



# Bolja regulativa

*analiza stanja i nastavak  
naše obveze*

#EUHaveYourSay

Rukopis dovršen u travnja 2019

Europska komisija nije odgovorna za bilo kakve posljedice koje proizlaze iz ponovne uporabe ove publikacije.

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2019

© Europska unija, 2019

Ponovna je uporaba dopuštena uz uvjet navođenja izvora.

Politiku ponovne uporabe dokumenata Europske komisije uređuje Odluka 2011/833/EU od 12. prosinca 2011. (SL L 330, 14.12.2011., str. 39.).

Za svaku uporabu ili reprodukciju fotografija ili druge građe koja nije zaštićena autorskim pravom Europske unije dopuštenje treba zatražiti izravno od vlasnika prava.

Print ISBN 978-92-76-01528-4

doi:10.2792/0985

KA-01-19-281-HR-C

PDF ISBN 978-92-76-01522-2

doi:10.2792/3956

KA-01-19-281-HR-N

# Bolja regulativa: analiza stanja i nastavak naše obveze

15. travnja 2019

# 1 UVOD

Junckerova Komisija nastojala je poduzimati različite korake, na drugačiji način (<sup>(1)</sup>). Odlučno smo se usredotočili na deset političkih prioriteta i ostvarili konkretne rezultate u pitanjima koja su Euroljanima najvažnija. Demokratske promjene bile su jedan od tih prioriteta, a tijekom prošlog mandata načela bolje regulative zauzimala su središnje mjesto u našim postupcima oblikovanja politika jer je otvoreni i participativnije, na dokazima utemeljeno oblikovanje politika ključno za poboljšanje legitimnosti djelovanja EU-a. Preobrazili smo unutarnje metode rada i postupke planiranja kako bismo bolju regulativu ugradili u sve faze planiranja i programiranja te izrađivali djelotvornije godišnje programe rada.

Uvođenje načelâ bolje regulative potaknuto je željom za boljim europskim upravljanjem (<sup>(2)</sup>) i uključivanjem održivog razvoja u oblikovanje politika Unije (<sup>(3)</sup>) tako da se gospodarski, socijalni i okolišni učinci razmatraju zajedno. Bolja regulativa podrazumijeva profesionalizaciju svih aspekata oblikovanja politika i održavanje njegove svrhovitosti u današnjem svijetu. Ona nije nejasan birokratski postupak. Bolja regulativa znači da će se propisi donositi kad su potrebni da bi se ostvarili zajednički ciljevi koji se mogu djelotvorno postići samo zajedničkim djelovanjem na europskoj razini. Ona nema skrivenu deregulatornu svrhu. Bolja regulativa znači i razmatranje alternativnih načina postizanja rezultata jer propisi nikad ne bi trebali biti sami sebi cilj. Mjere na razini EU-a uvijek bi trebale imati dodanu vrijednost u odnosu na ono što se može učiniti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Ova je Komisija stoga bila ambiciozna kad je trebalo i suzdržana kad je bilo moguće. Težili smo ostvarenju boljih rezultata za naše građane i poduzeća. Nastojali smo izgraditi povjerenje u institucije Unije. Poticali smo i aktivno sudjelovanje građana i dionika u oblikovanju djelovanja Unije, onoga što bi trebala činiti ili što bi trebala činiti drukčije, kao i onoga što više ne bi trebala činiti. Utvrđivanjem okvira za postizanje transparentnosti, odgovornosti i donošenja odluka na temelju dokaza, predanost Komisije boljoj regulativi i provedba ključnih mjera najavljenih u svibnju 2015 (<sup>(4)</sup>) omogućila nam je da postignemo stvarni napredak u ostvarivanju tih ciljeva.

