



Bruksela, dnia 14.9.2016 r.  
COM(2016) 615 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom**

## ***Wprowadzenie***

Lepsze stanowienie prawa ma znaczenie. Tworzenie prawa nie jest celem samym w sobie – to sposób na zapewnienie wymiernych korzyści dla obywateli europejskich i sprostanie wspólnym wyzwaniom, przed którymi stoi Europa. Jest bardziej prawdopodobne, że przepisy, które są dobrze ukierunkowane i prosto napisane, zostaną należycie wdrożone i osiągną zamierzony cel w praktyce, niezależnie od tego, czy dotyczą kwestii gospodarczych, społecznych czy środowiskowych. Nowoczesne, proporcjonalne przepisy, które służą swojemu celowi, są kluczowe dla praworządności i zachowania naszych wspólnych wartości, lecz również dla efektywnego działania administracji publicznej i przedsiębiorstw.

Unię Europejską często krytykuje się – w wielu wypadkach słusznie – za produkowanie nadmiernej ilości źle napisanych przepisów prawnych oraz ingerowanie w życie obywateli lub działalność przedsiębiorstw za pomocą nadmiernej liczby zbyt szczegółowych przepisów. W sprawozdaniach nie brakuje wzmianek o – uzasadnionych lub nie – przypadkach nieprzemyślanych przepisów, które rzekomo regulują nawet najdrobniejsze aspekty codziennego życia gospodarczego i społecznego. Jednocześnie obywatele oczekują, że Europa będzie w większym stopniu skupiała się na zapewnieniu bardziej skutecznych rozwiązań w przypadku poważnych wyzwań, które obejmują między innymi zatrudnienie i wzrost gospodarczy, inwestycje, bezpieczeństwo, przepływy migracyjne oraz cyfrową rewolucję.

Już w chwili objęcia urzędu Komisja Junckera jasno stwierdziła, że zerwie z przeszłością i zmieni sposób, w jaki pracuje i określa swoje polityki. Dokona tego, opierając proces kształtowania polityki na zasadzie lepszego stanowienia prawa, aby polityki unijne przynosiły większe korzyści dla obywateli, przedsiębiorstw i organów publicznych. Zobowiązaliśmy się, że będziemy się angażować w duży stopień w poważne sprawy, a w mniejszym – w mniej istotne, skupiając nasze działania na kwestiach, które rzeczywiście mają znaczenie dla naszych obywateli i w przypadku których działania na poziomie europejskim są najbardziej konieczne. Ponadto dopilnujemy, aby państwa członkowskie przejmowały odpowiedzialność w sprawach, w których działania na szczeblu krajowym są bardziej odpowiednie.

Zobowiązaliśmy się również do utrzymywania ścisłego partnerstwa z Parlamentem Europejskim i Radą oraz do bliskiej współpracy z państwami członkowskimi, aby stworzyć agendę i określić wspólne priorytety polityczne, dzięki czemu instytucje europejskie, działając razem, będą mogły stworzyć lepszą, bardziej ukierunkowaną Unię. Dzięki skupieniu się na działaniach, które są rzeczywiście niezbędne, i nieangażowaniu się w przedsięwzięcia, które przynoszą jedynie marginalne korzyści lub mogą być bardziej skutecznie przeprowadzone na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w państwach członkowskich, uwolnione zostają moce i środki, które instytucje mogą wspólnie szybciej uruchomić, aby uwzględnić nowe okoliczności, jak np. w przypadku kryzysu migracyjnego.

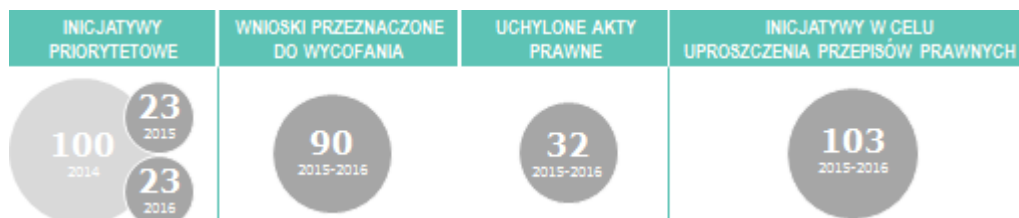
Po niemal dwóch latach urzędowania Komisja jest w trakcie wypełniania swoich zobowiązań dotyczących lepszego stanowienia prawa. Od początku ramy naszej pracy były określone przez ukierunkowany zestaw wytycznych politycznych<sup>1</sup>, aby kierować działaniami w średnim okresie związanymi z kluczowymi wyzwaniami, którym UE musi

---

<sup>1</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/priorities/index\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/index_en)

