



EVROPSKA  
KOMISIJA

Strasbourg, 19.5.2015  
COM(2015) 215 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU**

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

# **SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

## **Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU**

### **1. DOSEGANJE BOLJŠIH REZULTATOV: NOV NAČIN DELA NA EVROPSKI RAVNI**

Evropska komisija je odločena spremeniti, kaj Evropska unija (EU) počne in kako. EU, njene institucije in njena zakonodaja morajo služiti državljanom in podjetjem, ki morajo to občutiti v svojem vsakdanjem življenju in dejavnostih. Ponovno moramo vzpostaviti njihovo zaupanje v našo sposobnost za doseganje rezultatov.

Junckerjeva Komisija predstavlja nov začetek. Naša prednostna naloga je zagotoviti rešitve za pomembna vprašanja, ki jih države članice ne morejo rešiti same: naložbeni načrt za spodbujanje rasti in delovnih mest, vreden 315 milijard EUR, energetska unija za zagotavljanje zanesljive, cenovno dostopne in trajnostne energije, program notranje varnostne politike za soočanje s skupnimi grožnjami, kot sta terorizem in organizirani kriminal, enotni digitalni trg za spodbujanje spletnih priložnosti in agenda za migracije. Naše nove pobude izhajajo iz dejanskih političnih prednostnih nalog. Komisija se ne more in se niti ne bi smela ukvarjati z vsakim vprašanjem v EU. Novi pristop se odraža v njenem prvem delovnem programu, ki vsebuje le 23 pomembnejših novih pobud, ki so vse tesno usklajene z dogovorjenimi političnimi prednostnimi nalogami. Tudi dodatni in rutinski ukrepi, ki sledijo v tem letu, bodo odražali isto osredotočenost in namenskost. Pobuda „proračun EU, usmerjen v rezultate“ ima poleg tega namen pokazati dodano vrednost proračuna EU za državljanke EU.

Politične prednostne naloge so gonilo odziva Komisije na izzive, s katerimi se danes sooča EU. Boljše pravno urejanje bo zagotovilo temelje za pravočasne in dobre odločitve glede politik – vendar ne bo moglo nikdar nadomestiti političnih odločitev.

Danes predstavljamo nadaljnje ukrepe za ustvarjanje boljših pravil in posledično boljše rezultate. Še bolj bomo odprli postopek oblikovanja politik ter bolje poslušali in sodelovali s tistimi, ki zakonodajo EU izvajajo in imajo od nje koristi. Na novo bomo pregledali vsa področja politik, da bi ugotovili, kje bi bile potrebne izboljšave obstoječih ukrepov.

Nadaljevali bomo, kot smo začeli: še naprej se bomo osredotočali na naloge, ki jih res mora opraviti EU, in poskrbeli, da bodo dobro opravljene. Spoštovanje načel boljšega pravnega urejanja bo zagotovilo, da bodo ukrepi temeljili na dejstvih, dobro zasnovani in prinašali otipljive ter trajnostne koristi državljanom, podjetjem in družbi kot celoti.

To velja tako za novo kot za obsežno obstoječo zakonodajo EU. Ta zakonodaja je bistvena za trajnostni razvoj, za enotni trg, ki je gonilo našega gospodarstva, in za sprostitev naložb, potrebnih za podporo rasti in ustvarjanje delovnih mest. Na njej temelji evropski socialni model, poleg tega pa daje tudi pomen pravicam in svoboščinam, ki jih državljanje cenimo, vključno varnosti in pravici do sodnega varstva. Omogoča nam tudi odziv na skupne izzive, kot so energetska varnost, varstvo okolja in podnebja. V številnih primerih en niz pravil EU nadomesti kolaž 28 različnih nacionalnih pravil, kar državljanom in podjetjem olajša življenje s poenostavitvijo pravnega okvira, zmanjšanjem upravnega bremena na celotnem enotnem trgu in povečanjem regulativne predvidljivosti.

Evropska zakonodaja ni le nujna, ampak je naša velika prednost – je tisto jedro, po katerem se EU kvalitativno loči od vseh drugih modelov kolektivnega upravljanja na svetu. Zato je tako pomembno, da vsak posamezen ukrep iz zbirke pravil EU ustreza svojemu namenu in je

sodoben, učinkovit, sorazmeren, izvedljiv ter karseda preprost. Zakonodaja bi morala izpolnjevati svoj namen, biti preprosta za izvajanje, zagotavljati varnost in predvidljivost, poleg tega pa bi se morala izogibati nepotrebnim bremenom. Razumna in realistična pravila, ki se pravilno izvajajo in izvršujejo po celi EU. Pravila, ki nam pomagajo pri uresničitvi naših skupnih ciljev – nič več in nič manj.

Pri boljšem pravnem urejanju ne gre za „več“ ali „manj“ zakonodaje EU; prav tako ne pomeni deregulacije, postavljanja določenih področij politike v ozadje ali ogrožanja vrednot, ki jih cenimo: socialne zaščite in varstva okolja ter temeljnih pravic, vključno z zdravjem – če naštejemo le nekaj primerov. Pri boljšem pravnem urejanju gre za to, da dejansko dosežemo ambiciozne cilje politik, ki smo si jih zastavili.

V zadnjem desetletju je EU uvedla celovit sklop orodij in ustrezne postopke za boljše pravno urejanje. Prvi rezultati teh pomembnih sprememb so že vidni, toda ta Komisija se je odločila narediti korak naprej.

