



Bruksela, dnia 15.4.2019 r.
COM(2019) 178 final

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

**Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie
dalszego zaangażowania**

{SWD(2019) 156 final}

1. WPROWADZENIE

Komisja Junckera miała na celu zajęcie się nowymi sprawami w różny od dotychczasowego sposób¹. Dzięki zdecydowanemu skoncentrowaniu się na dziesięciu priorytetach politycznych osiągnęła konkretne wyniki w kwestiach, które mają największe znaczenie dla Europejczyków. Jednym z tych priorytetów było wprowadzenie zmian demokratycznych. W trakcie minionego mandatu zasady lepszego stanowienia prawa znalazły się w centrum procesów kształtowania polityki, ponieważ bardziej otwarty i partycypacyjny proces opierający się na podstawach merytorycznych ma do odegrania kluczową rolę w zwiększaniu legitymacji unijnych działań. Przekształcono wewnętrzne metody pracy i procesy planowania Komisji w celu wdrożenia zasad lepszego stanowienia prawa na wszystkich etapach cyklu planowania i programowania, a także w celu realizacji uproszczonych rocznych programów prac.

Wprowadzenie zasad lepszego stanowienia prawa miało swoje źródło w dążeniu do lepszego sprawowania rządów w Europie² oraz do ugruntowania zrównoważonego rozwoju w procesie kształtowania unijnej polityki³ poprzez całościowe uwzględnianie skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Lepsze stanowienie prawa ma na celu profesjonalizację każdego aspektu procesu kształtowania polityki oraz dostosowanie go do potrzeb współczesnego świata. Nie jest to skomplikowana procedura biurokratyczna. Polega ono na stanowieniu prawa, gdy jest to konieczne do realizacji wspólnych celów, które można skutecznie osiągnąć jedynie poprzez prowadzenie wspólnych działań na szczeblu europejskim. Nie kryje się za nim program deregulacyjny. Lepsze stanowienie prawa oznacza rozważanie alternatywnych sposobów osiągania wyników, ponieważ prawodawstwo nie powinno być nigdy celem samym w sobie. Działania na szczeblu UE powinny zawsze wносить wartość dodaną w porównaniu z tym, co można zrobić na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Obecna Komisja podejmowała zatem ambitne działania w obszarach, w których istniała taka potrzeba, a tam, gdzie to możliwe, ograniczała swoje działania. Jej celem było osiągnięcie lepszych wyników z myślą o obywatelach i przedsiębiorstwach. Starła się zbudować zaufanie do instytucji unijnych. Dążyła także do aktywnego zaangażowania obywateli i zainteresowanych stron w kształtowanie działań, które Unia podejmuje, powinna podejmować, powinna podejmować w inny sposób lub też których powinna zaniechać. Dzięki ustanowieniu ram w zakresie zapewniania przejrzystości, rozliczalności i podejmowania decyzji w oparciu o podstawy merytoryczne zobowiązanie Komisji do lepszego stanowienia prawa oraz wdrożenie kluczowych środków zapowiedzianych w maju 2015 r.⁴ pozwoliło osiągnąć rzeczywisty postęp w realizacji tych celów.

Ramka 1. Kluczowe środki w ramach lepszego stanowienia prawa zapowiedziane w maju 2015 r.:

- zwiększenie udziału zainteresowanych stron poprzez (i) możliwość przekazania uwag w trakcie całego cyklu życia danego środka politycznego, w tym informacji na temat projektów aktów delegowanych i wykonawczych; (ii) zobowiązanie do przeprowadzania przez okres 12 tygodni konsultacji na temat wszystkich nowych wniosków i ewaluacji; oraz (iii) nowy wspólny portal

¹ COM(2014) 910 final: „Program prac Komisji na 2015 r. – Nowy początek”.

² COM(2001) 428: „Zarządzanie Europą – biała księga”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ COM(2002) 276: Komunikat w sprawie oceny skutków: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

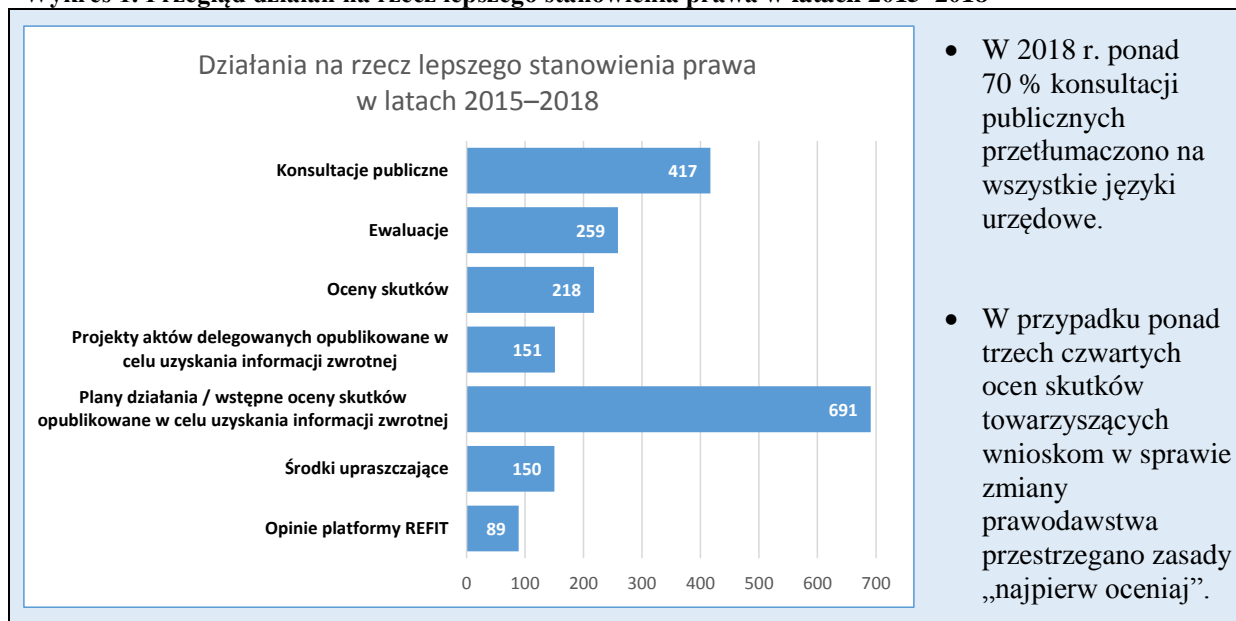
⁴ COM(2015) 215 final: „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

internetowy, dzięki któremu wszystkie zainteresowane strony mogą uzyskać informacje na temat nowych inicjatyw oraz wyrazić swoje poglądy;

- zintegrowane wytyczne i kompleksowy zestaw instrumentów dla służb Komisji dotyczące sposobu, w jaki należy stosować zasady lepszego stanowienia prawa przez cały cykl polityki;
- odnowione zobowiązanie do oceny istniejącego prawodawstwa przed zaproponowaniem zmian (zasada „najpierw oceniam”);
- niezależna Rada ds. Kontroli Regulacyjnej dokonująca przeglądu jakościowego wszystkich ocen skutków i głównych ewaluacji, składająca się z siedmiu członków pełniących swoje funkcje w pełnym wymiarze czasu pracy, którzy nie uczestniczą w procesie kształtowania polityki, w tym trzech członków powołanych spoza instytucji unijnych;
- nowe zobowiązanie⁵ do systematycznego badania w trakcie przeglądu istniejącego prawodawstwa możliwości jego uproszczenia i osiągnięcia większej skuteczności, bez podważania jego celu;
- platforma REFIT, której celem jest zapewnienie oddolnego wsparcia Komisji w realizacji powyższego zadania; oraz
- wniosek, na podstawie którego w dniu 13 kwietnia 2016 r. zawarto nowe Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa⁶.