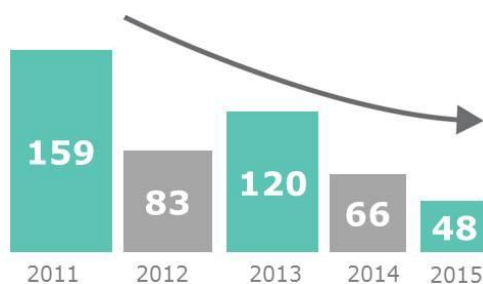
stawić czoła: zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje; migracja; bezpieczeństwo; sektor cyfrowy; energia; lub pogłębienie jednolitego rynku. Każdego roku, w rocznych ukierunkowanych i zracjonalizowanych programach prac określone są konkretne środki będące przełożeniem tych strategii. Program prac na 2014 r. obejmował 100 inicjatyw. W 2015 r. w programie prac znalazły się 23 nowe strategie i pakiety priorytetowe. W 2016 r. liczba ta wynosi tylko 23.

Wykres 1. Lepsze stanowienie prawa w liczbach (lata 2015-2016)



Jednocześnie liczba wniosków dotyczących rozporządzeń i dyrektyw przedłożonych przez Komisję do przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę w ramach zwykłej procedury ustawodawczej zmniejszyła się z 159 w 2011 r. do 48 w 2015 r. Od 2000 r. liczba dyrektyw i rozporządzeń przyjętych przez Parlament Europejski i Radę w ramach zwykłej procedury ustawodawczej co roku się różniła, osiągając w 2009 r. najwyższy poziom, tj. 141. W 2015 r. – pierwszym roku urzędowania Komisji Junckera – przyjęto 56 aktów prawnych.

Wykres 2. Liczba wniosków ustawodawczych w latach 2011-2015



Komisja nie tylko pragnie skupiać się na koniecznych kwestiach, mających znaczenie dla obywateli, lecz również zwalcza inercję w procesie legislacyjnym. Aby umożliwić skupienie się na obszarach priorytetowych, w ciągu ostatnich dwóch lat wycofano 90 wniosków, które się zdezaktualizowały lub w przypadku których europejski proces legislacyjny nie wykazywał żadnych postępów. Istniejący dorobek prawny UE zmniejszono dzięki uchynieniu 32 zdezaktualizowanych aktów prawnych, ponadto rozpoczęto prace nad uproszczeniem obowiązujących przepisów w 103 obszarach.

Lepsze stanowienie prawa wymaga również, aby przepisy prawne opracowywano przy pełnej znajomości przewidywanych skutków, tak aby obywatele, przedsiębiorstwa i organy publiczne mogli osiągnąć jak największe korzyści i uniknąć zbędnych obciążeń i biurokracji. Dlatego też zobowiązanie Komisji do lepszego stanowienia prawa polega między innymi na tworzeniu przepisów prawnych w oparciu o dowody. Przed złożeniem nowego wniosku ustawodawczego Komisja dokonuje szczegółowej analizy poprzednich doświadczeń, bada możliwe skutki i dokonuje konsultacji w tym zakresie oraz ocenia, czy stosowne działanie powinno być podjęte przez Unię, czy też lepiej będzie pozostawić je w gestii państw członkowskich.

Za lepsze stanowienie prawa nie jest odpowiedzialna wyłącznie Komisja Europejska; jest to wspólne przedsięwzięcie, które dzieli ona z Parlamentem Europejskim, Radą i państwami członkowskimi, jako że każdy z tych podmiotów odgrywa rolę w tym procesie i ma do wypełnienia konkretne zadania. Nie jest to również zagadnienie, którym należy się zajmować wyłącznie przy okazji tworzenia i opracowywania nowych przepisów. Lepsze stanowienie prawa należy brać pod uwagę na wszystkich etapach cyklu polityki, począwszy od negocjacji ustawodawczych między Parlamentem i Radą, a na transpozycji i wdrożeniu przez państwa członkowskie i Komisję kończąc. Aby osiągnąć sukces, wszyscy musimy być skuteczni, musimy skupić się na celu, upraszczać przepisy, a także działać na odpowiednim szczeblu i w sposób przejrzysty.

### ***Zaangażowanie się w dużym stopniu w poważne sprawy***

W ciągu ostatniego roku Komisja dokonała postępów w realizacji 10 priorytetów przewodniczącego Junckera. Skupiliśmy działania na najważniejszych inicjatywach wykazujących się wysoką europejską wartością dodaną pod względem wymiernych wyników dla obywateli i przedsiębiorstw i szybko zareagowaliśmy na pojawiające się wyzwania wymagające szybkiej i jednocześnie skutecznej reakcji. W wielu przypadkach Komisja była w stanie w rekordowym czasie przygotować i przedłożyć inicjatywy, wraz z opartą na dowodach analizą skutków, proporcjonalną do konkretnej sytuacji. Dzięki poszanowaniu zasady lepszego stanowienia prawa stworzyliśmy wnioski, które dokładnie służą zamierzonemu celowi i które w związku z tym mogły być niezwłocznie przyjęte przez inne instytucje, jak to miało miejsce na przykład w przypadku środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania.