Naša zavezanost boljšemu pravnemu urejanju mora veljati na vseh področjih in graditi na že doseženem napredku na podlagi ocen učinka in programa ustreznosti predpisov (REFIT). Politik ne bi smeli vsiljevati, ampak bi moral biti postopek njihove priprave vključujoč ter temeljiti na polni preglednosti in sodelovanju, pri čemer bi morali prisluhniti stališčem tistih, ki jih zakonodaja zadeva, tako da bo preprosta za izvajanje. Odprti smo za zunanje povratne informacije in zunanji nadzor, da bi našli res prave rešitve. Politike EU bi bilo treba tudi redno pregledovati: morali bi biti pregledni in sprejeti odgovornost za doseganje ciljev politike ter za tisto, kar se je obneslo in kar je treba spremeniti.

Boljše pravno urejanje ni birokratska formalnost. Državljeni, podjetja in drugi deležniki sodijo EU po učinkih njenih ukrepov: ne le po novih pobudah, temveč še toliko bolj po že veljavnih pravilih. Komisija se zavezuje, da bo prevzela politično odgovornost za uporabo načel in postopkov boljšega pravnega urejanja pri svojem delu ter poziva druge institucije EU in države članice, naj storijo enako.

## **2. ODPRTOST IN PREGLEDNOST**

### **2.1. Več se posvetovati, boljše prisluhniti**

Odpiranje oblikovanja politik lahko EU naredi bolj pregledno in odgovorno, poleg tega pa zagotavlja, da politike temeljijo na najboljših razpoložljivih dokazih, in poveča njihovo učinkovitost. Na vseh ravneh, tj. na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter na ravni Unije, tisti, ki jih zakonodaja zadeva, najbolj razumejo njen učinek in lahko zagotovijo dokaze, potrebne za njeno izboljšanje.

Komisija namerava boljše prisluhniti državljanom in deležnikom ter biti odprta za njihove povratne informacije v vseh fazah postopka – od prve zamisli prek predloga Komisije do sprejetja in vrednotenja zakonodaje. Komisija namerava vzpostaviti spletni portal, na katerem bo mogoče spremljati vsako pobudo.

Nove smernice Komisije za boljše pravno urejanje temeljijo na obstoječih minimalnih standardih za posvetovanja<sup>1</sup> ter krepijo našo zavezanost visokokakovostnim in preglednim posvetovanjem, ki vključujejo vse zadevne deležnike in se osredotočajo na dokaze, ki so potrebni za dobre odločitve. To bomo dosegli na dva ključna načina.

---

<sup>1</sup> COM(2002) 704, ki ga dopolnjujejo COM(2012) 746, SWD(2012) 422 in COM(2014) 368.

Kot prvo, deležniki bodo svoja stališča lahko izrazili v celotnem življenjskem ciklu politike. S „časovnimi načrti“ in „začetnimi ocenami učinka“ bodo deležniki dobili priložnost, da zagotovijo povratne informacije, poleg tega pa se bodo od njih zahtevale ustrezne informacije že od samega začetka pripravljavanja nove pobude<sup>2</sup>. Med pripravo novih predlogov ter ocenjevanjem in izvajanjem „preverjanja ustreznosti“ obstoječe zakonodaje bodo potekala tudi dvanajsttedenska javna posvetovanja. Potem, ko Komisija sprejme predlog, imajo nacionalni parlamenti možnost predložiti svoja obrazložena mnenja o subsidiarnosti. Poleg tega bo Komisija pozvala državljane in deležnike, da v osmih tednih<sup>3</sup> predložijo povratne informacije: ta stališča bodo vključena v zakonodajno razpravo s tem, da jih bo Komisija zbrala ter predložila Evropskemu parlamentu in Svetu.

Drugič, vsi deležniki bodo imeli možnost predložiti povratne informacije o aktih, ki določajo tehnične ali posebne elemente, ki so potrebni za izvajanje zakonodaje, ki jo sprejmeta Evropski parlament in Svet. Osnutki delegiranih aktov bodo sedaj prvič na voljo širši javnosti na spletišču Komisije, in sicer štiri tedne v času, ko poteka tudi posvetovanje s strokovnjaki v državah članicah. Prav tako bodo štiri tedne javno na voljo izvedbeni akti, o katerih mora izreči mnenje ustrezen odbor, kar bo deležnikom omogočalo, da predložijo pripombe preden države članice o aktu glasujejo v zadevnem odboru<sup>4</sup>. Komisija bo na spletu objavila okviren seznam vseh takih aktov v pripravi, kar bo deležnikom omogočilo vnaprejšnjo pripravo. Sorazmerne ocene učinka bodo potrebne tudi vsakič, ko obstaja možnost znatnih učinkov.

Ob upoštevanju vloge in avtonomije socialnih partnerjev se za posvetovanja Komisije na podlagi člena 154 PDEU in predloge Komisije na podlagi člena 155 PDEU uporabljajo posebne ureditve.