## Okvir 1. Ključne mjere u okviru bolje regulative najavljene u svibnju 2015.

- Veće sudjelovanje dionika zahvaljujući i. mogućnostima davanja povratnih informacija tijekom cijelog životnog ciklusa politike, među ostalim o nacrtima delegiranih i provedbenih akata; ii. obvezi savjetovanja u trajanju od 12 tjedana o svim novim prijedlozima i evaluacijama; i iii. novom zajedničkom internetskom portalu na kojem svi dionici mogu dobiti informacije o novim inicijativama i izraziti svoja stajališta;
- Integrirane smjernice i sveobuhvatni paket instrumenata za službe Komisije o primjeni bolje regulative u cijelom ciklusu politike;
- Ponovna obveza evaluacije postojećeg zakonodavstva prije predlaganja izmjena („prethodna evaluacija“);
- Neovisni Odbor za nadzor regulative koji preispituje kvalitetu svih procjena učinaka i glavnih evaluacija i sastoji se od sedam stalnih članova koji ne sudjeluju u oblikovanju politika, uključujući tri člana koji nisu iz institucija EU-a;
- Nova obveza (<sup>(5)</sup>) da se sustavno provjeravaju mogućnosti pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti pri reviziji postojećeg zakonodavstva, a da se pritom ne umanjuje njegova svrha;
- Platforma REFIT za pružanje sveobuhvatne potpore Komisiji u izvršenju te zadaće; i
- Prijedlog na temelju kojeg je 13. travnja 2016. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije postignut novi Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva (<sup>(6)</sup>).

(<sup>1</sup>) COM(2014) 910 final: Program rada Komisije za 2015. – Novi početak.

(<sup>2</sup>) COM(2001) 428: Europsko upravljanje – Bijela knjiga: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

(<sup>3</sup>) COM(2002) 276: Komunikacija o procjeni učinka: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

(<sup>4</sup>) COM(2015) 215 final: Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

(<sup>5</sup>) Obveza da se to čini pri svakoj reviziji postojećeg zakonodavnog akta preuzeta je u programu rada Komisije za 2017., nakon uključivanja postojećeg programa REFIT u paket mjera iz svibnja 2015.

(<sup>6</sup>) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.HRV&toc=OJ:L:2016:123:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.HRV&toc=OJ:L:2016:123:TOC)

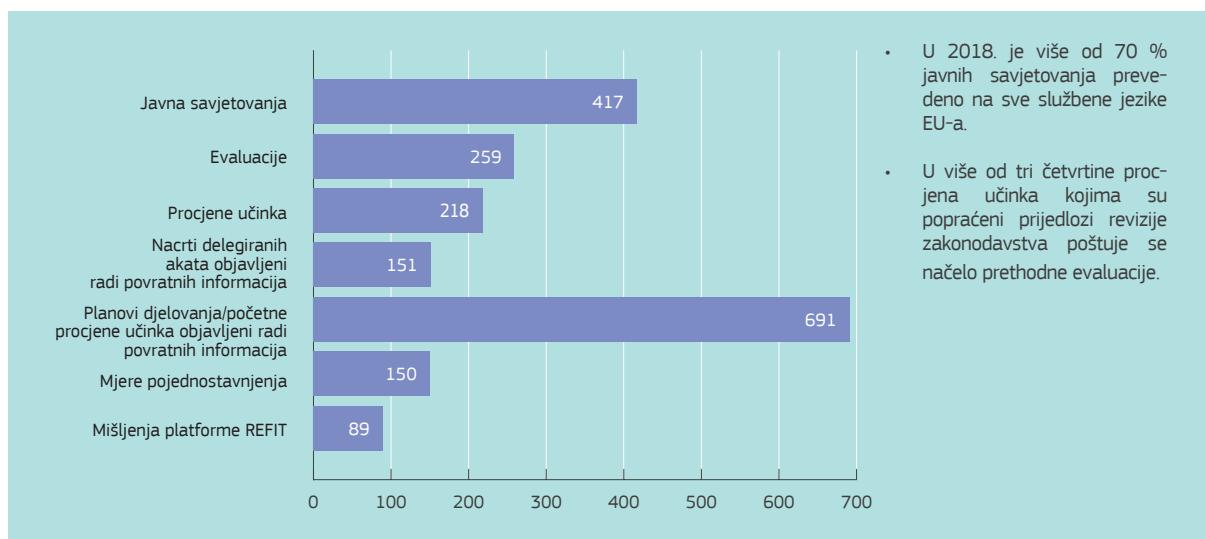
Objavili smo komunikacije u kojima se navode rezultati ostvareni posljednjih godina (7) i od 2017. izrađujemo godišnja izvješća o smanjenju opterećenja (8).