#### ***Przykłady zaangażowania się w dużym stopniu w poważne sprawy***

- *Pobudzanie inwestycji:* Aby wspierać ożywienie gospodarcze i zwiększyć inwestycje prowadzące do wzrostu gospodarczego, Komisja zaproponowała plan inwestycyjny dla Europy, który został przyjęty w 2015 r. W ciągu zaledwie roku fundusz uruchomił 116 mld euro na nowe inwestycje w 26 państwach członkowskich. Dotychczas przyczynił się do stworzenia ponad 100 000 nowych miejsc pracy. W ramach tego funduszu zatwierdzono 192 umowy zapewniające 200 tys. małych przedsiębiorstw i przedsiębiorstw typu start-up lepszy dostęp do finansowania.
- *Odpowiedź na kryzys uchodźczy:* Komisja bezzwłocznie przedstawiła środki mające sprostać zarówno pilnym, jak i długoterminowym wyzwaniom, jakie niesie ze sobą kryzys migracyjny. Podjęto działania, aby zarządzać nielegalnymi przepływami migracyjnymi, ratować życie rozbitków, wyrazić solidarność z państwami członkowskimi pierwszej linii, proponując relokację i przesiedlenie osób ubiegających się o azyl, oraz aby wzmocnić kontrolę granic zewnętrznych i procesu powrotów. W ubiegłym roku państwa członkowskie przyjęły wnioski Komisji w sprawie relokacji z Włoch i Grecji 160 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej oraz przesiedlenia 22 tys. wysiedleńców spoza UE. Dotychczas relokowano lub przesiedlono znacznie ponad 13 000 osób. W ubiegłym roku UE dokonała uruchomienia środków z unijnego budżetu na niespotykaną dotąd kwotę ponad 10 mld euro w 2015 r. i 2016 r., aby uporać się z kryzysem uchodźczym i udzielić wsparcia państwom, które najbardziej odczuły jego skutki<sup>2</sup>.
- *Wzmocnienie granic:* Komisja złożyła wniosek w sprawie rozporządzenia

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/EU\\_Emergency\\_Support/Graphic\\_Provision\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/EU_Emergency_Support/Graphic_Provision_en.pdf)

ustanawiającego Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, który został uzgodniony przez współprawodawcę w rekordowym czasie w lipcu br. We wniosku uwzględniono niedociągnięcia stwierdzone w trakcie kryzysu migracyjnego poprzez wprowadzenie prewencyjnych ocen narażenia systemów kontroli granic państw członkowskich, zastosowanie systematycznego podejścia do uruchamiania działań unijnych oraz ustanowienie stałej puli zasobów ludzkich i wyposażenia<sup>3</sup>.

- *Wspieranie innowacji dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu:* Komisja zaproponowała usunięcie największych barier związanych z prawem zobowiązań, które to bariery hamowały transgraniczne dostarczanie treści cyfrowych i sprzedaż przez internet/sprzedaż na odległość<sup>4</sup>. Z ocen skutków wynika, że harmonizacja przepisów dotyczących produktów w postaci treści cyfrowych ograniczy koszty dla przedsiębiorstw handlowych i zachęci je do ekspansji za granicą. Przewiduje się, że liczba przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż internetową do innych państw UE wzrośnie o co najmniej 122 tys., a liczba dodatkowych odbiorców wyniesie od 8 do 13 mln.
- *Budowanie unii energetycznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu:* W lutym 2016 r. Komisja przedstawiła nowe środki dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, które poprawią połączenia międzysystemowe w Europie i zminimalizują ryzyko przerw w dostawach. Solidarność między państwami członkowskimi pomoże chronić gospodarstwa domowe i kluczowe usługi społeczne na wypadek kryzysu. Komisja kierowała pracami skutkującymi osiągnięciem porozumienia klimatycznego z Paryża i prowadzi działania następcze w związku z zobowiązaniami Unii Europejskiej, jeśli chodzi o wiążące roczne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021-2030<sup>5</sup>. Obejmuje to zmianę unijnego systemu handlu emisjami, aby udoskonalić opłacalne pod względem kosztów sposoby ograniczania emisji i inwestycje w technologie niskoemisyjne. Dzięki szczegółowej ocenie skutków możliwe było sporządzenie wniosku, który jest proporcjonalny i zapewnia sprawiedliwy podział wysiłków między państwa członkowskie, ochronę międzynarodowej konkurencyjności oraz lepsze inwestycje w technologie niskoemisyjne.
- *Zwalczanie unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania:* W listopadzie 2014 r. z przecieków informacyjnych dowiedzieliśmy się o pojawiających się przypadkach nadużyć, jeśli chodzi o stosowanie interpretacji indywidualnych prawa podatkowego. Komisja szybko sporządziła szeroko zakrojony plan działania, aby opodatkowanie przedsiębiorstw w UE stało się bardziej uczciwe, prostsze i skuteczniejsze. Wniosek Komisji w sprawie automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego przez państwa członkowskie przedstawiono w styczniu 2015 r. i przyjęto pod koniec roku. Wnioski w sprawie obowiązku przedkładania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe sprawozdań dotyczących informacji podatkowych oraz wymiany tych informacji między państwami członkowskimi oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania zostały przedłożone w styczniu 2016 r. i uzgodnione w marcu i czerwcu 2016 r.

