen na brojne uredbe specifične za pojedina područja. To dovodi do nedosljednosti prikupljenih podataka i neučinkovitosti izrade statistika. Novim prijedlogom stavilo bi se izvan snage 10 postojećih akata i osigurao

¹⁹ Primjeri odabrani iz pregleda uspješnosti programa REFIT. Više informacija možete naći u povezanim radnim dokumentima službi.

zajednički pravni okvir za izradu i sastavljanje poslovnih statistika. Očekuje se da će se predloženim pravnim okvirom ostvariti bolja kvaliteta statistika i postići racionalizacija nacionalnih postupaka izrade statistika i smanjenje statističkog opterećenja ispitanika koji dostavljaju podatke. Novim bi se prijedlogom postiglo **smanjenje administrativnog opterećenja poduzeća za najmanje 13,5 % godišnje**, velikim dijelom zbog ušteda u izradi statistika o trgovini unutar EU-a.

- **Revizija Uredbe o infrastrukturi europskog tržišta (Pravila o OTC izvedenicama, središnjim drugim ugovornim stranama i trgovinskim repozitorijima) (COM(2017)208).** Prijedlog sadržava nekoliko ciljanih izmjena postojeće uredbe, posebno kako bi se pojednostavnila pravila i uklonili preveliki troškovi i opterećenja za mala poduzeća u financijskom sektoru, a da se pritom ne ugrozi financijska stabilnost. Kombinirani učinak svih preferiranih opcija, izračunat isključivo za potrebe procjene učinka, bio bi **smanjenje troškova u rasponu od 2,3 milijarde EUR do 6,9 milijardi EUR za fiksne (jednokratne) troškove i od 1,1 milijardu EUR do 2,66 milijardi EUR za operativne troškove.**
- **Prijedlog uredbe o upravljanju energetskom unijom (COM(2016) 759).** Ovim bi se prijedlogom znatno smanjilo administrativno opterećenje država članica, Komisije i ostalih institucija EU-a racionaliziranjem trenutnih zahtjeva za planiranje i izvješćivanje u području energetske i klimatske politike, koji su sadržani u više različitih pravnih instrumenata s različitim ciklusima izvješćivanja. Prijedlogom se objedinjuje, usklađuje ili stavlja izvan snage više od 50 postojećih pojedinačnih obveza planiranja, izvješćivanja i praćenja. Očekuje se da bi se time **na administrativnim troškovima uštedjelo više od 3,4 milijuna EUR.**
- **Prijedlog o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine i olakšavanju prekogranične razmjene informacija o vožnji bez plaćanja pristojbi za ceste u Uniji (COM(2017) 280).** Prijedlogom u cilju rješavanja problema loše interoperabilnosti europskih sustava i infrastrukture za naplatu cestarine olakšao bi se ulazak na tržište novim pružateljima usluga i dopustilo opremanje vozila tehnički manje složenim navigacijskim uređajima (engl. „non-GPS”). Procjenjuje se da zbog loše interoperabilnosti godišnje nastaju nepotrebni troškovi u iznosu od 334 milijuna EUR.
- **Prijedlog izmjene ograničenja uporabe opasnih tvari u električnoj i elektroničkoj opremi (COM(2017) 38).** Predloženim bi se mjerama obnovilo sekundarno tržište i povećala raspoloživost rezervnih dijelova za određenu opremu. Smanjili bi se troškovi i administrativno opterećenje za poduzeća i tijela javne uprave, nastale bi nove tržišne prilike za industriju održavanja i popravaka i sekundarnog trgovanja, stvorio bi se pozitivan društveni učinak, što obuhvaća i bolnice u EU-u, koje bi zadržavanjem mogućnosti preprodaje i kupnje rabljenih medicinskih proizvoda **nakon 2019. uštedjele oko 170 milijuna EUR.** Isključivanjem orgulja iz područja primjene Direktive pomoglo bi se u sprečavanju gubitka do 90 % radnih mjesta u tom sektoru i godišnjeg gubitka do 65 milijuna EUR u razdoblju do 2025.