## **2.2. Bolje pojasniti, kaj počnemo in zakaj**

V vsakem primeru moramo bolje pojasniti, zakaj ukrepamo, kakšne rezultate nameravamo doseči in kakšni so možni učinki. Vsakemu predlogu Komisije bo priložen izboljšan obrazložitveni memorandum<sup>5</sup>. Poleg namena predlaganega ukrepa bo v njem pojasnjeno tudi, kako so bila uporabljena načela boljšega pravnega urejanja: zakaj je pobuda potrebna, zakaj je najboljše orodje, ki ga ima EU na voljo, kakšno je mnenje deležnikov in kakšni so možni okoljski, družbeni in gospodarski učinki, zlasti na konkurenčnost ter mala in srednja podjetja (MSP). Vključeval bo tudi podrobnejša pojasnila, kako pobuda izpolnjuje povezana preskusa subsidiarnosti (zakaj cilja ni mogoče doseči na ravni držav članic) in sorazmernosti (zakaj predlagani ukrep ne presega tega, kar je potrebno za izpolnitev cilja). To je bistveno za spodbujanje odgovornosti.

---

<sup>2</sup> Ti časovni načrti in začetne ocene učinka se bodo pošiljali prek samodejnega sistema obveščanja, dostopnega na <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=sl#sl>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=sl#sl>.

<sup>3</sup> Brez poseganja v posebno ureditev, ki se uporablja za predloge Komisije v skladu s členom 155(2) PDEU.

<sup>4</sup> Za osnutke tako delegiranih kot izvedbenih aktov bodo veljale določene izjeme, vključno: kadar osnutek izvedbenega akta zadeva finančno upravljanje in kadar pri obeh vrstah aktov ni manevrskega prostora v zvezi z vsebino oziroma je ta omejen; kadar je obsežno posvetovanje potekalo že med pripravo akta (na primer v okviru pripravljalnega dela agencije EU); kadar so posvetovanja nemogoča zaradi nujnosti ali iz drugih ustrezno utemeljenih razlogov.

<sup>5</sup> Obrazložitveni memorandum se zahteva pri vseh zakonodajnih predlogih in delegiranih aktih, ne pa pri izvedbenih aktih.

### **2.3. Kako zakonodaja EU vpliva na ljudi, podjetja in družbo kot celoto – vsakdo mora imeti možnost izraziti svoje mnenje**

Komisija si želi, da bi imeli deležniki možnost zagotavljati povratne informacije ne le ob določenih „kontrolnih točkah“ v postopku priprave določene politike, temveč kadar koli o katerem koli vidiku politike in zakonodaje EU. Želimo vedeti, kako zakonodaja EU vpliva na ljudi in podjetja in kako bi lahko pripomogli k temu, da bi delovala boljše.

Z novostjo na spletišču Komisije o boljšem pravnem urejanju „Razbremenite se – povejte svoje mnenje“ („Lighten the Load – Have Your Say“) bo imel vsakdo možnost, da v dopolnilno formalnim posvetovanjem, ki jih Komisija izvaja, izrazi svoja stališča in poda pripombe na obstoječe zakone in pobude EU. Zanima nas, kaj se ljudem zdi nadležno, obremenjujoče ali potrebno izboljšav. Odgovorili bomo bodisi z neposrednim nadaljnjim ukrepanjem bodisi pošiljanjem pripomb v nadaljnjo obravnavo na novo platformo deležnikov, ki je opisana spodaj. To bo evropskim državljanom, socialnim partnerjem in podjetjem dalo neposredno sredstvo za razumevanje politike EU in vpliv nanjo z uporabo interaktivnih orodij, primernih za digitalno dobo.

## **3. BOLJŠE UKREPANJE: BOLJŠA ORODJA ZA BOLJŠE POLITIKE**

### **3.1. Doseganje ciljev: boljše pravno urejanje kot uravnotežen načrt**

Boljše pravno urejanje ne pomeni postavljanja določenih politik ali ciljev pred druge. Gre za to, da smo jasni glede ciljev, ne glede na to, kaj so. Gre za to, da zagotovimo, da je določena rešitev na področju politike najboljši in najmanj obremenjujoč način za doseganje teh ciljev, in gre za to, da smo odkriti o tem, kako dobro delujejo rešitve. Vse znatne učinke – najsi bodo pozitivni ali negativni, količinsko opredeljivi ali ne – bi bilo treba analizirati in obravnavati.

Komisija bo že danes pri svojem delu začela uporabljati nove, integrirane smernice za boljše pravno urejanje<sup>6</sup>. Te smernice bodo zagotovile, da se gospodarski, družbeni in okoljski učinki v analitičnem delu Komisije še naprej obravnavajo en ob drugem in skupaj s temeljnimi pravicami. Komisija z njimi obnavlja svojo zavezo, da se bo opirala na najboljše razpoložljive dokaze in znanost, ter še bolj poudarja svojo zavezanost, da bo še pred sprejemom ukrepov vzpostavila jasne načrte za spremljanje in izvajanje. Z njimi zagotavlja tudi, da bo ohranjanje konkurenčnosti EU in trajnosti njenega razvoja ostalo naša prednostna naloga na vseh področjih.

Pri obravnavi rešitev v okviru politik bomo razmislili tako o regulativnih kot o dobro zasnovanih<sup>7</sup> neregulativnih ukrepih, pa tudi o izboljšavah pri izvajanju in izvrševanju obstoječe zakonodaje. Naše rešitve bodo izkoristile vse priložnosti, ki jih digitalne in druge tehnologije nudijo dandanes in ki jih bodo morda nudile jutri, ne bodo omejevale inovacij in bodo delovale učinkovito tako v digitalnem kot v fizičnem svetu.