Komisja przedstawiała komunikaty opisujące wyniki osiągnięte w ostatnich latach⁷ oraz roczne sprawozdania dotyczące zmniejszania obciążeń od 2017 r.⁸

Wykres 1. Przegląd działań na rzecz lepszego stanowienia prawa w latach 2015–2018



⁵ Zobowiązanie do podjęcia tego działania przy każdym przeglądzie istniejącego prawodawstwa uwzględniono w programie prac Komisji na 2017 r. w następstwie wstępnej konsolidacji istniejącego programu REFIT w pakiecie z maja 2015 r.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.POL

⁷ COM(2017) 651 final: „Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów”; oraz COM(2016) 615 final: „Silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=PL>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&qid=1554891820833&from=PL>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl

Nadszedł czas, aby podsumować działanie poszczególnych instrumentów i procesów służących lepszemu stanowiению prawa. Celem tego działania jest określenie, które elementy działają prawidłowo, a które stwarzają problemy oraz jakie wnioski należy wyciągnąć. Ogólnie rzecz biorąc, obraz jest pozytywny: lepsze stanowiение prawa wpłynęło na sposób kształtowania polityki i powinno pozostać ważnym elementem metod pracy Komisji w przyszłości. Wciąż można jeszcze jednak wiele poprawić, a Komisja określiła obszary, które należy badać w ramach szerszej debaty na temat przyszłych usprawnień. Wyniki będą zależeć od tego, czy wszystkie podmioty zaangażowane w opracowywanie i wdrażanie rozwiązań politycznych zwiększą swoje wspólne wysiłki.

W ramach tego przeglądu Komisja dokonała analizy literatury fachowej, skonsultowała się ze społeczeństwem oraz zasięgnęła opinii pozostałych instytucji i organów, a także własnych departamentów, które stosują zasady lepszego stanowiения prawa w swojej codziennej pracy. Uwzględniono również wnioski „grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i »robić mniej, ale efektywniej«” (zwanej dalej „grupą zadaniową”)⁹ oraz przyjęte w odpowiedzi zobowiązania Komisji¹⁰.

Na szczególne uznanie zasługuje wkład zainteresowanych stron w przegląd, dzięki któremu uzyskano obszernie informacje zwrotne na temat obecnego funkcjonowania zasad lepszego stanowiения prawa. Szczegółowe wyniki przeglądu przedstawiono w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji¹¹. W niniejszym komunikacie w pierwszej kolejności przedstawiono ogólne wnioski, jakie można wyciągnąć, a następnie rozważono niektóre konkretne obszary lepszego stanowiения prawa, w przypadku których istnieją możliwości dalszych usprawnień.

2. WYCIĄGNIĘTE WNIO SKI OGÓLNE

Powszechnie uznaje się, że od 2015 r. poczyniono postępy w wielu aspektach. Równie powszechna jest zgoda co do tego, że lepsze stanowiение prawa powinno pozostać integralną częścią sposobu pracy Komisji i że należy podtrzymać zaangażowanie na rzecz dokonywania dalszych usprawnień w przyszłości.

Abstrahując od indywidualnych obaw dotyczących konkretnych przypadków, pogląd ten jest szeroko podzielany przez wszystkie grupy zainteresowanych stron. Biorąc pod uwagę fakt, że w przeszłości poglądy były znacznie bardziej spolaryzowane, jest to ogromna zmiana, która odzwierciedla wszechstronny i zrównoważony charakter systemu lepszego stanowiения prawa wprowadzonego przez Komisję. Badani pracownicy Komisji stwierdzili, że poszczególne instrumenty i zasady lepszego stanowiения prawa są właściwe, przedstawiając jednocześnie wiele użytecznych sugestii, które zostaną uwzględnione w rozważaniach na temat sposobu, w jaki można poprawić jakość instrumentów lepszego stanowiения prawa i usprawnić ich wykorzystanie w przyszłości. Przegląd literatury fachowej¹² wykazał również, że społeczność

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl

¹⁰ COM(2018) 703: „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki UE”:

¹¹ SWD(2019) 156

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035.

ekspertów z zadowoleniem przyjmuje wzmożone zaangażowanie Komisji w proces kształtowania polityki opartej na podstawach merytorycznych, wskazówki zawarte w jej wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i zestawach instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa, wartość zasady „najpierw oceniaj” oraz znaczne zwiększenie możliwości udziału w kształtowaniu polityki UE. Ponadto przeprowadzona w 2018 r. przez OECD ocena porównawcza systemów lepszego stanowienia prawa w państwach członkowskich¹³ również wykazuje, że reformy przeprowadzone przez Komisję w 2015 r. przyniosły znaczną poprawę. Ogólnie rzecz biorąc, polityka regulacyjna Komisji jest obecnie jedną z najlepszych w OECD¹⁴.

Z przeglądu jasno wynika, że zasady lepszego stanowienia prawa cieszą się uznaniem oraz że istnieje potrzeba ich stałego stosowania oraz dalszego udoskonalania. *Argumenty przemawiające za stosowaniem zasad lepszego stanowienia prawa są obecnie jeszcze silniejsze niż w przeszłości.* W świecie opanowanym przez dezinformację, w którym połączenie fałszywych informacji, bańki informacyjnej w mediach społecznościowych i jawnej propagandy prowadzi do podważenia debaty demokratycznej i autorytetów naukowych, kształtowanie polityki w oparciu o podstawy merytoryczne nie jest ani wyłącznie priorytetem przeszłości, ani też normalną współczesną praktyką zawodową. Pozostaje ono kluczowym imperatywem na przyszłość.

Narzędzia służące lepszemu stanowieniu prawa są stosowane w stale zmieniającym się świecie, w którym wyzwania polityczne i priorytety wciąż ewoluują. Potrzeba osiągnięcia unijnych celów w zakresie klimatu oraz celów zrównoważonego rozwoju ONZ jest coraz pilniejsza. Jednocześnie mamy do czynienia z coraz szybszym tempem przemian technologicznych. W tym coraz bardziej skomplikowanym świecie niezwykle ważne jest, aby dobrze rozumieć skutki obejmujące wiele sektorów, a także być w stanie identyfikować możliwości synergii i wdrażać odpowiednie rozwiązania na wszystkich etapach pełnego cyklu kształtowania polityki, od ewaluacji po wdrażanie. Duże znaczenie mają regulacje, które wspierają i jednocześnie wykorzystują innowacje, z korzyścią dla środowiska, gospodarki i obywateli UE. Istotne jest także rozwijanie cyfrowego wymiaru prawodawstwa. Są to niektóre ze zmian, które będą stanowić wyzwania dla procesu kształtowania polityki oraz opierania wniosków Komisji na dowodach merytorycznych pochodzących z ewaluacji i ocen skutków.