<sup>3</sup> COM(2015) 671.

<sup>4</sup> COM(2015) 634; COM(2015) 635: [http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm)

<sup>5</sup> COM(2016) 482.

### ***Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowiению prawa***

Lepsze stanowiение prawa prowadzi do prostszych przepisów, które mogą się przełożyć na bardziej skuteczne wyniki. Komisja kontynuuje wysiłki, aby **uprościć obowiązujące przepisy**. Od rozpoczęcia realizacji programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)<sup>6</sup> uruchomiono niemal 200 inicjatyw na rzecz ograniczenia obciążeń i uproszczenia przepisów.

Przykłady obejmują: zmniejszenie wymogów w zakresie sprawozdawczości finansowej dla 5 milionów mikroprzedsiębiorstw (co przyniesie szacowane roczne oszczędności w wysokości około 6,3 mld euro); ograniczenie nawet o 95 % opłat rejestracyjnych dla MŚP, wymaganych na podstawie przepisów dotyczących chemikaliów (REACH); oraz nowe przepisy dotyczące elektronicznych zamówień publicznych; przewiduje się, że ograniczą one koszty zamówień nawet o 20 %.

#### ***Przykłady wniosków Komisji mających na celu ograniczenie obciążeń regulacyjnych i biurokracji***

- W dniu 6 kwietnia 2016 r. Komisja przyjęła zmieniony wniosek dotyczący *inteligentnych granic*, który obejmuje zmianę kodeksu granicznego Schengen, aby włączyć do niego zmiany techniczne wymagane w związku z nowym systemem wjazdu/wyjazdu. W zmienionym wniosku zmniejszono szacowane koszty z 1,1 mld euro do 480 mln euro<sup>7</sup>.
- W dniu 7 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła *plan działania w sprawie VAT*<sup>8</sup>, w którym zapowiedziała znaczące inicjatywy na rzecz uproszczenia, w tym wniosek (który zostanie przedstawiony jesienią) mający na celu modernizację systemu VAT w odniesieniu do transgranicznego handlu elektronicznego. Może to doprowadzić do zwiększenia dochodów z VAT o 7 mld euro rocznie przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa o co najmniej 55 %.
- Wniosek w sprawie *decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku* redukcyjnego zakładającej wiążące roczne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021-2030 ograniczy koszty administracyjne związane z przestrzeganiem przepisów i obowiązkiem sprawozdawczości – w przybliżeniu o 345-460 tys. euro rocznie. Jeszcze w tym roku zostanie to uzupełnione dalszymi uproszczeniami dotyczącymi monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do przepisów dotyczących energii i klimatu.
- Aby zwiększyć dostęp do finansowania dla przedsiębiorstw i uprościć informacje przekazywane inwestorom, Komisja zaproponowała zreformowanie *przepisów dotyczących prospektów emisyjnych*. W szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom łatwiej będzie pozyskać finansowanie przez emisję akcji lub instrumentów dłużnych. Bardziej proporcjonalne przepisy o ujawnianiu informacji mogą się przełożyć na oszczędności w wysokości około 130 mln euro rocznie (na podstawie wyników konsultacji społecznych)<sup>9</sup>. Unijny prospekt emisyjny byłby wymagany jedynie w przypadku pozyskiwania kapitału w wysokości powyżej 500 000 euro (zwiększenie progę z kwoty 100 000 euro). Mniej skomplikowane

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less\\_en](http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_en)

<sup>7</sup> COM(2016) 196.

<sup>8</sup> COM(2016) 148; [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/com\\_2016\\_148\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/com_2016_148_en.pdf)

<sup>9</sup> COM(2015) 583; [http://ec.europa.eu/finance/securities/prospectus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/securities/prospectus/index_en.htm)

prospekty wymagane byłyby również w przypadku mniejszych emitentów, którzy pragną uzyskać dostęp do rynków europejskich.