Došlo je vrijeme da se osvrnemo na to kako funkcionirajući razni instrumenti i postupci za bolju regulativu. Cilj je bio utvrditi što dobro funkcionira, što je problematično i koje su glavne pouke. Poruka je općenito pozitivna: zahvaljujući boljoj regulativi poboljšao se način oblikovanja politika i ona bi i ubuduće trebala biti u središtu naših metoda rada. No ima prostora za dodatna poboljšanja i utvrdili smo područja koja bi trebalo razmotriti u okviru šire rasprave o budućim poboljšanjima. To će ovisiti o većim zajedničkim nastojanjima svih uključenih u izradu i provedbu političkih rješenja.

U okviru ove analize stanja pregledali smo literaturu, savjetovali se s javnosti i tražili mišljenja drugih institucija i tijela te službi Komisije koje bolju regulativu primjenjuju u svakodnevnom radu. U obzir su uzeti i zaključci Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije“ (dalje u tekstu „Radna skupina“) (9) te obveze koje je Komisija preuzeila kao odgovor na te zaključke (10).

Željeli bismo istaknuti doprinos dionika ovoj analizi stanja jer su svojim povratnim informacijama omogućili bogat uvid u trenutačno funkcioniranje bolje regulative. Detaljni rezultati analize stanja izneseni su u popratnom radnom dokumentu službi Komisije (11). U ovoj se Komunikaciji prvo ističu opće pouke koje se mogu izvući, a zatim razmatraju neka određena područja bolje regulative u kojima su moguća dodatna poboljšanja.

## Grafikon 1. Pregled aktivnosti za bolju regulativu u razdoblju 2015.–2018.



(7) COM(2017) 651 final: Dovršetak Agende za bolju regulativu: boljim rješenjima do boljih rezultata i COM(2016) 615 final: Bolja regulativa: bolji rezultati za snažniju Uniju. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf); <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HR/1-2016-615-HR-F1-1.PDF>

(8) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_hr)

(9) [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hr.pdf)

(10) COM(2018) 703: Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika EU-a.

(11) SWD(2019) 156

# 2 OPĆE POUKE



---

*Općenito se smatra da je od 2015. napredak ostvaren u više dimenzija. Jednako je prisutna potreba da bolja regulativa ostane sastavni dio Komisijina načina rada i da se i ubuduće stalno nastoji uvoditi nova poboljšanja.*

---

To je opće prihvaćeno stajalište u svim skupinama dionika, neovisno o pojedinačnim specifičnim interesima. Stajališta su prije bila više polarizirana, što upućuje na sveobuhvatnost i uravnoteženost Komisijina sustava bolje regulative. Anketirano osoblje Komisije smatra da su dostupni pravi instrumenti i načela bolje regulative, a dali su i mnoge korisne prijedloge koji će se uzeti u obzir u budućim razmatranjima načina poboljšanja instrumenata za bolju regulativu i njihove upotrebe. Pregledom literature<sup>(12)</sup> također je ustanovljeno da stručnjaci cijene veće zalaganje Komisije za oblikovanje politika na temelju dokaza, pomoć koju pružaju njezine smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu, vrijednost načela prethodne evaluacije te znatno veće mogućnosti sudjelovanja u oblikovanju politika

EU-a. Naposljeku, i OECD-ova usporedna ocjena sustava bolje regulative u njegovim zemljama članicama iz 2018.<sup>(13)</sup> pokazuje da su Komisijine reforme iz 2015. donijele znatna poboljšanja. Općenito, regulatorna politika Komisije sada je među najboljima u OECD-u<sup>(14)</sup>.