---

<sup>6</sup> Za pobude, ki so že zelo napredovale, se bo do konca leta 2015 uporabljalo prehodno obdobje. Pri sklicevanju na nove zahteve iz smernic za boljše pravno urejanje bo novi odbor za regulativni nadzor v okviru pregledov kakovosti ob upoštevanju časovnega zaporedja za vsak postopek priprave ocene učinka in glavnega vrednotenja pod njegovim nadzorom, opravil pragmatično presojo. Javno posvetovanje o osnutkih delegiranih in izvedbenih aktov ter objava ustreznih načrtov se bosta postopno uvedla hkrati s potrebnimi notranjimi postopkovnimi zahtevami.

<sup>7</sup> Glej načela za boljše samourejanje in sourejanje ter povezano prakso Skupnosti: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>.

Posebno pozornost namenjamu pravilom, ki zadevajo mala in srednja podjetja, ki imajo pre pogosto občutek, da jih ovira birokracija. Vendar vsa ta pravila ne izvirajo iz Bruslja in veliko pravil EU je ravno tako ustreznih za manjša kot za večja podjetja: delavec v majhnem podjetju, ki proizvaja obrtne izdelke, ima enako pravico do varovanja zdravja in varnosti kot proizvodni delavec v ogromni tovarni. Če pa je zakonodajni okvir preveč zapleten, obremenjujoč ali birokratski, obstaja nevarnost, da ga manjša podjetja enostavno ne morejo upoštevati – tako delavci niso zaščiteni ali pa se skromni viri podjetja porabljajo le za uporabo pravil in ne za rast podjetja ter ustvarjanje delovnih mest.

Pri pripravi pobud bomo bolj skrbno upoštevali načelo „najprej pomisli na male“: pri snovanju in ocenjevanju politik bomo upoštevali interese malih in srednjih podjetij in za njih predvideli manj strogo ureditev, vključno s popolnim izvzetjem za mikropodjetja, v vseh primerih, v katerih je to mogoče in smiselno<sup>8</sup>. Kadar ne eno ne drugo ne bo mogoče, na primer ker se tako ne bi učinkovito dosegali družbeni, okoljski in gospodarski cilji predlagane zakonodaje, bo Komisija pojasnila razloge.

### **3.2. Komisija, odprta za nadzor**

Navedene zaveze so ambiciozna sprememba našega načina delovanja. Nadzor nam lahko pomaga pri tem, da bomo vztrajali pri svojih načelih boljšega pravnega urejanja in s tem zagotovili, da predlogi temeljijo na najboljših razpoložljivih dokazih in analizah.

Od leta 2006 to nadzorno vlogo opravlja odbor za oceno učinka, ki zagotavlja kakovost ocen učinka, ki jih Komisija izvaja pred odločitvami za nove pobude. Kot je bilo oznanjeno decembra 2014<sup>9</sup>, bo obstoječi odbor nadomestil nov odbor za regulativni nadzor z okrepljeno vlogo.

Novi odbor bo ocenjeval kakovost ocen učinka, ki so podlaga za politično odločanje. Če se Komisija odloči, da bo ukrepala brez ustrezne ocene učinka, ki bi podpirala njeno odločitev, bo javno pojasnila svoje razloge. Drugače kot v preteklosti bo odbor preverjal tudi pomembnejša vrednotenja in „preverjanje ustreznosti“ obstoječe zakonodaje.

Sestava bo odboru omogočala pripravo nepristranskih mnenj na podlagi izčrpnega strokovnega poznavanja ustreznih analitskih metod. V skladu s tem bo novi odbor sestavljen iz predsednika in šestih članov, ki bodo sedaj prvič v odboru zaposleni s polnim delovnim časom in brez kakršnih koli obveznosti glede politik v Komisiji. Poleg tega bodo trije člani najeti izven institucij EU za časovno omejen mandat brez možnosti ponovnega imenovanja. Vsi člani bodo izbrani s strogimi in objektivnimi izbirnimi postopki na podlagi njihovega strokovnega znanja in izkušenj.

### **3.3. Skupna zavezanost institucij EU**

Predlogi Komisije niso nič več kot le predlogi. Obravnavati in sprejeti jih morata sozakonodajalca. V zakonodajnem postopku predlogi le redko ostanejo nespremenjeni: spremenita jih tako Evropski parlament kot Svet. Po sprejetju akt na nacionalno ali regionalno raven prenesejo države članice. To lahko vpliva na koristi in stroške, ki jih prinaša – pozitivno ali negativno.

---

<sup>8</sup> Opredelitve malih, srednjih in mikro podjetij so navedene na naslovu: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_sl.htm).

<sup>9</sup> Glej IP/14/2761.

Čeprav ima pri boljšem pravnem urejanju ključno vlogo Komisija, ga ne more doseči sama. Samoumevno je, da imata v demokratičnem procesu Evropski parlament in Svet pravico, da spreminjata zakonodajo – vendar to prinaša tudi odgovornost, da jemljeta v obzir učinke teh sprememb. Zato bi se morala Evropski parlament in Svet zgledovati po zavezi Komisije za boljše pravno urejanje; isto velja za države članice pri prenosu in izvajanju zakonodaje EU.

V Medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje iz leta 2003 je navedeno, kako bi morali Evropski parlament, Svet in Evropska komisija sodelovati pri zagotavljanju čim boljše priprave zakonodaje EU. Vendar pa se ti dobri nameni ne izvajajo vedno. Na primer, med letoma 2007 in 2014 je Komisija pripravila več kot 700 ocen učinka; v istem obdobju je Evropski parlament opravil oceno učinka približno 20 predlogov sprememb, Svet pa nobene. Sozakonodajalca le redko začneta svojo obravnavo predloga z ustreznim pregledom ocene učinka Komisije. In zlasti ob koncu pogajanj se sklepajo kompromisi brez polnega upoštevanja neposrednih in posrednih učinkov, ki jih kompromisne spremembe lahko sprožijo.

V preteklosti sta Evropski parlament in Svet občasno oklevala pristati na ukrepe, s katerimi bi se zmanjšala upravna bremena. Na primer, predlog za standardni obračun DDV so oslabili in onemogočili države članice in Svet ter s tem ogrozili 15 milijard EUR prihranka. Poleg tega gredo države članice pri izvajanju zakonodaje na nacionalni ravni pogosto dlje od tistega, kar zahteva zakonodaja EU („čezmerno prenašanje“). To lahko okrepi koristi, lahko pa tudi doda nepotrebne stroške za podjetja in javne organe, ti stroški pa se zmotno povezujejo z zakonodajo EU.

Vendar Komisija priznava, da je novo politično vzdušje tako v Evropskem parlamentu kot v Svetu priložnost za vse ne le, da se zavežejo načelom boljšega pravnega urejanja, temveč da jih tudi spoštujejo.

Do dejanskih sprememb bo prišlo le ob skupni zavezanosti vseh institucij EU ter prav vsake države članice. Komisija predlaga nov sporazum z Evropskim parlamentom in Svetom. Namen predloga je, da se vse strani zavežejo k boljšemu oblikovanju zakonodaje in sodelovanju, da bodo državljani, podjetja in družba kot celota opazili koristi EU v svojem vsakdanjem življenju. Boljše pravno urejanje vidimo kot bistveno politično prednostno nalogo, tako za nove predloge kot za obstoječo zakonodajo. Glede na to, da si delimo odgovornost do širše javnosti v EU, ostali instituciji pozivamo, da tudi oni storita podobno in si v sodelovanju z nami prizadevata za ta cilj.

Zlasti pozivamo Evropski parlament in Svet, naj:

- dasta prednost pobudam, ki bi poenostavile ali izboljšale obstoječe zakone, kot so pobude iz programa Komisije REFIT – tako bi hitreje dosegli nameravane koristi;
- izvedeta oceno učinka za vsako bistveno spremembo, ki jo Evropski parlament in Svet predlagata med zakonodajnim postopkom. Kadar se dogovor Evropskega parlamenta in Sveta znatno razlikuje od začetnega predloga Komisije, bi morala pred sprejetjem končne odločitve oceniti verjetni gospodarski, družbeni in okoljski učinek ter regulativno breme;
- se strinjata, da bi morala biti zakonodaja razumljiva in jasna, strankam omogočati enostavno razumevanje njihovih pravic in obveznosti, vsebovati ustrezne zahteve za poročanje, spremljanje in vrednotenje, se izogibati nesorazmernim stroškom in biti praktično izvedljiva;

- se strinjata, da ima vsaka institucija pravico zahtevati, da neodvisna skupina izvede oceno teh dejavnikov po kakršni koli bistveni spremembi predloga Komisije. Ta ocena bi morala biti dokončana in javno objavljena v razumnem roku ter upoštevati vse obstoječe ocene učinka. Vsaka institucija bi v skupino imenovala po enega člana, ki bi lahko dokazal, da ima potrebno strokovno znanje in izkušnje, da nima konflikta interesov in da bo deloval neodvisno od organa za imenovanje;
- se strinjata, da bi bilo treba pred obravnavo novih pobud ustrezno ovrednotiti že veljavno zakonodajo, da se ugotovi, ali se lahko začrtana naloga opravi z obstoječimi orodji;
- v vsak nov akt sistematično vključita določbe o spremljanju in kasnejšem vrednotenju;
- pozivata države članice, naj se izogibajo „čezmernemu prenašanju“ pravil EU v nacionalno pravo. „Čezmerno prenašanje“ sicer lahko prispeva k doseganju ciljev zakonodaje v lokalnem okolju ali ima namen doseči večje koristi, lahko pa tudi nalaga znatna dodatna bremena. Države članice bi bilo treba pozvati, naj vsakič pojasnijo razloge za takšno „čezmerno prenašanje“;
- pristaneta na revidiran skupni dogovor o delegiranih aktih, vključno z merili za razlikovanje med delegiranimi in izvedbenimi akti<sup>10</sup>;
- delujeta na bolj pregleden in vključujoč način;
- se zavežeta k boljši pripravi zakonodaje, da bodo zakoni EU pravilni, razumljivi, jasni in dosledni, kar bo vsakomur omogočilo enostavno in nedvoumno razumeti svoje pravice in obveznosti;
- spodbujata „prenovljeno“ zakonodajo, da zakoni ostanejo jasni in dobro strukturirani tudi po spremembah ter
- naredita zakonodajo EU karseda dostopno, tako da ima vsakdo dostop do zakonodaje, ki ga zadeva – na spletu, posodobljeno, zanesljivo, popolno in konsolidirano.

Predlog Komisije za nov medinstitucionalni sporazum zagotavlja dobro izhodišče za pogajanja in Komisija upa, da bodo lahko vse tri institucije oblikovale dokončen nov dogovor do konca tega leta.