Zasady lepszego stanowienia prawa powinny stanowić integralną część kultury instytucjonalnej każdego organu publicznego wykonującego zadania podobne do tych, które powierzono Komisji Europejskiej. Ustalenia dokonane w ramach przeglądu, w szczególności wywiady z pracownikami, wyraźnie wskazują na to, że *w ostatnich latach w Komisji zachodzą takie zmiany kultury instytucjonalnej. Zmiany te nie mają jednak jeszcze nieodwracalnego charakteru.* Aby zapewnić osiągnięcie tego ostatecznego etapu, Komisja Europejska będzie musiała jeszcze przez pewien czas podkreślać – zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz – znaczenie lepszego stanowienia prawa.

Instrumenty i procedury służące lepszemu stanowieniu prawa mają na celu wspieranie procesu podejmowania decyzji politycznych, a nie jego zastępowanie. Ich kluczowym zadaniem jest zapewnienie najlepszych możliwych podstaw do podejmowania we właściwym

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

¹⁴ W porównaniu z poprzednią oceną OECD (pakiet lepszego stanowienia prawa sprzed maja 2015 r.) Komisja zajmuje obecnie pierwsze miejsce w rankingu OECD pod względem zaangażowania zainteresowanych stron; OECD stwierdziła też, że Komisja dopracowała i usprawniła swoją politykę w zakresie oceny skutków, przyznając jej trzecie miejsce, a także awansowała Komisję na czwarte miejsce w rankingu dotyczącym ewaluacji. Żaden kraj ani kraj stowarzyszony nie osiąga wyższych wyników w tych trzech dziedzinach.

czasie prawidłowych decyzji politycznych. Osiągnięcie tego celu w praktyce może być czasami trudne ze względu na stale pojawiające się nowe i pilne potrzeby polityczne oraz długi czas wdrażania procesów lepszego stanowienia prawa. W praktyce konieczne okazuje się zatem wprowadzenie pewnych dostosowań procedur lepszego stanowienia prawa i wyjątków od tych procedur. Realistycznie rzecz biorąc, taka konieczność będzie pojawiać się również w przyszłości. Komisja stara się ograniczać do minimum wyjątki od ogólnych przepisów dotyczących wymogów przeprowadzenia ewaluacji, konsultacji publicznych i oceny skutków, a kiedy takie wyjątki są wprowadzane – uzasadnia je publicznie w sposób jasny i przejrzysty. Dokłada także wszelkich starań, aby stosować zasady lepszego stanowienia prawa, na ile jest to możliwe w danych okolicznościach. Przegląd pokazuje, że starania te były generalnie podejmowane w odpowiednim zakresie, choć nie zawsze. W miarę możliwości należy poświęcić większą uwagę planowaniu, a także lepszemu informowaniu o aspektach inicjatyw dotyczących lepszego stanowienia prawa.

Praktyki w zakresie lepszego stanowienia prawa wiążą się z kosztami. Wymagają one inwestycji w postaci zasobów pieniężnych i ludzkich oraz zwiększają czas potrzebny na przygotowanie inicjatywy do przyjęcia, biorąc pod uwagę formalne wymogi procesu kształtowania polityki. Inwestycja ta zwraca się w postaci uzyskanych korzyści, m.in. przyczynia się do szybszego i bardziej świadomego podejmowania decyzji przez współprawodawców w sprawie wniosków Komisji. Koszty muszą jednak pozostać proporcjonalne. Wyniki przeglądu wskazują, w jaki sposób można usprawnić procesy lepszego stanowienia prawa, bez podważania ich celów. Należy w większym stopniu doceniać i wykorzystywać doświadczenie i wiedzę fachową pracowników Komisji oraz Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, a także dzielić się nimi.

Ponadto w przeglądzie ponownie potwierdzono, że aby zapewnić powodzenie procesu lepszego stanowienia prawa, musi on stanowić wspólny wysiłek. Ponieważ instrumenty i procesy wdrażane przez Komisję stają się coraz doskonalsze, dalsze postępy w tym zakresie są w coraz większym stopniu uzależnione od usprawnień, które Komisja może ułatwić, lecz których sama nie może zapewnić. Przykładowo przegląd pokazał wyraźnie, że jakość ewaluacji zależy od osiągniętego między współprawodawcami i państwami członkowskimi porozumienia co do tego, kiedy najlepiej przeprowadzać ewaluację, z jakich wskaźników i ram korzystać przy pomiarze wyników oraz jak skutecznie gromadzić niezbędne informacje z monitorowania. Przydatność i istotność ocen skutków zależy również od tego, czy oceniane są także skutki istotnych zmian wniosków Komisji. Współprawodawcy zobowiązali się mianowicie do przeprowadzania takich ocen, jeżeli uznają to za stosowne i konieczne¹⁵. Korzyści płynące ze starań na rzecz upraszczania wniosków Komisji zależą od tego, czy współprawodawcy nie usuną odnośnych przepisów w toku procesu legislacyjnego, oraz od decyzji wdrożeniowych państw członkowskich. Zasięg konsultacji publicznych zależy od aktywnego udziału innych instytucji oraz władz na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Potrzebne są dalsze wspólne wysiłki we wszystkich tych dziedzinach.

3. KWESTIE SZCZEGÓLNE I UWAGI NA PRZYSZŁOŚĆ

3.1. Rozpoczęcie procesu kształtowania polityki

Głównym celem obecnej Komisji jest zwiększenie zaangażowania Europejczyków i społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki. Wiele zainwestowano, aby zapewnić dostęp do odpowiednich instrumentów i umożliwić zainteresowanym stronom wnoszenie wkładu w trakcie całego cyklu polityki. Komisja wprowadziła wymóg prowadzenia konsultacji publicznych w odniesieniu do wszystkich ocen skutków i ewaluacji

¹⁵ Zob. pkt 15 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

oraz znacznie zwiększyła liczbę konsultacji publicznych tłumaczonych na wszystkie języki UE. Nowy portal „Wyraź swoją opinię!”¹⁶ zapewnia obecnie zainteresowanym stronom pojedynczy internetowy punkt dostępu do informacji, w którym mogą się one zapoznać z działaniami w zakresie kształtowania polityki prowadzonymi przez Komisję oraz przekazać swoje uwagi, opinie i inne informacje.

Wydaje się, że środki te zwiększyły zaangażowanie zainteresowanych stron. Liczba odwiedzin portalu wynosi obecnie ponad 800 000 rocznie. Średnia liczba odpowiedzi udzielanych w ramach konsultacji publicznych oraz przekazywanych informacji zwrotnych pozostaje bardzo zróżnicowana, utrzymuje się jednak tendencja wzrostowa. Niektóre konsultacje przeprowadzane po dniu 1 stycznia 2015 r. cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem społecznym¹⁷.