- We wniosku mającym na celu uproszczenie *przepisów finansowych UE* (przekształcenie rozporządzenia finansowego i zmiana 15 aktów prawnych ustanawiających sektorowe przepisy finansowe) – przyjętym w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych – zaproponowano jednolity zbiór przepisów finansowych UE, dzięki czemu uchylono by 25 % obowiązujących przepisów, łącząc w miarę możliwości obowiązujące przepisy mające zastosowanie do różnych narzędzi finansowania UE.
- W przypadku *wspólnej polityki rolnej* opracowywany jest obecnie ambitny program na rzecz uproszczenia, w wyniku czego jak dotąd uproszczono przepisy w ponad 20 przypadkach, co przyniosło bezpośrednie korzyści rolnikom i krajowym organom administracji. Prowadzone są również prace nad kolejnymi wnioskami dotyczącymi zazieleniania w kontekście programu REFIT. Sporządzany jest ponadto plan działania w sprawie przepisów dotyczących rynków rolnych mający na celu znaczne ograniczenie początkowej liczby 250 rozporządzeń Komisji do około 20 aktów delegowanych i 20 aktów wykonawczych.
- Nowe *rozporządzenie o ochronie danych* to jednolity paneuropejski akt prawny, który zastępuje 28 różnych aktów w państwach członkowskich. Ograniczy to obciążenie administracyjne i ułatwi wielu przedsiębiorstwom dostęp do nowych rynków. Nowe przepisy przyniosą korzyści w szacunkowej wysokości około 2,3 mld euro rocznie<sup>10</sup>.

Wysłuchiwanie się w uwagi tych, którzy będą musieli stosować przyszłe przepisy i sobie z nimi radzić, w dużym stopniu przyczyniło się do lepszego stanowienia prawa. Dlatego też od maja 2015 r. Komisja wprowadziła zmianę w swoim **dialogu** ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami przy przygotowywaniu nowych inicjatyw i ocenie istniejących polityk. Wprowadzono nowe, bardziej aktywne i bardziej przejrzyste sposoby konsultowania się na coraz wyższych szczeblach ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami. Zainteresowane podmioty i obywatele mogą obecnie przesłać drogą elektroniczną informację zwrotną na temat wstępnych propozycji Komisji dotyczących polityki<sup>11</sup>, mogą uczestniczyć w prowadzonych za pośrednictwem internetu konsultacjach społecznych lub przedstawić uwagi na temat wniosków sporządzanych przez Komisję<sup>12</sup>, jak również uwagi dotyczące aktów wykonawczych, zanim Komisja przyjmie te akty pod nadzorem ustawodawcy.<sup>12</sup>

Jednocześnie Komisja rozbudowała swój portal na temat przejrzystości i rejestr służący

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets\\_2016/data-protection-factsheet\\_01a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets_2016/data-protection-factsheet_01a_en.pdf)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en)

<sup>12</sup> Komisja przyjmuje informacje zwrotne od zainteresowanych stron w okresie 8 tygodni po przyjęciu wniosku i udostępnia je Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Ministrów w trakcie procesu legislacyjnego. Taki sposób postępowania okazał się sukcesem, czego dowodem jest niedawny wniosek Komisji dotyczący broni palnej, w związku z którym otrzymano 27 680 odpowiedzi, pochodzących głównie od obywateli. Pozwoliło to ustawodawcy zająć odpowiednie stanowisko polityczne.

przejrzystości, aby rozszerzyć i ułatwić udział w procesie decyzyjnym UE<sup>13</sup>, ponadto publikuje teksty będące podstawą negocjacji i inne dokumenty związane z negocjacjami dotyczącymi handlu międzynarodowego.

Komisja ustanowiła również „**platformę REFIT**”, aby włączyć zainteresowane strony i państwa członkowskie w prace Komisji dotyczące programu REFIT. Platforma skupia ekspertów na wysokim szczeblu ze wszystkich 28 państw członkowskich, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz ekspertów będących reprezentantami przedsiębiorstw, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, wyznaczonych za pomocą otwartego i przejrzystego procesu. Na specjalnej stronie internetowej<sup>14</sup> zainteresowane strony mające uwagi lub sugestie mogą przedstawić platformie swoje poglądy na temat skutków przepisów UE oraz zaproponować, w jaki sposób można te przepisy ulepszyć. W ramach platformy uwzględniono już ponad 100 wyrażonych dotąd opinii, co doprowadziło do sformułowania 17 opinii zawierających konkretne propozycje dotyczące szerokiego zakresu zagadnień<sup>15</sup>. Komisja będzie przedkładała sprawozdania dotyczące planowanych działań następczych w kontekście programu prac Komisji na 2017 r.

Aby bardziej dopasować instrumenty służące lepszemu stanowieniu prawa, Komisja nadal udoskonala istniejące polityki i praktyki oraz dodaje nowe elementy. Od 2003 r.<sup>16</sup> Komisja przygotowała 975 **ocen skutków** towarzyszących jej wnioskom. Od 2010 r. Komisja dokonała 688 **ocen** i przeprowadziła 704 **otwartych konsultacji społecznych**. Niezależna kontrola jakości ocen skutków przygotowanych przez Komisję ma kluczowe znaczenie i jest prowadzona w Komisji od końca 2007 r. Aby wzmocnić ten proces, w dniu 1 lipca 2015 r. nowa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej zastąpiła poprzednią Radę ds. Ocen Skutków. Do Rady włączono trzech członków zewnętrznych<sup>17</sup> oraz rozszerzono i zwiększono jej uprawnienia, w tym wprowadzono możliwość oceny obowiązujących przepisów. Stosowany przez Komisję system ocen skutków został poddany zewnętrznej ocenie, a jego jakość została dostrzeżona i wysoko oceniona przez OECD<sup>18</sup>.