2.4. Ocjena alternativnih pristupa za pojednostavnjivanje i smanjivanje troškova

Smanjenje nepotrebnih regulatornih opterećenja politički je prioritet ove Komisije i ostvaruje se zahvaljujući pristupu koji obuhvaća bavljenje stvarnim problemima dionika, osiguravanje odgovarajuće demokratske odgovornosti i poticanje točne kvantifikacije iako se o njoj ne ovisi. U skladu s obvezom preuzetom u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva, Komisija je ipak ocijenila alternativne pristupe, među ostalim i određivanje ciljeva smanjenja opterećenja u određenim sektorima. Njezini su zaključci sažeti u okviru 4. i detaljnije predstavljeni u popratnom radnom dokumentu službi.

Okvir 4. Alternativni pristup pojednostavnjenju regulative

- Jedan pristup smanjenju regulatornih troškova jest određivanje ciljeva smanjenja opterećenja *ex ante*, za ukupno gospodarstvo ili po sektorima. Da bi takvi ciljevi bili vjerodostojni i učinkoviti, moraju se temeljiti na metodologiji za utvrđivanje ukupne razine troškova i na procjeni onoga što se realno može smanjiti („osnovna razina”). Takvo prikupljanje dokaza skupo je, dugo traje i ne daje nužno točan prikaz, jer podaci su često ograničeni. Zbog te nesigurnosti vrlo je teško precizno odrediti ciljeve *ex ante*, na razini cijeloga gospodarstva ili za određeni sektor. To je još izraženije na europskoj razini, što se vidjelo iz Komisijina iskustva sa smanjenjem administrativnog opterećenja u razdoblju 2007. – 2013.²⁰
- Neki dionici predlažu da se ciljevi postave „politički”, a ne na temelju metodologije, bez jasnog obrazloženja kako bi se izračunali niti zašto bi ih trebalo primijeniti samo u određenim sektorima. Komisija strahuje da bi takav pristup potaknuo zahtjeve za deregulaciju i otežao provođenje njezine političke dužnosti da učini ono što treba i kad treba (neki primjeri za to su svojevremena potreba da se reagira na financijsku krizu i, u novije vrijeme, napor da se riješe sigurnosna pitanja, migracijski izazovi i pitanja privatnosti koja dolaze s novim tehnologijama). Komisija nije uvjerena ni da bi takav pristup bio općeprihvatljiv za dionike. Raznolikost mišljenja o tom pitanju *ex ante* ciljeva na najbolji način ilustriraju rezultati savjetovanja u okviru platforme REFIT²¹.
- Isto vrijedi i za sustav „one-in-one-out” (jedan za jedan) u kojem novi akt ili dodatni troškovi nastali uvođenjem novoga zakonodavnog akta moraju biti praćeni odgovarajućim smanjenjem, putem revizije ili povlačenja postojećeg zakonodavnog akta. Regulatorni troškovi trebali bi se smanjiti na temelju činjenica, a ne pukih brojčanih ciljeva. I kad Komisija podnese prijedlog povlačenja zakonodavnog akta, zakonodavac ga može odbiti, a i to povlačenje može dovesti do 28 različitih i potencijalno divergentnih nacionalnih pristupa.

Ni iskustvo Komisije ni primjeri iz drugih sustava ne ukazuju na to da bi pristup koji se temelji na ciljevima smanjenja *ex ante* doveo do boljih rezultata nego sadašnji pristup kad je riječ o smanjenju nepotrebnih troškova i ostvarenju konkretne koristi za dionike. Ovaj pristup temelji se na pojedinačnoj evaluaciji postojećeg zakonodavstva kako bi se konkretno utvrdilo što se može pojednostavniti, racionalizirati ili ukloniti. Pristup Komisije temelji se na činjenicama, a legitimnost proizlazi iz aktivnog uključivanja dionika. Njime se štiti od rizika nepotrebne deregulacije i negativna utjecaja na ciljeve politike.

Komisija će stoga svoje napore usmjeriti na poboljšanje toga pristupa. Točnije, na temelju svojih evaluacija zakonodavstva Komisija se obvezuje da će osigurati da svaka procjena učinka, kojom se podupire revizija legislative, jasno pokazuje koje su potencijalne uštede i da one budu maksimalno kvantificirane, čime se Europskom parlamentu i Vijeću postavlja jasan cilj smanjenja opterećenja koji moraju uzeti u obzir u svojem radu²². Ako promijene Komisijin prijedlog i smanje ili dodaju elemente pojednostavnjenja, Komisija će od obiju institucija tražiti transparentno objašnjenje zašto je to nužno kao i procjenu učinka njihovih izmjena, prema Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva. Taj cilj smanjenja opterećenja trebao bi usmjeravati države članice pri prijenosu i provedbi zakonodavstva Unije.