Ramka 2. Mechanizm informacji zwrotnej w sprawie projektów aktów delegowanych: przykład

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii (UE) 2018/2001 wzmocniono kryteria zrównoważonego rozwoju dotyczące bioenergii poprzez różne przepisy, w tym odnoszące się do wpływu, jaki produkcja biopaliw może wywierać ze względu na pośrednią zmianę użytkowania gruntów. Komisję uprawniono do przyjęcia aktu delegowanego określającego szczegółowe kryteria identyfikacji biopaliw o wysokim i niskim ryzyku spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów. Po szeregu spotkań z zainteresowanymi stronami, ekspertami i państwami trzecimi przygotowano ostateczny projekt aktu delegowanego i opublikowano go na czterotygodniowy okres przewidziany na przekazanie informacji zwrotnych. W następstwie tego intensywnego procesu konsultacyjnego i dużej ilości informacji zwrotnych Komisja postanowiła zmienić szereg istotnych parametrów w akcie delegowanym¹⁸. Zmiany dotyczyły głównie kryteriów w zakresie certyfikacji biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy o niskim ryzyku spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, a ich celem było wyeliminowanie potencjalnych luk i zapobieganie nadużywaniu tych przepisów.

W ocenie porównawczej OECD system zaangażowania zainteresowanych stron Komisji uplasował się w 2018 r. na pierwszym miejscu¹⁹. Odpowiedzi na konsultacje publiczne przeprowadzone przez Komisję wykazały, że konsultacje i przejrzystość to dwa obszary, w których poczyniono największe postępy od 2015 r. Jednocześnie wskazano również przejrzystość i konsultacje jako dwa obszary, które najbardziej wymagają poprawy

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

¹⁷ Na przykład w ramach konsultacji z 2018 r. w sprawie [ustaleń dotyczących czasu letniego](#) w UE otrzymano 4,6 mln odpowiedzi; w ramach konsultacji w sprawie [prawa ochrony środowiska](#), które odbyły się w 2016 r., otrzymano 550 000 odpowiedzi, a w ramach konsultacji dotyczących [wspólnej polityki rolnej](#), które odbyły się w 2017 r., otrzymano ponad 300 000 odpowiedzi.

¹⁸ C(2019) 2055 final, rozporządzenie delegowane Komisji z dnia 13 marca 2019 r. uzupełniające dyrektywę (UE) 2018/2001 w odniesieniu do określania surowców o wysokim ryzyku spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, w przypadku których zaobserwowano znaczącą ekspansję obszaru produkcji na tereny zasobne w pierwiastek węgla oraz certyfikowania biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy o niskim ryzyku spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

¹⁹ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paryż, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

w przyszłości. Powszechnie uznaje się, że system jest zaawansowany, ale związane z nim możliwości nie są w pełni wykorzystywane.

Konsultacje publiczne wykazały, że poziom wiedzy na temat możliwości uczestnictwa w procesie kształtowania polityki Komisji jest wciąż stosunkowo niski. Wzywa się również do większej przejrzystości w odniesieniu do prezentowania przez Komisję wyników konsultacji publicznych i próśb o przedstawienie informacji zwrotnych oraz sposobu wykorzystania tych wyników; wezwanie to znajduje również poparcie w literaturze fachowej, która była przedmiotem analizy. Grupa zadaniowa zwróciła również uwagę na wyzwanie, jakim jest uzyskanie opinii władz lokalnych i regionalnych z całej Unii. Od tego czasu Komitet Regionów utworzył pilotażową sieć centrów regionalnych ds. oceny wdrażania polityki UE (RegHub), której celem jest ocena wdrażania przepisów UE w praktyce²⁰.

Komisja zacieśni współpracę z Komitetem Regionów, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przedstawicielstwami Komisji w państwach członkowskich, organami krajowymi i innymi stowarzyszeniami przedstawicielskimi w celu podniesienia ogólnej świadomości na temat możliwości przyczynienia się do procesu kształtowania polityki prowadzonego przez Komisję. W szczególności Komisja zastanowi się nad możliwościami zachęcenia większej liczby osób do rejestrowania się na portalu internetowym „Wyraź swoją opinię!”, aby otrzymywać powiadomienia mailowe o rozpoczęciu inicjatyw i konsultacji.

Przyznaje ona również, że udział w konsultacjach wymaga od zainteresowanych stron przeznaczania na ten cel znacznych zasobów. Im wyższa będzie jakość kwestionariuszy konsultacji i im precyzyjniej wyjaśniony zostanie sposób wykorzystania ich wyników, tym więcej zainteresowanych stron uzna, że ich wkład ma znaczenie i będzie gotowych ponownie uczestniczyć w konsultacjach. Pozwoli to uzyskać odpowiedzi, które będą jeszcze bardziej przydatne i będą uzasadniać nakłady ponoszone przez Komisję na konsultacje o wysokiej jakości.

Kluczowe znaczenie dla dalszej poprawy mechanizmów konsultacji publicznych Komisji mają starannie przygotowane strategie konsultacji²¹, w ramach których wykorzystuje się wiele różnych instrumentów, a informacja o możliwości uczestnictwa dociera do szerszego grona zainteresowanych stron, a także udoskonalenie dokumentów konsultacyjnych i reagowanie w bardziej satysfakcjonujący sposób na uwagi zainteresowanych stron. Należy się zastanowić, w jaki sposób podnieść i monitorować jakość konsultacji publicznych i sprawozdań z tych konsultacji. W celu zapewnienia, by wymogi dotyczące konsultacji pozostawały proporcjonalne do celów, może zaistnieć potrzeba ponownego rozważenia wartości dodanej, jaką wnoszą niektóre z obecnych wymogów.

3.2. Lepsze narzędzia – lepsza polityka

Oceny skutków, ewaluacje, instrumenty wsparcia (w tym wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa i zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa) oraz niezależna kontrola jakości prowadzona przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej stanowią główne narzędzia, dzięki którym dowody merytoryczne i wkład zainteresowanych stron przekształcają się w obiektywną analizę wspierającą proces podejmowania decyzji politycznych.

²⁰ <https://cor.europa.eu/pl/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

²¹ Departamenty korzystają z szerokiego zakresu instrumentów konsultacji, w tym konsultacji publicznych i ukierunkowanych. Celem strategii konsultacji jest opracowanie skutecznego i sprawnego podejścia do konsultacji poprzez określenie ich zakresu i celów, zainteresowanych stron oraz przewidywanych konsultacji, ich harmonogramu i stosowanych języków.

Większość odpowiedzi na konsultacje publiczne i uwag otrzymanych od pracowników Komisji zawierała poparcie dla takiego kształtowania polityki w oparciu o podstawy merytoryczne; wypowiadano się w nich też zasadniczo pozytywnie o postępach Komisji w doskonaleniu jej instrumentów. W sprawozdaniach rocznych Rady ds. Kontroli Regulacyjnej dokumentuje się te postępy. Współprawodawcy, Europejski Trybunał Obrachunkowy i inne instytucje Unii, a także OECD wyrażają zasadniczo pozytywne opinie w tej kwestii; pozytywny obraz sytuacji wyłania się również z wielu niezależnych badań²². Większość tych opinii wskazuje też jednak pewne niedociągnięcia i obszary, które można udoskonalić.