#### **4. OSVEŽITEV OBSTOJEČE ZAKONODAJE**

Tehtanje koristi in stroškov bi moralo biti več, kot le „posnetek“ stanja, kakršno je bilo ob rojstvu politike: ocenjevanje in vrednotenje bi se moralo nadaljevati skozi celo življenjsko dobo politike, da bi se zagotovilo, da ves čas ustreza svojemu namenu. To pomeni, da bi se po začetku izvajanja politike ozrli nazaj, da bi videli njen dejanski vpliv na posamezne sektorje, ter predlagali, na kakšne načine bi se lahko olajšalo breme, ne da bi se okrnili cilji politike. Običajno bi tako vrednotenje vključevalo odprto javno posvetovanje.

Razjasniti bi si bilo treba, v katerih primerih so bili rezultati pod pričakovanji in v katerih primerih je imel ukrep nenamerne posledice, bodisi gospodarske, družbene ali okoljske.

---

<sup>10</sup> Ta merila bi bilo treba oblikovati ob upoštevanju poročila Józsefa Szájerja iz Evropskega parlamenta o spremljanju prenosa zakonodajnih pooblastil in nadzoru držav članic nad izvajanjem izvedbenih pooblastil Komisije. Sklenitvi novega skupnega dogovora bi lahko sledila uskladitev regulativnega postopka s pregledom z Lizbonsko pogodbo.

Moramo biti pripravljeni ponovno razmisliti o politiki in jo po potrebi izboljšati. Poleg tega je treba najti nove načine za razpravo in doseganje dogovora z Evropskim parlamentom in Svetom o tem, kaj deluje in kaj ne. Brez tega si ni mogoče predstavljati nobenega pomenljivega poskusa zmanjšanja birokracije ali izvedbe potrebnih sprememb zakonodaje.

Za politike je normalno, da se osredotočajo na nove pobude. Vendar pa se EU ne sodi le po novih političnih pobudah, temveč tudi po koristih in bremenu obstoječe zakonodaje EU. Tako je aktivno upravljanje z obstoječo zakonodajo EU politično enako pomembno kot priprava novih pobud.

Sčasoma lahko tudi dobro oblikovana zakonodaja zastari, postane bolj obremenjujoča, kot je potrebno, ali ne dosega več svojih ciljev. Na primer, spremembe na trgu imajo lahko za posledico, da zakon ni več uporaben, ustrezen in ne služi svojemu namenu. Spreminjajoča se tehnologija lahko ponudi možnost za doseganje cilja politike na boljši način – na primer, možnost predložiti obrazec na spletu. Izkušnje, pridobljene pri izvajanju politike z boljšim spremljanjem in vrednotenjem, prav tako lahko prinesejo nove dokaze o tem, katere rešitve politike so najboljše.

#### **4.1. Program REFIT – ohranjanje ustreznosti prava EU**

Namen programa Komisije za ustreznost in uspešnost predpisov (REFIT) je zagotavljati, da zakonodaja EU ostane ustrezna svojemu namenu in dosega rezultate, ki so jih zakonodajalci EU načrtovali. Program REFIT ne stremi k deregulaciji, ampak k *boljšem* pravnem urejanju. Njegov namen je omogočiti državljanom, podjetjem in družbi kot celoti, da na najbolj učinkovit in uspešen način izkoristijo prednosti zakonodaje EU, hkrati pa odpraviti birokracijo in znižati stroške, ne da bi pri tem ogrozili cilje politike. Program REFIT ne pomeni enkratnega pregled: gre za trajno zavezanost k ohranjanju smotrnega in zdravega prava EU.

Program REFIT gre z roko v roki z ambicioznim oblikovanjem politike. Odkrite ocene obstoječe zakonodaje bodo pogosto poudarile možnosti za zmanjšanje regulativnega bremena, da bi se izboljšalo izvajanje in zvišali standardi. Prav tako lahko pomagajo pri ugotavljanju novih političnih izzivov, ki se pojavljajo v hitro spreminjajočem se svetu in ki jim starejša zakonodaja ni vedno kos.

Od vzpostavitve leta 2012 je programu REFIT uspelo mnogo bolje osvetliti vsakodnevne izzive, s katerimi se državljanji in podjetja spoprijemajo pri uporabi obstoječe zakonodaje. Napredek se spremlja s pregledom stanja programa REFIT: zadnja različica je bila objavljena danes<sup>11</sup>. Komisija namerava na osnovi že doseženega okrepiti program REFIT, da bi zagotovila boljše, oprijemljivejše rezultate. Program REFIT bo postal bolj:

- *ciljen* – z osredotočanjem na najpomembnejše vire neučinkovitosti in nepotrebne bremena;
- *količinsko opredeljen* – vsak predlog v okviru programa REFIT bodo spremljale ocene možnih koristi in prihrankov pri stroških; po sprejetju zakonodaje bodo objavljene posodobljene ocene; Komisija bo skupaj z državami članicami in deležniki preverjala, ali se ta potencial odraža v dejanskih učinkih;

---

<sup>11</sup> SWD(2015) 110.

- *vkjučujoč* – nova platforma REFIT bo neprecenljiv vir predlogov za izboljšanje zakonodaje EU;
- *vpet v politično odločanje* – program REFIT bo pomemben del vsakoletnega delovnega programa in političnega dialoga Komisije z drugima institucijama EU pred in po sprejetju delovnega programa.