Iz analize stanja vidljivo je da se bolja regulativa cjeni i da postoji potreba za njezinom daljnjom primjenom i poboljšanjima. *Štoviše, razlozi za bolju regulativu sada su čak jači nego prije.* U „postčinjeničnom“ svijetu u kojem dezinformiranje, „jeka“ mišljenja na društvenim medijima i izričita propaganda zajedno ugrožavaju demokratsku raspravu i znanstvene autoritete, oblikovanje politika na temelju dokaza nije samo bivši prioritet ni trenutačna

<sup>(12)</sup> 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* (Rasprrava o Agendi EU-a za bolju regulativu), EUR 29691 EN, Ured za publikacije Europske unije, Luksemburg, 2019., ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035

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

<sup>(14)</sup> U odnosu na prethodnu ocjenu OECD-a (paket za bolju regulativu prije svibnja 2015.), Komisija je sada na prvom mjestu po uključenosti dionika, smatra se da je dodatno unaprijedila i poboljšala politiku procjene učinka koja je na trećem mjestu i popela se na četvrtvo mjesto u pogledu evaluacije. Nijedna članica ni pridružena zemlja nema bolje rezultate u te tri dimenzije zajedno.

uobičajena profesionalna praksa, nego je ključni imperativ budućnosti.

Instrumenti bolje regulative primjenjuju se u promjenjivom svijetu u kojem se politički izazovi i prioriteti stalno razvijaju. Ostvarivanje naših klimatskih ciljeva i ciljeva održivog razvoja UN-a ima sve veću važnost. Istodobno se ubrzava tempo tehnoloških promjena. U ovom sve složenijem svijetu iznimno je važno da razumijemo međusektorske učinke i da prepoznamo prilike za synergije kako bismo osmislili i provodili odgovarajuća politička rješenja u cijelom ciklusu politike, od evaluacije do provedbe. Primjerice, važno je imati regulativu kojom se s jedne strane potiču inovacije, a s druge inovacije koriste za dobrobit okoliša, gospodarstva i građana EU-a. Ili regulativu kojom se promiče digitalna dimenzija našeg zakonodavstva. To su neke od promjena koje će utjecati na način na koji oblikujemo politike i prijedloge potkrepljujemo dokazima iz evaluacija i procjena učinka.

Načela bolje regulative trebala bi biti sastavnica institucijske kulture svakog javnog tijela koje ima zadaće istovjetne onima koje su povjerene Europskoj komisiji. Na temelju zaključaka analize stanja, posebice razgovora s osobljem, jasno je da je *u Komisiji posljednjih godina u tijeku takva promjena u kulturi. No ta promjena još nije nepovratna*. Europska komisija morat će još neko vrijeme iznutra i prema van isticati važnost bolje regulative da bi ta promjena postala trajna.

*Instrumenti i postupci bolje regulative podrška su donošenju političkih odluka, a ne njegova zamjena.* Njihova je ključna svrha pružiti najbolju moguću osnovu za donošenje pravodobnih i dobrih političkih odluka. To u praksi katkad može biti izazov zbog stalno novih i hitnih političkih potreba i dugotrajnosti postupaka bolje regulative. Zato su u praksi bile potrebne neke prilagodbe i iznimke u postupcima bolje regulative, a realistično je pretpostaviti da će tako biti i u budućnosti. Komisija je nastojala maksimalno reducirati iznimke od općih pravila o potrebi za evaluacijom, javnim savjetovanjem i procjenom učinka, jasno i transparentno

obrazložiti iznimke javnosti i činiti sve što je u njezinoj moći da što više poštuje načela bolje regulative u danim okolnostima. Analiza stanja pokazuje da je u tome uglavnom uspjevala, ali ne uvijek. Opravdano je, u mjeri u kojoj je to moguće, uložiti veći trud u planiranje i bolje komuniciranje o aspektima inicijative koji se odnose na bolju regulativu.