Oceny skutków

Oceny skutków służą głównie jako źródło informacji przydatnych Komisji przy podejmowaniu decyzji politycznych. Uzasadniają one konieczność podjęcia działania przez Unię, określają wartość wnoszoną przez takie działanie oraz przedstawiają informacje o tym, kogo i w jaki sposób dotkną skutki działania, zapewniając całościowe ujęcie skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Oceny skutków są obecnie systematycznie omawiane w ramach obrad Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących wniosków Komisji. Lepsze zrozumienie dowodów merytorycznych i skutków leżących u podstaw wyborów politycznych ułatwia procedurę ustawodawczą. Oceny skutków są również ważnym narzędziem komunikacji służącym legitymizacji unijnych działań, ponieważ objaśniają one treść wniosków Komisji oraz sposób, w jaki Komisja oceniła wagę dowodów merytorycznych leżących u podstaw dokonanych wyborów.

Nie każdej inicjatywie musi jednak towarzyszyć ocena skutków. Czasami nie byłoby to zasadne²³, a w niektórych przypadkach jest zwyczajnie niemożliwe. W latach 2015–2018 8,5 % wniosków Komisji zapowiedzianych w programach prac Komisji²⁴ nie poparto oceną skutków, której przeprowadzenia można było oczekiwać²⁵. Odsetek ten jest wyższy niż byłoby to pożądane, należy jednak uwzględnić dany kontekst polityczny i pilną potrzebę szybkiego reagowania na zmiany sytuacji, takie jak te w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa. Zawsze będą zdarzały się sytuacje uzasadniające wyjątki, ale Komisja dostrzega konieczność jak najszybszego powiadamiania o takich sytuacjach i wyjaśniania ich przyczyn²⁶. W takich przypadkach zapewni, aby w dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących jej wnioskowi lub w odpowiednio rozszerzonych uzasadnieniach przedstawiano regularnie dostępne informacje i możliwie jak najszersze analizy wariantów alternatywnych. W przypadkach, w których nie planuje się przeprowadzenia oceny skutków, społeczeństwo jest informowane za pomocą planów działania. Ważne jest zatem, aby podnosić świadomość w zakresie planów działania i zapewniać ich szybką publikację.

Drugim kluczowym zagadnieniem jest dogłębność analizy oceny skutków oraz czytelność sprawozdań. Zainteresowane strony pragną, aby oceny skutków były bardziej przyjazne dla użytkownika, a jednocześnie przedstawiały bardziej szczegółową analizę różnych rodzajów

²² Zob. SWD(2019) 156, w szczególności pkt 4.

²³ W ramach zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa (instrument nr 9) Komisja opracowała precyzyjne wytyczne objaśniające, kiedy przeprowadzenie oceny skutków jest konieczne, a kiedy nie jest. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_pl

²⁴ Wnioski wskazane w załącznikach 1 i 2 do programów prac Komisji.

²⁵ W przypadku dalszych 19,5 % wniosków uznano, że przeprowadzenie oceny skutków nie jest konieczne. Aby uzyskać więcej informacji, zob. SWD(2019) 156, pkt 4.

²⁶ SWD(2017) 350: Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, ramka 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

skutków. Powyższe dwa rozbieżne imperatywy muszą być starannie wyważone. Można jednak wyciągnąć dwa ogólne wnioski.

Po pierwsze, oceny pomocniczości przedstawione w ocenach skutków są często raczej ogólne, nadmiernie legalistyczne i formalistyczne. Brak jest też powiązania między tą oceną pomocniczości a oceną proporcjonalności poszczególnych wariantów strategicznych. Komisja zaakceptowała już zalecenia grupy zadaniowej dotyczące rozwiązania tej kwestii²⁷, zobowiązując się w szczególności do włączenia do ocen skutków, uzasadnień i wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa wspólnej „tabeli oceny” służącej ocenie pomocniczości i proporcjonalności, zgodnie z propozycją grupy zadaniowej.

Po drugie, rozważając odpowiedni poziom analizy, należy uwzględnić skalę oczekiwanych skutków oraz ograniczenia wynikające z niepełnej dostępności danych, a także z terminów i zasobów, uwzględniając przy tym znaczenie zachowania wyważonego charakteru i kompleksowości procesu oceny skutków.

Ewaluacje (oceny)

Ewaluacja jest jednym z kluczowych filarów lepszego stanowienia prawa. Umożliwia sprawdzenie, czy europejskie prawodawstwo i programy finansowania przynoszą oczekiwane rezultaty oraz pozostają aktualne i odpowiednie do realizacji zamierzonych celów. Dzięki niej możliwe jest wykrycie problemów i ich przyczyn, które następnie uwzględnia się w ocenach skutków i ostatecznie we wnioskach, które mogą dzięki temu przynieść lepsze wyniki. Zapewnia ona również dostęp do dowodów merytorycznych, które są niezbędne w celu uproszczenia prawodawstwa i wyeliminowania zbędnych kosztów, bez uszczerbku dla celów politycznych. W 2015 r. Komisja wprowadziła wspólne podejście do wszystkich ewaluacji i zobowiązała się do systematycznej oceny prawodawstwa przed zaproponowaniem zmiany. Do końca 2018 r. Komisja opracowała 259 ewaluacji. Obecnie ewaluacja towarzyszy około trzem czwartym ocen skutków dotyczących zmian ustawodawczych.

W związku z tym można stwierdzić, że zasada „najpierw oceniam” działa prawidłowo. Z przeglądu wynika jednak również, że istnieje potrzeba poprawy jakości ewaluacji (zwłaszcza jeśli chodzi o ich koncepcję i obiektywność), a ich harmonogram nie zawsze jest odpowiedni oraz że istnieje pole do ich usprawnienia w praktyce. Utrzymują się jednak poważne przeszkody praktyczne i polityczne, które należy usunąć, aby móc osiągnąć ten cel.

Po pierwsze, Parlament Europejski, Rada i Komisja nie przyjęły jeszcze spójnego podejścia do oceny prawodawstwa pomimo zobowiązań, które podjęły w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa²⁸. W wielu przypadkach Komisja nie posiada dostatecznych informacji na temat funkcjonowania prawodawstwa Unii w państwach członkowskich, ponieważ z aktów prawnych przyjętych ostatecznie przez współprawodawców usunięto proponowane środki umożliwiające gromadzenie danych niezbędnych do odpowiedniej ewaluacji. Uzyskanie danych dotyczących wyników i skutków praktycznego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich nadal stanowi wyzwanie. W innych przypadkach współprawodawcy wprowadzają dodatkowe wymogi dotyczące szeregu innych przeglądów albo wyznaczają terminy na dokonanie oceny prawodawstwa, które przypadają zbyt wcześnie, aby można było zgromadzić wystarczające doświadczenia związane ze stosowaniem przepisów w praktyce. Europejski Trybunał Obrachunkowy przyznał niedawno, że takie niedociągnięcia istotnie występują. Rozwiązanie tego problemu wymaga większego stopnia współpracy między Parlamentem Europejskim,

²⁷ COM(2018) 703: „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE”:

²⁸ Zob. pkt 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Radą i Komisją²⁹ niż proponuje Rada w swoich niedawnych konkluzjach³⁰. W celu poprawy jakości ewaluacji Komisja będzie zwracać szczególną uwagę na włączanie do swoich przyszłych wniosków przepisów dotyczących monitorowania i sprawozdawczości, a w szczególności będzie zdecydowanie naciskać na pozostawienie tych przepisów w prawodawstwie dotyczącym przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Po drugie, zasada „najpierw oceniaj” jest wprawdzie stosowana, ale przeprowadzone ewaluacje nie zawsze są dobrze wykorzystywane. W ocenach skutków sporządzanych przez Komisję można by lepiej wykorzystywać ewaluacje na potrzeby określenia problemu; Parlament Europejski i Rada zasadniczo nie uwzględniają ewaluacji w swoich pracach³¹. Ewaluacje i oceny skutków powinny być lepiej ze sobą powiązane, tak aby wyniki jednej były efektywniej wykorzystywane w ramach drugiej. Zwiększy to wykorzystanie ewaluacji przez decydentów, co z kolei wzmocni zachęty do opracowywania przydatnych ewaluacji o wysokiej jakości. Jakość ewaluacji w dużym stopniu zależy od ich pierwotnej koncepcji, od tego, czy dostępne są dobrej jakości informacje na temat funkcjonowania prawodawstwa, od adekwatności pytań zadawanych w odniesieniu do faktycznego kształtowania polityki, a także od zakresu analizy. Jeśli zakres ten jest zbyt wąski, mogą zostać pominięte ważne czynniki. Ewaluacje powinny zawsze uwzględniać całe właściwe prawodawstwo, w tym akty delegowane i wykonawcze, a także wdrażanie prawa Unii w państwach członkowskich, ponieważ również ten aspekt może być źródłem problemów. Zgodnie z zaleceniami grupy zadaniowej³² należy rozważyć, w jaki sposób lepiej współpracować z podmiotami, które są bezpośrednio zaangażowane w stosowanie przepisów Unii na szczeblu lokalnym i regionalnym, aby uzyskać od nich wiedzę fachową z pierwszej ręki.

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej

Radę ds. Kontroli Regulacyjnej („radę”) powołano w 2015 r.³³ i zastąpiła ona dawną Radę ds. Ocen Skutków. W porównaniu ze swoją poprzedniczką nowa rada dysponuje znacznie większą niezależnością i większymi możliwościami, ponieważ w jej skład wchodzi siedmiu członków pełniących swoje funkcje w pełnym wymiarze czasu pracy, którzy nie mogą pełnić jakichkolwiek obowiązków w zakresie kształtowania polityki, przy czym troje z nich powołuje się spoza Komisji. Kluczowe zadania rady rozszerzono o analizę jakości głównych ewaluacji, a nie tylko ocen skutków, jak miało to miejsce w przeszłości. Poprzez krytyczny i rygorystyczny nadzór nad jakością ocen skutków oraz poprzez wspieranie niezbędnych usprawnień rada odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu obiektywności i wiarygodności bazy dowodowej, na której opierają się decyzje polityczne Komisji. W bardzo nielicznych przypadkach, kiedy to Komisja podjęła decyzję polityczną o przyjęciu inicjatywy pomimo braku pozytywnej opinii rady potwierdzającej adekwatność oceny skutków, wyjaśniła publicznie przyczyny tej decyzji. Komisja często dostosowywała swoje wnioski, aby odzwierciedlały one mniej solidną bazę dowodową, proponując na przykład wprowadzenie

²⁹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018: „Przegląd *ex post* prawodawstwa UE: system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”. Zob. pkt 52–56; 85–87 i zalecenie nr 1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_pl.pdf

³⁰ Konkluzje Rady z dnia 29/30 listopada 2018 r. st14137/18 zatwierdzone przez COREPER w dniu 14 listopada 2018 r.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/pl/pdf>

³¹ Pkt 63 i 69–70 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018: „Przegląd *ex post* prawodawstwa UE: system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”.

³² COM(2018) 703: „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl

mniej inwazyjnych środków w odpowiedzi na zastrzeżenia rady dotyczące proporcjonalności preferowanego wariantu w niektórych ocenach skutków³⁴.

Z własnych sprawozdań rady wynika, że jej kontrola pozytywnie wpływa na jakość ocen skutków i ewaluacji³⁵. Odpowiedzi na konsultacje publiczne również potwierdziły korzyści, jakie zapewnia rada. Pracownicy Komisji wskazali, że udzielanie odpowiedzi na pytania rady stanowi dobre przygotowanie do dalszych negocjacji legislacyjnych, podczas których konieczne jest wyjaśnianie wyborów politycznych Komisji. W pełni uznaje się pozytywny wkład Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w podnoszenie jakości wniosków ustawodawczych, choć niektóre zainteresowane strony wołałyby, aby miała ona inną strukturę. W ramach przeglądu podkreślono jednocześnie potrzebę zwiększenia świadomości społecznej na temat rady oraz lepszego wykorzystania jej wiedzy fachowej i doświadczenia w strukturach Komisji, aby lepiej wspierać ogólny proces doskonalenia ocen skutków i ewaluacji.

3.3. Zapewnianie, by obowiązujący zbiór aktów prawnych pozostawał adekwatny do zamierzonych celów

Prawodawstwo powinno pozostać adekwatne do zamierzonych celów i przynosić rezultaty oczekiwane przez unijnych prawodawców oraz społeczeństwo. Obecna Komisja koncentrowała się na wyeliminowaniu zbędnych kosztów, nie narażając przy tym nigdy na szwank swoich ambitnych celów politycznych. Zwracała szczególną uwagę na stopniowe zapewnianie, aby prawodawstwo było dostosowane do ery cyfrowej. Uproszczenie przepisów i usunięcie zbędnych obciążeń przyczynia się też do poprawy wdrażania i egzekwowania prawa, a w ostatecznym rozrachunku pozwala uzyskiwać lepsze wyniki. Dotyczy to w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw.

W tym celu Komisja stopniowo włączała program REFIT do głównego nurtu polityki, wspierała go przez powołanie grupy ekspertów wysokiego szczebla (platformy REFIT), której zadaniem jest proponowanie środków mających na celu ograniczenie istniejących obciążeń bez uszczerbku dla celów polityki, a także udzielała obszerniejszych informacji na temat osiągniętych wyników.

W latach 2015–2018 Komisja przedstawiła 150 środków upraszczających przepisy Unii. Platforma REFIT wspierała te wysiłki. Platforma rozpatrzyła 684 uwagi zainteresowanych stron i przyjęła 89 opinii³⁶, na które Komisja udzieliła odpowiedzi m.in. w kontekście jej rocznych programów prac. Komisja corocznie przedstawia przejrzyste sprawozdania dotyczące wyników tych wysiłków³⁷, także w formie tablicy wyników³⁸, która jest obecnie dostępna online w formie przyjaźniejszej dla użytkownika. Poniższa ramka zawiera kilka przykładów ilustrujących tę kwestię.

Ramka 3. Przykłady uproszczeń regulacyjnych, które weszły w życie w 2018 r.

Podatek od wartości dodanej (VAT) dotyczący transgranicznego elektronicznego handlu konsumenckiego³⁹. Przepisy te, pierwotnie zaproponowane w 2016 r., ustanawiają punkt

³⁴ Więcej przykładów można znaleźć w pkt 4.3 SWD(2019) 156.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

³⁶ Dotyczyły one 129 uwag. W niektórych przypadkach zainteresowane strony zgłaszały się jedynie z prośbą o udzielenie informacji albo pisały w sprawach wykraczających poza kompetencje platformy REFIT.