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (program ABRplus).

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_en

²² Vidjeti instrument br. 12 u paketu instrumenata za bolju regulativu, o formatu izvješća o procjeni učinka; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Osim toga, Komisija je poboljšala svoj paket instrumenata za bolju regulativu detaljnim smjernicama službama Komisije o kvantifikaciji, a pojačala je i dostupno interno osposobljavanje. U sklopu svojih aktivnosti savjetovanja uz evaluacije i procjene učinka, Komisija se također namjerava sustavnije savjetovati s dionicima o potrebi ili potencijalu za pojednostavnjivanje zakonodavstva.

Usto, Komisija će surađivati s drugim dvjema institucijama u cilju povećanja učinka stavaka 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma kako bi se uspostavio sustavan pristup praćenju i evaluaciji uspješnosti postojećeg zakonodavstva i osiguralo prikupljanje podataka potrebnih za dobru evaluaciju i kvantifikaciju. Komisija će u svoje prijedloge uključiti odgovarajuće odredbe.

Osim toga, države članice imaju znatnu slobodu u pogledu načina provedbe prava Unije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Poslovna percepcija regulatornog opterećenja znatno se razlikuje u različitim dijelovima Unije, što pokazuje da ta sloboda ima važnu ulogu. Komisija će u vezi s time i dalje surađivati s državama članicama, na primjer izradom planova provedbe kako bi se ta provedba olakšala. U skladu s pozivom iz Međuinstitucijskog sporazuma države članice trebale bi pri prijenosu zakonodavnih akata Europske unije u nacionalno pravo jasno naznačiti kada dodaju elemente koji nisu povezani s tim zakonodavnim aktom.

2.5. Novi pristup provedbi prava Unije

Da bi se ostvarili željeni rezultati, nužno je da se pravo EU-a učinkovito provodi. Bitno je da države članice ispunjavaju svoju odgovornost poštovanja i provedbe pravila koja su zajednički utvrdile. Komisija će nastaviti podupirati države članice u njihovu nastojanju da prenesu, primijene i provode pravo EU-a. U isto vrijeme, kao čuvarica Ugovorâ, Komisija će se još više truditi da osigura usklađenost s pravom Unije.

U skladu s prioritetnim mjerama najavljenima 2016. Komisija je svoju novu politiku izvršenja predstavila u Komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”²³. U toj je Komunikaciji utvrđen strateški pristup Komisijinoj politici u pogledu povredâ prava, s naglaskom na sustavne probleme, jer tu Komisijini provedbeni mehanizmi mogu uistinu dati konkretne rezultate. Prioritet će biti istraživanje slučajeva u kojima države članice neispravno prenose pravo EU-a u nacionalno zakonodavstvo ili to uopće ne čine. Važnost koju Komisija pridaje pravodobnom prijenosu prava Unije odražava se u njezinu strožem pristupu financijskim sankcijama za takve slučajeve. Komisija će također strogo postupati u slučajevima u kojima države članice ne postupe u skladu s presudom Suda, nanesu tešku štetu financijskim interesima EU-a ili ne poštuju isključivu nadležnost EU-a. Takvim se propustima građanima i poslovnim subjektima uskraćuju prava i koristi na koje imaju pravo u skladu s pravom EU-a. U skladu s tom novom politikom, Komisija će predmet zatvoriti kad smatra da je to primjereno sa stajališta politike. Nedavni informativni članak uz predsjednikov govor o stanju Unije pokazuje kako se razvijaju aktivnosti provedbe²⁴.

Cilj Komisijine nove politike u pogledu povrede prava jest osigurati brže usklađivanje ondje gdje je to bitno, kako bi mogla ostvariti svoje političke prioritete. Ta nova politika u pogledu povrede prava nije samostalna inicijativa, nego je čvrsto integrirana u cijeli niz

²³ C(2016) 8600, SL C 18, 19. siječnja 2017.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_en.pdf

drugih mjera koje će Komisija poduzeti kako bi državama članicama pomogla da provode pravo EU-a te s njima blisko surađivala na pravodobnoj, ispravnoj i učinkovitoj primjeni prava Unije. Komisija će s državama članicama sudjelovati u sustavnijem dijalogu o boljoj izradi zakonodavstva, o usklađenosti s pravom EU-a te o širim pitanjima provedbe i politike u nizu zakonodavnih područja.