*Wykres 3. Przegląd działań w zakresie lepszego stanowienia prawa od czasu ich zapoczątkowania przez Komisję*

<sup>13</sup> Zob.: [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_pl.htm)

<sup>14</sup> „Zmniejsz formalności – wyraż swoją opinię!?”: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation\\_pl.htm#up](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_pl.htm#up)

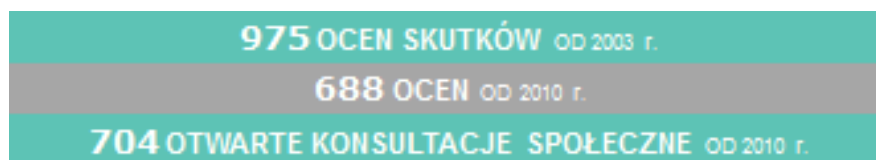
<sup>15</sup> Informacje na temat prac platformy, w tym jej zalecenia, znajdują się na stronie: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_pl.htm). W dniu 28 czerwca 2016 r. platforma przyjęła 17 opinii dotyczących obszarów obejmujących między innymi chemikalia, sieci łączności, konkurencję, środowisko, usługi finansowe, zdrowie i bezpieczeństwo żywności, rynek wewnętrzny, opodatkowanie i statystykę.

<sup>16</sup> W 2003 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące lepszego stanowienia prawa, w którym to porozumieniu te trzy instytucje zobowiązały się do wprowadzenia ocen skutków jako elementu towarzyszącego wnioskowi legislacyjnemu i merytorycznym zmianom aktów prawnych. W kwietniu 2016 r. to porozumienie zostało zastąpione nowym porozumieniem, Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A123%3ATOC>

<sup>17</sup> Rada ds. Kontroli Regulacyjnej składa się z siedmiu członków zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym 3 spoza Komisji (jedno stanowisko pozostaje obecnie nieobsadzone, lecz powinno zostać obsadzone jesienią 2016 r.). [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/members\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/members_en.htm)

<sup>18</sup> <http://www.oecd.org/regreform/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>





Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zaangażowanie Komisji w lepsze stanowienie prawa to nie tylko gołosłowne deklaracje. Jest ono faktem. Zmiana sposobu pracy nad nowymi przepisami, bardziej przejrzysta współpraca z zainteresowanymi stronami i systematyczne wsłuchiwanie się w przekazywane przez nie informacje skutecznie skłaniały do zmian w odniesieniu do jakości i ukierunkowania wniosków Komisji. W wielu przypadkach lepsze narzędzia regulacyjne przyczyniły się do zmniejszenia lub uniknięcia niepotrzebnych kosztów, rozwiązania konkretnych problemów zidentyfikowanych przez zainteresowane strony<sup>19</sup> i zapewnienia **bardziej proporcjonalnego podejścia, nakładającego mniej obciążeń.**

***Przykłady sytuacji, w których dążenie do lepszego stanowienia prawa doprowadziło do bardziej proporcjonalnego podejścia***

- Większa decentralizacja rozpatrywania spraw z zakresu *pomocy państwa*: niemal 90 % spraw z zakresu pomocy państwa prowadzi obecnie państwa członkowskie bez konieczności uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję.
- Nowe, prostsze *przepisy w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego* zostały opracowane w oparciu o zalecenia kontroli sprawności przeprowadzonej w ramach REFIT. W związku z tym można w sposób bardziej skuteczny i efektywny<sup>20</sup> zagwarantować bezpieczeństwo średnio około 400 mln pasażerów, którzy co roku odbywają podróż na wodach UE.
- Wytyczne Komisji mające na celu wspieranie konsumentów, przedsiębiorców i władz publicznych w śmiałym angażowaniu się w szybko zmieniającą się gospodarkę opartą na *współkonsumpcji*: chodzi o wypracowanie otoczenia regulacyjnego, które umożliwi rozwój nowych modeli działalności, przy jednoczesnej ochronie konsumentów i zapewnieniu sprawiedliwego opodatkowania i warunków zatrudnienia<sup>21</sup>.
- Nowe, bardziej rygorystyczne oraz bardziej przejrzyste *wymogi w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych*, w tym przepisy dotyczące zwiększonego monitorowania i nadzoru, zostały przedstawione w następstwie doniesień na temat wykorzystywania „urządzeń ograniczających skuteczność działania” uniemożliwiających odpowiednią kontrolę szkodliwych emisji z samochodów osobowych<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Zob. zaproszenie do zgłaszania uwag dotyczących ram UE dla usług finansowych: [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm)

<sup>20</sup> COM(2016) 369, COM(2016) 370, COM(2016) 371: [http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2016-06-06-passenger-ship-safety-rules\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2016-06-06-passenger-ship-safety-rules_en.htm)

<sup>21</sup> COM(2016) 356.