³⁷ Zob. na przykład coroczne badanie obciążenia z 2018 r.: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_pl

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

³⁹ COM(2016) 757.

kompleksowej obsługi, za pośrednictwem którego przedsiębiorcy sprzedający towary swoim klientom przez internet mogą wywiązać się ze swoich zobowiązań dotyczących podatku VAT, korzystając z przyjaznego użytkownikowi portalu internetowego. Sprzedawcy internetowi nie będą już musieli rejestrować się do celów podatku VAT w każdym państwie członkowskim, w którym sprzedają towary. W momencie przedstawiania wniosku Komisja oszacowała, że punkt kompleksowej obsługi przyniesie przedsiębiorstwom oszczędności w łącznej wysokości 2,3 mld EUR oraz zwiększy dochody państw członkowskich z tytułu podatku VAT o 7 mld EUR.

Jednolity portal cyfrowy zapewniający dostęp do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów⁴⁰. Przepisy te, pierwotnie zaproponowane w 2017 r., wprowadziły pojedynczy portal cyfrowy, którego celem było zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom w UE scentralizowanego dostępu do informacji, których potrzebują, aby korzystać z praw przysługujących im w UE. Portal obejmuje szereg sieci i usług na szczeblu krajowym i unijnym. Oferuje on przyjazny dla użytkownika interfejs dostępny we wszystkich językach urzędowych UE. W momencie przedstawiania wniosku Komisja oszacowała, że jednolity portal cyfrowy mógłby zmniejszyć o 60 % liczbę 1,5 mln godzin, które osoby planujące wyjazd zagraniczny poświęcają obecnie na wyszukiwanie informacji w internecie, zaś przedsiębiorstwa mogłyby zaoszczędzić rocznie 11–55 mld EUR.

Współpraca w zakresie ochrony konsumentów⁴¹: Przepisy te, pierwotnie zaproponowane w 2016 r., modernizują mechanizmy współpracy w celu ograniczenia szkód wyrządzanych konsumentom na skutek naruszeń transgranicznych. Zapewniają one szybszą ochronę konsumentów, oszczędzając jednocześnie czas i zasoby państw członkowskich oraz przedsiębiorstw. Dzięki dodatkowym uprawnieniom do współpracy organy mogą działać szybciej i oszczędniej, aby wspólnie walczyć z szeroko rozpowszechnionym problemem naruszeń online. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność we wszystkich lub w znacznej większości państw członkowskich będą mogły negocjować zobowiązania na poziomie UE, co sprawi, że rozwiązywanie kwestii dotyczących ochrony konsumentów stanie się prostsze, szybsze i tańsze.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne⁴². Rozporządzenie, pierwotnie zaproponowane w 2016 r., wprowadza konkretne przepisy upraszczające, które mają na celu ułatwienie korzystania z funduszy przez beneficjentów i organy oraz uelastycznienie zasad finansowych. W momencie przedstawiania wniosku Komisja oszacowała, że uproszczenia te obniżyłyby koszty wdrażania przepisów UE, a także zmniejszyłyby liczbę błędów, przyczyniając się do optymalizacji skutków wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

Z przeglądu wynika, że wysiłki Komisji na rzecz uproszczenia i ograniczenia zbędnych obciążeń są doceniane i przyniosły rezultaty. Na krytykę zasługują natomiast działania komunikacyjne w tym zakresie. W powszechnej opinii wysiłki Komisji nie uchodzą za wystarczające.

Istnieje zatem potrzeba rozważenia, dlaczego upraszczanie jest często skomplikowane, a ograniczanie obciążeń samo generuje obciążenia. Ważne jest, aby nie kładzono zbyt dużego nacisku na ilościowe określanie kosztów i korzyści, wykraczające poza racjonalny zakres. Celem jest uproszczenie, a nie kwantyfikacja sama w sobie. Choć użyteczna, kwantyfikacja często nie jest w pełni możliwa ze względu na jakościowy charakter niektórych skutków albo dostępność i odporność danych. Szczególne trudności nastrocza ilościowe

⁴⁰ COM(2017) 256.

⁴¹ COM(2016) 283

⁴² COM (2016) 605; Prace grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, powołanej przez Komisję w lipcu 2015 r., pozwoliły zidentyfikować możliwości uproszczenia nadmiernie skomplikowanych przepisów dotyczących polityki spójności.

określenie korzyści w przypadkach, w których właściwsze byłoby często zastosowanie metod jakościowych.

Komisja wciąż nie jest przekonana, że stosowanie zorientowanych na cele podejść, o których wprowadzenie zwróciły się Rada i w szczególności niektóre państwa członkowskie, byłoby szczególnie pomocne do celów ograniczania obciążeń. W 2017 r. Komisja uzasadniła szczegółowo swoje stanowisko i uzasadnienie to w żaden sposób się nie zmieniło⁴³. Podejścia zorientowane na cele zazwyczaj nie uwzględniają faktu, że nakładanie pewnych kosztów w dążeniu do osiągnięcia ważnych celów społecznych jest uzasadnione i konieczne. Komisja woli skoncentrować się na kosztach, które nie są konieczne do osiągnięcia celów prawodawstwa, opierając się na podstawach merytorycznych i angażując zainteresowane strony. Takie podejście jest bardziej przejrzyste, mniej arbitralne i jest mało prawdopodobne, aby wywołało skutki deregulacyjne, utrudniając osiągnięcie pożądanych celów polityki.

Komisja będzie nadal rozważać, w jaki sposób najlepiej identyfikować potencjał wprowadzenia uproszczeń i przełożyć go na cele REFIT lub w jaki sposób sprawić, aby przyjmowanie środków upraszczających było łatwiejsze i bardziej widoczne. Korzystne byłoby również usprawnienie procesu wykrywania nadmiernych kosztów w toku ewaluacji. W sprawozdaniu grupy zadaniowej zwrócono uwagę na łączne skutki przepisów (w tym aktów delegowanych i aktów wykonawczych). Ocena takich skutków może wymagać poprawy. Program REFIT mógłby prawdopodobnie – za pomocą platformy REFIT – odgrywać większą rolę w określaniu i rozwiązywaniu problemu gęstości legislacyjnej⁴⁴.

Wyniki przeglądu wykazują istnienie poparcia dla platformy REFIT. Sama platforma jest zadowolona z wkładu wnoszonego w realizację programu REFIT i uważa, że jej działalność należy kontynuować w obecnej formie⁴⁵. Większość zainteresowanych stron pragnie, aby platforma była bardziej produktywna i zbierała większą liczbę pomysłów dotyczących uproszczeń oraz aby pomysły te szybciej przekładały się na konkretne zmiany. Komisja zgadza się z tymi celami.

Platforma może wykorzystywać i przekazywać wiedzę o praktycznym wdrażaniu przepisów UE i ich wpływie. Należy jednak dołożyć większych starań, aby w pełni wykorzystywać jej potencjał w skuteczniejszy i sprawniejszy sposób. Platforma wymaga znacznych inwestycji ze strony swoich członków i Komisji. Ewentualna następczyni obecnej platformy powinna zatem usprawnić swoje metody pracy, poprawić komunikację z ogółem społeczeństwa i terminowo przekazywać informacje zwrotne. Oprócz obecnego nacisku na uproszczenie platforma powinna poświęcać większą uwagę kwestiom, takim jak pomocniczość, proporcjonalność i gęstość legislacyjna⁴⁶. W tym celu można zbadać sposoby pogłębienia wiedzy fachowej platformy i zwiększenia zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, które są odpowiedzialne za wdrażanie wielu przepisów Unii.