Program REFIT je skupna odgovornost. Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj odločno podpreta pobude, ki so zasnovane, da bi se izboljšali uspešnost in učinkovitost veljavne zakonodaje.

#### **4.2. Program REFIT v akciji**

Vse prihodnje pobude v okviru programa REFIT bodo odražale ta okrepljeni pristop, ki se opira na delo nove platforme REFIT ter na rezultate tekočih vrednotenj, zlasti vrednotenj in preverjanj ustreznosti, določenih kot prednostnih v okviru programa REFIT.

Izkušnje, pridobljene pri teh pregledih, bodo pomagale pri oblikovanju **prihodnjih zakonodajnih predlogov**. Kadar se bo ugotovilo, da so regulativni stroški nesorazmerni zastavljenim ciljem, se bodo raziskali alternativni pristopi k doseganju istih ciljev. Na primer, prihodnji pregledi predpisov o posebni ureditvi DDV za mala podjetja, o enotnem oknu EU za carino in o površinah z ekološkim pomenom bi lahko prinesli precejšnje prihranke.

##### ***Nove in obstoječe pobude za zmanjšanje bremen ...***

Številne **nove pobude** bodo objavljene kot del delovnega programa Komisije kasneje v letošnjem letu. Vendar Komisija **že aktivno deluje**, da bi zmanjšala bremena na področjih, kot so:

- javna naročila: Komisija bo predlagala standarden obrazec, da bi rešila težave malih in srednjih podjetij, ki se vedno znova soočajo z izpolnjevanjem dolge in zapletene dokumentacije o javnih naročilih;
- statistika podjetij: Komisija bo merila in zagotovila prihranke pri stroških za podjetja v okviru okvirne uredbe o vključitvi statistike podjetij (FRIBS) in statistike enotnega trga (SIMSTAT);
- zakonodaja na področju kemikalij: zakonodaja EU na področju kemikalij je prinesla znatne prihranke pri stroških za podjetja, ki poslujejo na enotnem trgu. Vendar pa je za mala podjetja težko in drago spoštovati s tem povezane upravne zahteve. Komisija se bo teh vprašanj lotila s poenostavitvijo pravil za snovi, ki se uporabljajo v majhnih količinah, in s pripravo akcijskega načrta za pomoč MSP pri upoštevanju roka za registracijo teh količin, tj. 1. junij 2018. Predlogi za poenostavitev postopka odobritve, zmanjšanje zahtevane količine informacij in povečanje predvidljivosti postopka bodo predloženi leta 2015.

##### ***Razveljavitev zastarele zakonodaje ...***

Poleg tega bo Komisija še naprej pregledovala sektorsko zakonodajo, da bi izločila zastarelo zakonodajo, ki ne služi več svojemu namenu ali je preveč obremenjujoča, in predlagala njeno razveljavitev. Na različnih področjih politike<sup>12</sup> je bilo ugotovljenih 23 kandidatov za

<sup>12</sup> Za podrobnosti glej pregled stanja programa REFIT.

razveljavitev. Na področju kmetijstva in ribištva se vsako leto izvaja pregled za določitev zastarelih aktov. Te dobre prakse se bodo razširile po vsej Komisiji.

### ***Vrednotenje in preverjanje ustreznosti ...***

Poleg tega bodo pregledi in celovita vrednotenja, ki se že izvajajo, podlaga za morebitne prihodnje ukrepe pri širokem naboru politik in zakonodaje – na primer glede zamud pri plačilu, pesticidov, prehranskih in zdravstvenih trditev na živilih, zavarovanja motornih vozil, uredbe EU o izvedenih finančnih instrumentih in uredbe o kapitalskih zahtevah.

Tudi druga vrednotenja v okviru programa REFIT so v zaključnih fazah. Zlasti:

- pri preverjanju ustreznosti splošne živilske zakonodaje (Uredba 178/2002) se bo vrednotilo, ali se temeljna načela in opredelitve iz uredbe uspešno izvajajo in ali nove dolžnosti nosilcev živilske dejavnosti ustrezajo svojemu namenu, ob upoštevanju pravil in standardov, ki so določeni v poznejši zakonodaji, njihovega izvajanja in posledičnih kumulativnih učinkov ter morebitnih prekrivanj;
- na podlagi celovitega vrednotenja svežnja o varnosti in zdravju pri delu, ki naj bi se zaključilo konec leta 2015, bo Komisija določila, katerih primanjkljajev se je treba lotiti, in zasnovala posebne ukrepe za zmanjšanje bremen MSP in za pomoč MSP pri upoštevanju zahtev EU. Obravnavala bo tudi možne ukrepe za izboljšanje skladnosti in doslednosti med zakonodajo na področju varnosti in zdravja pri delu ter zakonodajo na področju kemikalij (REACH);
- podobno se bodo na podlagi rezultatov preverjanja ustreznosti zakonodaje na področju kemikalij zunaj REACH, ki naj bi bilo končano leta 2016, določili morebitni nadaljnji ukrepi za zmanjšanje bremen.