<sup>22</sup> SWD (2016) 9 część 2.

## ***Dalsze działania***

Lepsze stanowienie prawa służy temu, aby Unia Europejska funkcjonowała lepiej i w sposób przejrzysty, z silnym naciskiem na to, aby działania były prowadzone w prostszy sposób i jedynie tam, gdzie ma to znaczenie dla obywateli. Jest to zadanie dla wszystkich instytucji, a także dla państw członkowskich. Każdy przyczynia się do jego realizacji. **Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa** zawarte przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską, które weszło w życie w 2016 r., stanowi ważny krok w kierunku stworzenia kultury lepszego stanowienia prawa. Jednak lepsze stanowienie prawa samo w sobie jest zadaniem dynamicznym. Należy więc podejmować więcej działań.

### *Komisja*

Utrzymanie kursu: Dziesięć priorytetów określonych przez Komisję Junckera będzie w dalszym ciągu stanowiło podstawę **programu prac Komisji na 2017 r.**, ze szczególnym uwzględnieniem projektów, które są najbardziej istotne dla sprostania wyzwaniom, przed jakimi stoi obecnie UE. Jak to miało miejsce w ciągu ostatnich dwóch lat, jedynie odpowiednio uzasadnione wnioski zostaną włączone do programu prac. Będą one opracowane na podstawie przeprowadzonej uprzednio oceny skutków, w oparciu o informacje zwrotne od zainteresowanych stron uzyskane w ramach konsultacji społecznych.

Prace platformy REFIT, która zaczyna przedstawiać sugestie i zalecenia, będą stanowiły wartość dodaną w tym procesie. Obszary, które należy przeanalizować pod kątem możliwych ulepszeń i uproszczeń, obejmują prawodawstwo dotyczące substancji chemicznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, usług finansowych, VAT i wspólnej polityki rolnej.

Współpraca: Zagwarantowanie, aby obywatele UE mogli korzystać z prostszych, jaśniejszych i lepiej ukierunkowanych przepisów, nie jest zadaniem wyłącznie Komisji. Zmiana kultury stanowienia prawa na poziomie UE może nastąpić jedynie wówczas, gdy wszystkie zaangażowane strony zaakceptują ten program i odegrają w nim swoją rolę. Komisja dąży do realizacji swoich zobowiązań w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa i oczekuje owocnej współpracy z Parlamentem Europejskim i Radą.

Lepsze egzekwowanie prawa: Często źródłem problemów nie jest wcale brak przepisów UE. Wynikają one raczej z braku skutecznego stosowania prawa i możliwości dochodzenia roszczeń przez obywateli. W dalszym ciągu występuje znaczna różnica między tym, co jest zapisane w prawie UE, a zasadami stosowanymi w praktyce. Komisja zwiększa wysiłki na rzecz stosowania, wdrażania i egzekwowania prawa UE. Partnerstwo z państwami członkowskimi ma kluczowe znaczenie i powinno zostać zintensyfikowane i wzmocnione w całym cyklu polityki. Komisja będzie również współpracować z państwami członkowskimi w celu dopilnowania, by obywatele mieli łatwy dostęp do informacji na temat tego, w jaki sposób unijne przepisy są wdrażane na szczeblu krajowym i jakie są prawa obywateli w zakresie dochodzenia roszczeń. Komisja kładzie szczególny nacisk na te naruszenia, które mają znaczny wpływ na osiągnięcie ważnych celów polityki UE. Jednocześnie będzie ona systematycznie sprawdzać, czy prawo krajowe jest zgodne z prawodawstwem UE, i w większym stopniu wykorzystywać możliwość zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie sankcji finansowych w przypadku gdy państwo członkowskie uchybi obowiązkowi terminowego wprowadzenia prawa UE do krajowego porządku prawnego.