Działania Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego mogłyby stymulować prace platformy. Sami członkowie platformy mogliby inicjować prace związane z planowanymi ewaluacjami prawodawstwa, wykorzystując w tym celu swoje

⁴³ Aby uzyskać więcej informacji, zob. COM(2017) 651: „Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązanie na rzecz lepszych rezultatów”; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=PL>

⁴⁴ „Gęstość legislacyjną” definiuje się jako liczbę aktów prawnych w danym obszarze polityki.

⁴⁵ Opinia platformy REFIT XXII.10.a „Badanie platformy REFIT – Perspektywy na przyszłość”, przyjęta w dniu 14 marca 2019 r.: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_pl

⁴⁶ Pkt 4.5 COM(2018) 703: „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE”:

kontakty z istniejącymi sieciami w państwach członkowskich. Odpowiedni punkt wyjścia mogłyby stanowić uwagi przedstawione grupie zadaniowej⁴⁷.

3.4. Lepsze stanowienie prawa jako wspólne zadanie

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 r.⁴⁸ przewiduje wspólną odpowiedzialność Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w zakresie stanowienia wysokiej jakości prawodawstwa UE opartego na zasadach lepszych uregulowań prawnych, przejrzystości i współpracy przez cały okres trwania procesu legislacyjnego. Porozumienie to, mimo że stosunkowo nowe, przyniosło już znaczące sukcesy. Roczna wspólna deklaracja podpisana przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji zawiera wykaz wniosków, które należy traktować priorytetowo w procesie legislacyjnym. W dziedzinie aktów delegowanych i wykonawczych poczyniono postępy w zastępowaniu dawnych procedur procedurami przewidzianymi w Traktacie z Lizbony⁴⁹, uzgadnianiu kryteriów rozstrzygających, kiedy należy stosować akty delegowane, a kiedy wykonawcze⁵⁰, oraz otwarciu procesu opracowywania aktów delegowanych⁵¹. Komisja przedstawia obecnie roczne badanie dotyczące obciążenia w związku z upraszczaniem przepisów Unii.

W innych obszarach porozumienia postęp jest zróżnicowany. Przykładowo Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego regularnie przedstawia wstępne analizy dotyczące jakości ocen skutków Komisji Europejskiej, przy czym opracowało ono również 40 ocen skutków dotyczących istotnych zmian zaproponowanych przez Parlament Europejski. Rada ustanowiła swoje własne kompetencje do oceny istotnych zmian, lecz jeszcze z nich nie skorzystała.

Jak wspomniano powyżej, istnieje potrzeba nawiązania ściślejszej współpracy w celu ustalenia podstaw i dostarczania danych umożliwiających lepszą ewaluację prawa Unii. Ponadto państwa członkowskie nie składają jeszcze przejrzystych sprawozdań, gdy wykraczają poza wymogi prawa Unii w swoich krajowych środkach wykonawczych („nadmiernie rygorystyczne wdrażanie”)⁵². Komisja zainwestowała w platformę informatyczną, aby ułatwić zwiększenie przejrzystości w tym zakresie, ale w ciągu ostatnich

⁴⁷ Załącznik VI do sprawozdania grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl.pdf

⁴⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa; Dz.U. L 123 z 12.5.2016; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.POL

⁴⁹ Parlament Europejski i Rada (jako współprawodawcy) mogą uprawnić Komisję do przyjmowania aktów prawa wtórnego Unii. Takie uprawnienia są zgodne z art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Prawo Unii wciąż przewiduje jednak wiele uprawnień, które są zgodne ze starszą procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą i muszą zostać zaktualizowane. Komisja przedstawiła niezbędny wniosek w sprawie dostosowania łącznie 168 aktów prawnych (COM(2016) 799), a współprawodawcy osiągnęli porozumienie dotyczące dostosowania 64 z tych aktów, które jest obecnie finalizowane.

⁵⁰ Dyskusje w Parlamencie Europejskim i Radzie na temat wyboru między aktami delegowanymi (art. 290 TFUE) a aktami wykonawczymi (art. 291 TFUE) są często trudne. Kryteria mają sprawić, by wybory te budziły mniej sporów.

⁵¹ W grudniu 2017 r. uruchomiono nowy wspólny rejestr aktów delegowanych, do którego dostęp ma ogół społeczeństwa. Rejestr ten umożliwia obecnie społeczeństwu dostęp do poszczególnych etapów przygotowywania, przyjmowania, kontroli i publikacji aktów delegowanych: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁵² Opinia platformy REFIT XXII.9.a „Przejrzysta transpozycja (wdrażanie)”, przyjęta w dniu 14 marca 2019 r.: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_pl

trzech lat tylko dwa państwa członkowskie zgłosiły stosowanie takich przepisów⁵³. Jest ważne, aby wybory państw członkowskich dotyczące transpozycji i wdrażania nie komplikowały nadmiernie przepisów bez uzasadnionej potrzeby.

Istnieje możliwość poprawy sposobu, w jaki procedury lepszego stanowienia prawa na szczeblu unijnym i na szczeblu krajowym mogą ze sobą pozytywnie współdziałać. Jak zauważyła niedawno OECD, kilka państw członkowskich mogłoby lepiej informować zainteresowane strony o możliwościach, jakie oferują konsultacje Komisji i mechanizmy informacji zwrotnej, lub też dostarczać lepsze dowody merytoryczne bądź informacje podczas opracowywania przepisów w celu uzupełnienia istniejących praktyk Komisji Europejskiej⁵⁴.

4. WNIOSKI

Komisja umieściła lepsze stanowienie prawa w centrum swojego procesu kształtowania polityki. Pomogło to w osiągnięciu lepszych wyników ukierunkowanych na dziesięć priorytetów politycznych określonych na początku mandatu Komisji.

W przyszłości potrzeba kształtowania polityki w oparciu o podstawy merytoryczne, w sposób wspierający priorytety polityczne UE, będzie coraz większa. Lepsze stanowienie prawa staje się coraz bardziej integralną częścią kultury instytucjonalnej Komisji i jest szeroko popierane przez zainteresowane strony, które pragną w jeszcze większym stopniu i w bardziej znaczący sposób angażować się w kształtowanie polityki przez Komisję. Istnieją jednak możliwości dalszej poprawy sposobu organizacji procesów lepszego stanowienia prawa. Do większej poprawy jakości unijnego prawodawstwa przyczyniłyby się również silniejsze wspólne wysiłki, które powinny się rozpocząć od wdrożenia Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

W związku z tym w niniejszym komunikacie określono pewne ogólne zasady, które należy wziąć pod uwagę, a także określono możliwe sposoby podtrzymania zobowiązania Komisji do lepszego stanowienia prawa w nadchodzących latach.

⁵³ Zob. pkt 43 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

⁵⁴ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paryż, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>