*Prakse bolje regulative nisu bez troškova.* One podrazumijevaju novčana ulaganja i ljudske resurse te produljuju vrijeme koje je potrebno da bi se inicijativa pripremila za donošenje, s obzirom na formalne zahtjeve postupka donošenja politike. Ta su ulaganja opravdana jer donose koristi, a doprinose i bržem i informiranim odlučivanju suzakonodavaca o prijedlozima Komisije. Međutim, troškovi i dalje moraju biti proporcionalni. U zaključcima analize stanja predloženi su načini poboljšanja djelotvornosti postupaka bolje regulative, a da se pritom ne umanji njihova svrha. Moramo više uvažavati, razmjenjivati i iskoristavati iskustvo i stručnost osoblja Komisije i Odbora za nadzor regulative.

*Na kraju, analizom stanja ponovno je potvrđeno da su zajednička nastojanja ključ uspjeha bolje regulative.* S poboljšanjem instrumenata i postupaka koje primjenjuje Komisija daljnji napredak sve više ovisi o poboljšanjima koje Komisija može potaknuti, ali ih sama ne može osigurati. Primjerice, iz analize stanja vidljivo je da kvaliteta evaluacije ovisi o međusobnom razumijevanju suzakonodavaca i država članica o tome kada je najbolje evaluirati, koje pokazatelje i okvire koristiti za mjerjenje uspješnosti i kako učinkovito prikupljati potrebne informacije o praćenju. Korisnost i relevantnost procjena učinka ovise i o tome procjenjuje li se također učinak suštinskih izmjena Komisijinih prijedloga, što su se zakonodavci obvezali činiti kad god je to primjereni i potrebno (15). Ostvarivanje koristi od pojednostavljenja u Komisijinim prijedlozima ovisi o tome hoće li suzakonodavci zadržati odgovarajuće odredbe i o odlukama o provedbi u državama članicama. Doseg javnih savjetovanja uvjetovan je proaktivnim uključenjem drugih institucija te nacionalnih, regionalnih i lokalnih uprava. U sva ta područja potrebno je uložiti daljnje zajedničke napore.

(15) Vidjeti stavak 15. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva

# 3

# POSEBNA PITANJA I TEME ZA BUDUĆA RAZMATRANJA



## 3.1 OTVARANJE POSTUPKA OBLIKOVANJA POLITIKA

Jedan od ključnih ciljeva ove Komisije bio je promicati sudjelovanje Europskog i civilnog društva u našim aktivnostima oblikovanja politika. Opsežno smo ulagali u potrebne instrumente i pritom stvarali mogućnost za doprinos dionika tijekom cijelog ciklusa politike. Uveli smo zahtjev o javnim savjetovanjima za sve procjene učinka i evaluacije te smo znatno povećali broj javnih savjetovanja koja se prevode na sve jezike EU-a. Novi portal „*Iznesite svoje mišljenje*“<sup>(16)</sup> postao je jedinstveno web-mjesto na kojem zainteresirane strane mogu saznati o Komisijinim aktivnostima oblikovanja politika i davati primjedbe, stajališta i druge informacije.

Čini se da su te mjere povećale uključenost dionika. Portal sada bilježi više od 800 000 posjeta godišnje. Prosječan broj odgovora na javna savjetovanja i povratnih informacija znatno varira, ali općenito je riječ o uzlaznom trendu. Neka savjetovanja u razdoblju od 1. siječnja 2015. potaknula su vrlo veliki javni interes<sup>(17)</sup>.

### Okvir 2. Mehanizam povratnih informacija o nacrtima delegiranih akata: primjer

Različitim odredbama Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (EU) 2018/2001 jačaju se kriteriji održivosti u području bioenergije, među ostalim učinak koji bi proizvodnja biogoriva mogla imati zbog neizravne promjene uporabe zemljišta. Komisija je bila ovlaštena donijeti delegirani akt o posebnim kriterijima za utvrđivanje biogoriva s visokim i niskim rizikom pojave neizravne promjene uporabe zemljišta. Nakon niza sastanaka s dionicima, stručnjacima i trećim zemljama dovršen je nacrt delegiranog akta i objavljen radi četverotjednog prikupljanja povratnih informacija. Na temelju tog opsežnog postupka savjetovanja i velikog broja povratnih informacija Komisija je odlučila promijeniti niz važnih parametara u delegiranom aktu<sup>(18)</sup>. To se uglavnom odnosilo na kriterije za certificiranje biogoriva, tekućih biogoriva i goriva iz biomase s niskim rizikom od neizravnih promjena uporabe zemljišta kako bi se uklonili potencijalni propusti i sprječila zlouporaba tih odredaba.