### ***Izboljšanje izvajanja ...***

Pri zmanjšanju upravnega bremena ne gre le za spremembo zakonodaje. Izvajanje prava EU se lahko izboljša na mnogo drugih načinov. Komisija bo na primer:

- sprožila širok pregled zahtev za poročanje, da bi videla, kako bi se dalo zmanjšati bremena. Ta pregled se bo zlasti osredotočil na področja, glede katerih so deležniki nedavno izrazili zaskrbljenost, kot so kmetijstvo, energetika, okolje in finančne storitve;
- sodelovala z državami članicami pri preučevanju najboljših načinov za zagotavljanje spoštovanja prava EU na nacionalni ravni, vključno s tistimi, ki so sprožile pregled tega, kako dobro se pri varovanju okolja dopolnjujeta zakonodaja EU in zakonodaja držav članic (kot v pobudi „Make It Work“). Cilj je najti rešitve za izboljšanje učinkovite uporabe prava EU na nacionalni in lokalni ravni z zmanjšanjem njegove zapletenosti, obenem pa ohraniti njegovo raven zaščite;
- dokončala delo v zvezi z podatkovno zbirko, s katero bo zagotavljala izčrpen in zanesljiv pregled zahtev EU in držav članic za označevanje živil in ki bo v pomoč zlasti MSP;
- še naprej skrbno nadzorovala, ali se direktive EU prenašajo v nacionalno zakonodajo jasno, pravilno in pravočasno ter ali se pravila EU ustrezno izvajajo in izvršujejo v vseh državah članicah, s čimer se zagotavlja pravna varnost, podjetjem in državljanom pa ponuja možnost, da uživajo koristi enotnega trga.

### ***Poenostavitev financiranja EU ...***

Komisija že dolgo zagovarja poenostavitev upravljanja s sredstvi EU, s čimer bi se ob hkratnem ohranjanju visokih standardov finančnega upravljanja čim bolj povečale koristi tega financiranja. Napredek pri poenostavljanju se spremlja s pregledom stanja pri izvajanju programa upravne poenostavitve, ki ga redno objavlja Komisija.<sup>13</sup> Zapletenost upravnih pravil za izvrševanje proračuna EU tako na ravni Unije kot na ravni držav članic povečuje birokracijo, zamude, stroške nadzora in napake. Poenostavitev je gradnik novega prizadevanja EU za „proračun, usmerjen v rezultate“ in Komisija bo to delo nadaljevala, na primer na področju:

- skupne kmetijske politike, pri čemer bo Komisija poenostavila vodenje skupne ureditve trgov, zlasti z združevanjem 200 obstoječih uredb Komisije v 40 izvedbenih in delegiranih aktov;
- evropskih strukturnih in investicijskih skladov, pri čemer bo Komisija ustanovila skupino na visoki ravni za spremljanje uresničevanja poenostavitev v državah članicah, izvedla niz študij, s katerimi bo preučila nadaljnje možnosti za zmanjševanje stroškov in poenostavitev, in ustvarila interaktivno podatkovno zbirko pravnih besedil in smernic za države članice, upravičence in deležnike;
- izvajanja programa Obzorje 2020, v okviru katerega se pripravlja drugi val ukrepov za poenostavitev okvirnega programa za raziskave in inovacije.

### **4.3. Vključujoč pristop**

Komisija si bo od deležnikov aktivno prizadevala pridobiti prispevek o tem, kako izboljšati zakonodajo EU.

Poleg nove spletne strani „Lighten the Load – Have Your Say“, opisane zgoraj, Komisija vzpostavlja „platformo REFIT“ in bo ljudem kmalu dala možnost izraziti njihovo mnenje ter zagotovila temelj za vključujoče delo na skupni agendi. Platforma bo vključevala strokovnjake na visoki ravni iz podjetij, socialne partnerje in civilno družbo, ki bodo imenovani v odprtem in preglednem postopku, pa tudi strokovnjake iz vseh 28 držav članic, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij. Deležniki, ki imajo pomisleke ali predloge, bodo na platformi lahko predstavili svoja stališča o vplivih zakonodaje EU in predlagali izboljšave zakonodaje. Platforma bo te predloge obravnavala, povprašala po stališčih o določenih temah, kot so „ovire za digitalizacijo“ ali „za inovacije“, in Komisiji podala konkretne predloge.

Platformi bo predsedoval prvi podpredsednik Komisije. Komisija se bo odzvala na vse predloge platforme in sistematično pojasnila, kako jih namerava upoštevati. Komisija bo pozvala države članice, naj storijo enako, kadar se predlogi nanašajo na prenos v nacionalno zakonodajo in izvajanje.

## **5. SKLEPNE UGOTOVITVE**

V tem sporočilu je predstavljena vrsta ukrepov, ki kažejo obnovljeno zavezo Komisije, da bo pri svojem vsakodnevnem delu uporabljala boljše pravno urejanje. Komisija želi s tem svoje delo narediti bolj pregledno in vključujoče, da bi tako lahko pripravljala bolj kakovostne predloge; poleg tega želi zagotoviti, da bi obstoječa pravila bolj učinkovito dosegala pomembne družbene cilje.

---

<sup>13</sup> Pregled stanja pri izvajanju programa poenostavitve za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020, COM(2014) 114 final (3.3.2014).

Vendar pa Komisija boljšega pravnega urejanja ne more doseči sama. To zahteva skupno zavezanost vseh institucij EU, držav članic in drugih akterjev, kot so socialni partnerji. Evropski parlament in Svet sta posebej odgovorna za boljše pravno urejanje. Komisija ju poziva, naj hitro začneta pogajanja na podlagi predloga Komisije za nov medinstitucionalni sporazum – s ciljem, da bi bil sporazum dokončno oblikovan do konca leta 2015.