Loša provedba zakonodavstva Unije znači da se njegove planirane dobrobiti u praksi ne ostvaruju u potpunosti. Na primjer, punom provedbom zakonodavstva EU-a u području okoliša gospodarstvo EU-a svake bi godine moglo uštedjeti 50 milijardi EUR na zdravstvenim troškovima i izravnim troškovima za okoliš. Pregled aktivnosti u području okoliša²⁵ pokrenut je kao novi instrument za poboljšanje provedbe europske politike u području okoliša i zajednički dogovorenih pravila. To je početak novog procesa u kojem se s državama članicama utvrđuju i uklanjaju uzroci neuspješne provedbe te traže rješenja prije nego što problemi postanu veliki. Komisija je u veljači 2017. objavila prvi niz od 28 izvješća po zemljama, u kojima se utvrđuju njihove jake strane, prilike za poboljšanje i slabosti u vezi s provedbom, zajedno s komunikacijom u kojoj su utvrđeni zajednički izazovi i predložene mjere za poboljšanje za sve države članice EU-a²⁶. Bude li uspješan, taj bi se koncept mogao primijeniti i šire, u drugim područjima politike.

2.6. Suradnja s drugim institucijama

U Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva priznaje se zajednička odgovornost svih institucija EU-a za kvalitetno zakonodavstvo Unije. Sa svoje strane Komisija je u zadnjih dvanaest mjeseci postupno ostvarila većinu svojih obveza iz tog sporazuma. Komisija s nestrpljenjem iščekuje prvi politički pregled stanja u kojem će zajedno s Europskim parlamentom i Vijećem vidjeti gdje su potrebni dodatni naponi da bi se poboljšali procesi bolje izrade i primjerenost zakonodavstva EU-a.

Okvir 5. Provedba Komisijinih obveza u okviru Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (IIABL)

- Europska komisija, Europski parlament i Vijeće donijeli su zajedničku izjavu o političkim prioritetima za 2017. i ona se trenutačno provodi.
- Podneseni su prijedlozi da se u skladu sa zahtjevima Ugovora iz Lisabona ažuriraju pravila komitologije u aktima Unije.
- Sada su na snazi nova pravila o savjetovanju sa stručnjacima iz država članica tijekom pripreme delegiranih akata. Počeli su i pregovori Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o kriterijima razgraničavanja delegiranih akata.
- IT projekt uspostave novog registra delegiranih akata postat će operativan do kraja 2017. kao što je predviđeno.
- Tri institucije razvile su i ostvaruju plan novog zajedničkog međuinstitucijskog internetskog portala namijenjenog poboljšanju transparentnosti zakonodavnog procesa.
- Počeli su pregovori Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o utvrđivanju praktičnih aranžmana za vođenje međunarodnih pregovora.

²⁵ Komunikacija „Ostvarivanje koristi od politika EU-a u području okoliša u okviru redovnog Pregleda aktivnosti u području okoliša” (COM/2016/ 316 final).

²⁶ Komunikacija „Pregled aktivnosti u području okoliša u EU-u: Zajednički izazovi i kako suradnjom postići bolje rezultate” (COM(2017)063 final).

- Komisijine Smjernice za bolju regulativu te paket instrumenata revidirani su i sada pokrivaju sva pitanja obuhvaćena Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva, kao što su preinaka, kodifikacija, „cijena nedjelovanja na razini Europe”, praćenje i ocjena zakonskih odredbi itd.
- Stvoren je i IT kapacitet za prihvaćanje izvješća država članica o onim nacionalnim mjerama prijenosa zakonodavstva koje idu dalje od zahtjeva prava Unije.
- Ova Komunikacija odnosi se na obveze u pogledu pojednostavnjenja zakonodavstva i procjene izvedivosti utvrđivanja ciljeva za smanjenje nepotrebnih troškova u ključnim sektorima.

3. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI ZA OSTVARENJE PLANA O BOLJOJ REGULATIVI

Danas je više nego ikad potrebno osigurati da se politika temelji na činjenicama i dokazima. Svijet i problemi s kojima smo suočeni presloženi su da bi se rješenja našla bez prethodne strukturne i sveobuhvatne analize činjenica.