### *Parlament Europejski/Rada:*

Polityczna wola poprawy jakości i przejrzystości stanowienia prawa, ustanawiania przepisów jedynie w przypadkach przynoszących oczywiste korzyści obywatelom i rezygnacja z przestarzałych i kosztownych przepisów to wspólne cele trzech głównych instytucji UE. Parlament i Rada zobowiązały się wraz z Komisją do udoskonalenia swoich procesów prawodawczych zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Istnieje szereg technik pozwalających poczynić postępy:

- **Przekształcanie** – technika wykorzystywana do połączenia w jeden nowy akt prawny pierwotnego aktu prawodawczego i wszystkich wprowadzonych do niego późniejszych zmian. Powinna to być główna metoda opracowania prostego, jasnego i zrozumiałego tekstu prawnego. Jeśli przekształcenie nie jest możliwe, należy dążyć do ujednoczenia. Komisja przedstawi program wskazujący rozporządzenia mające podlegać przekształceniu oraz oczekiwany harmonogram. Bliska współpraca między trzema instytucjami będzie kluczowa dla zapewnienia skutecznych działań następczych.
- W procesie legislacyjnym należy utrzymać i zwiększyć potencjał wniosków Komisji w zakresie **uproszczenia i zmniejszenia obciążeń**. Należy priorytetowo traktować wnioski mające przynieść natychmiastowe korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw.
- Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym Parlament Europejski i Rada powinny zintensyfikować prowadzone przez siebie prace w zakresie ocen skutków towarzyszących istotnym poprawkom wprowadzanym przez nie w procesie stanowienia prawa. Jak dotąd Parlament Europejski ocenił wpływ około 30 wprowadzonych poprawek, podczas gdy Rada nie przeprowadziła żadnej oceny i w dalszym ciągu analizuje, kiedy i w jaki sposób powinna przygotowywać takie oceny. Punktem odniesienia może być informacja, że od 2003 r. Komisja przygotowała niemal tysiąc **ocen skutków** towarzyszących przyjętym przez nią wnioskom.
- Instytucje UE i państwa członkowskie powinny ściśle ze sobą współpracować w celu zapewnienia lepszego **monitorowania, pomiaru i oceny** rzeczywistych skutków przepisów UE dla gospodarki, struktury społecznej i środowiska w państwach członkowskich.

Parlament Europejski i Rada wzywa się niniejszym do współpracy z Komisją w celu opracowania metod i narzędzi niezbędnych do **zastosowania lepszych uregulowań prawnych** oraz realizacji zobowiązań podjętych w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Ponadto po raz pierwszy w tym roku trzy instytucje podejmą współpracę na rzecz określenia, na podstawie programu prac Komisji, grupy **wniosków, które będą traktowane priorytetowo w procedurze legislacyjnej**. Zapewni to większą odpowiedzialność i przyspieszenie rozpatrywania najważniejszych wniosków.

### *Państwa członkowskie:*

UE jest często obarczana winą za biurokrację i obciążenia regulacyjne. Czasem jednak obywatele i przedsiębiorstwa odkrywają, że to rządy krajowe dodają dodatkowe wymogi w procesie transpozycji przepisów do krajowego porządku prawnego, wdrażając prawo UE w sposób nadmiernie rygorystyczny. Nowe porozumienie międzyinstytucjonalne

dąży do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności co do sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrażają przepisy UE. Odtąd państwa członkowskie powinny informować Komisję o wszystkich przypadkach **wprowadzenia dodatkowych wymogów** do prawa unijnego transponowanego do ich ustawodawstwa krajowego, a także wyjaśniać te kwestie swoim obywatelom.

Państwa członkowskie są również zachęcane do ścisłej współpracy z Komisją w celu zapewnienia **terminowej i prawidłowej transpozycji i stosowania prawa UE**.

#### ***Działania priorytetowe***

- *Utrzymanie kursu*: Program prac Komisji na 2017 r. będzie w dalszym ciągu koncentrował się na kilku wybranych inicjatywach. Wdrażane będą środki odnoszące się do 10 priorytetowych inicjatyw, które pozwolą stawić czoła najpilniejszym wyzwaniom, przed którymi stoi obecnie UE. Będzie to obejmowało wycofanie zdezaktualizowanych wniosków i przedstawienie propozycji uproszczeń w oparciu o pierwsze wyniki prac prowadzonych w ramach platformy REFIT.
- *Przejrzystość*: Komisja zobowiązała się do **zwiększenia przejrzystości** w kontaktach z zainteresowanymi stronami i lobbystami. Komisja zaproponuje wkrótce nowy rejestr służący przejrzystości, który będzie obejmował zarówno Radę, jak i Parlament Europejski.
- *Odpowiedzialność*: Komisja rozważy wprowadzenie zmian do przepisów regulujących unijne procedury udzielania zezwoleń w niektórych wrażliwych sektorach, w celu zapewnienia, aby Komisja nie była jedynym podmiotem odpowiedzialnym za działanie w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie są w stanie przedstawić opinii.
- *Informowanie o obciążeniach*: Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie **coroczne badanie dotyczące obciążeń**, zawierające ocenę wykonalności celów w zakresie zmniejszenia obciążeń w kluczowych sektorach.
- *Lepsze egzekwowanie prawa*: Komisja przedstawi komunikat w sprawie **stosowania prawa Unii** w celu propagowania bardziej skutecznego stosowania, wdrażania i egzekwowania prawa, zgodnie z priorytetami politycznymi Komisji.