Komisijin pristup dobro funkcionira i ostvaruje pozitivne rezultate. Instrument bolje regulative temelj je za donošenje pravodobnih i dobrih političkih odluka u cilju ostvarivanja političkih prioriteta koji pokreću Komisijino djelovanje u nošenju s izazovima s kojima se EU danas suočava. Javna savjetovanja, evaluacije, procjene učinaka i program REFIT omogućili su sustavnu procjenu novih prijedloga i postojećeg zakonodavstva tako da se željeni rezultati mogu ostvariti, a nepotrebni regulatorni troškovi izbjeći. Tim se pristupom omogućuje sveobuhvatna, utemeljena i sustavna ocjena kvalitete zakonodavstva. Fleksibilan je i omogućuje Komisiji da se usredotoči na konkretne akte za koje dionici ističu da ih je potrebno poboljšati.

Time se osigurava da se na temelju bolje regulative donose informirane političke odluke i povećava se njihov legitimitet i odgovornost. Tvorci politika i dionici tako su prisiljeni raspravljati na temelju činjenica i očekivanih učinaka. Naposljetku, taj pristup pruža niz instrumenata konstruktivno uključivanje svih dijelova društva.

Ne dovodeći u pitanje sve to, Komisija je uvijek spremna i unaprijediti svoju politiku bolje regulative. Konkretno, u pogledu programa REFIT, Komisija je odlučila intenzivirati nastojanja da se kvantificiraju učinci njezinih prijedloga i osigurati da sve revizije postojećeg zakonodavstva sustavno teže pojednostavnjenju i smanjenju nepotrebnih troškova. To je navedeno u revidiranim smjernicama i paketu instrumenata za bolju regulativu, koji su stupili na snagu u srpnju ove godine. Od 1. studenoga sve procjene učinaka trebale bi u najvećoj mogućoj mjeri kvantificirati i sustavno predstaviti rezultate rada u okviru REFIT-a i sve informacije o troškovima i koristima od te inicijative.

Komisija će dati ukupnu ocjenu načina na koji je Agenda za bolju regulativu provedena u ovom njezinu mandatu.

Okvir 6. Daljnje djelovanje

- U revizijama postojećeg zakonodavstva u svakoj procjeni učinka jasno će se prikazati koje su potencijalne uštede, kvantificirane u najvećoj mogućoj mjeri, čime će se odrediti jasan cilj smanjenja opterećenja koji Europski parlament i Vijeće moraju uzeti u obzir u zakonodavnom postupku, a države članice u prenošenju i provedbi zakonodavstva.
- Osim toga, u 2017. i 2018. bit će ključnih prijedloga koji će imati i dimenziju

pojednostavnjenja, uključujući:

- **Oporezivanje & PDV:** Paket inicijativa o konačnom sustavu PDV-a i pojednostavnjenju za MSP-ove, kojim će se smanjiti administrativno opterećenje malih poduzeća kako bi se pridonijelo stvaranju atmosfere koja pogoduje njihovom rastu i prekograničnoj trgovini te osigurali jednaki uvjeti za sve.
 - **Smanjenje tereta za poslovne subjekte:** Paket o pravu trgovačkih društava pojednostavnio bi postupke povezane s pravom trgovačkih društava i smanjio s njim povezano administrativno opterećenje za poduzeća i tijela javne vlasti (npr. s pomoću digitalnih postupaka).
 - **Pružanje potpore tijelima javne vlasti:** Na temelju nalaza iz provjera primjerenosti, u zakonodavstvu u području okoliša racionalizirali bi se zahtjevi u pogledu izvješćivanja.
 - **Pomaganje potrošačima:** Pojednostavnjenje postojećih pravila u zakonima o zaštiti potrošača, kao što su zahtjevi u pogledu informiranja i komunikacije s potrošačima na daljinu. Time bi se ostvarila neka smanjenja troškova i smanjilo administrativno opterećenje.
- Treba nastaviti periodično ocjenjivanje zakonodavstva Unije kako bi i dalje ispunjavalo svoju svrhu. Trenutačno se provode važne evaluacije zakonodavstva o kemikalijama, pomorskog zakonodavstva i općih propisa o hrani.
 - Treba osigurati da se dionike sustavno pita za mišljenje o potrebi i mogućnostima pojednostavnjenja zakonodavstva (npr. u javnim raspravama uz evaluacije i procjene učinaka).
 - Zajedno s Europskim parlamentom i Vijećem treba intenzivirati nastojanje da se provedu odredbe Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva, kako bi se u novo zakonodavstvo ugradili odgovarajući mehanizmi praćenja i evaluacije.