<sup>(16)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr)

<sup>(17)</sup> Na primjer, savjetovanje iz 2018. o ljetnom računanju vremena u EU-u privuklo je 4,6 milijuna odgovora, savjetovanje iz 2016. o zakonodavstvu o prirodi 550 000 odgovora, a savjetovanje o zajedničkoj poljoprivrednoj politici iz 2017. više od 300 000 odgovora.

<sup>(18)</sup> C(2019) 2055 final, Delegirana uredba Komisije od 13. ožujka 2019. o dopuni Direktive (EU) 2018/2001 u pogledu određivanja sirovina s visokim rizikom od neizravnih promjena uporabe zemljišta za koje je zabilježeno znatno širenje proizvodnog područja na zemljište s velikim zalihama ugljika i u pogledu certificiranja biogoriva, tekućih biogoriva i goriva iz biomase s niskim rizikom od neizravnih promjena uporabe zemljišta.

Komisijin sustav uključenosti dionika ocijenjen je najboljim u OECD-ovoј usporednoj ocjeni za 2018. (¹⁹). Prema odgovorima na javno savjetovanje koje je organizirala Komisija savjetovanja i transparentnost dva su područja u kojima je od 2015. ostvareno najviše napretka. S druge strane, transparentnost i savjetovanja ujedno su istaknuti kao područja u kojima su poboljšanja najpotrebnija u budućnosti. Općenito se smatra da je sustav napredan, ali da ne ostvaruje svoj potencijal.

Javno savjetovanje pokazalo je da je razina poznавања могућности судјелovanja u oblikovanju politika Komisije i dalje relativno niska. Poziva se i na više transparentnosti u načinu na koji Komisija izvješćuje o rezultatima svojih javnih savjetovanja i zahtjevima za povratne informacije te njihovoj upotrebi, što je potvrđeno i pregledom literature. Radna skupina istaknula je i izazole s kojima se susreće pri prikupljanju stajališta lokalnih i regionalnih tijela u cijeloj Uniji. Odbor regija u međuvremenu je pokrenuo pilot-projekt Mreže regionalnih središta za preispitivanje provedbe politika EU-a (RegHub) radi ocjene provedbe zakonodavstva EU-a u praksi (²⁰).

Komisija će povećati suradnju s Odborom regija, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, predstavnstvima Komisije u državama članicama, nacionalnim tijelima

i drugim predstavničkim udruženjima kako bi podigla opću razinu svijesti o mogućnostima doprinosa oblikovanju politika Komisije. Posebno ćemo razmotriti kako potaknuti građane da se preplate na obavijesti e-pošte Komisijina internetskog portala „Iznesite svoje mišljenje“ kako bi bili informirani o pokretanju relevantnih inicijativa i savjetovanja.

Svjesni smo i da je dionicima za savjetovanja potrebno puno sredstava. Što je veća kvaliteta upitnika u okviru savjetovanja i što jasnije objasnimo kako se rezultati uzimaju u obzir, to će više dionika uvidjeti važnost doprinosa i htjeti opet sudjelovati. Time će se osigurati raznolikost odgovora i dodatno opravdati ulaganja Komisije u visokokvalitetne aktivnosti savjetovanja.

Pomnije razvijene strategije savjetovanja (²¹) upotrebom raznih alata za savjetovanje i veća svijest dionika o mogućnostima sudjelovanja, u kombinaciji s boljim dokumentima o savjetovanju i odgovorima na doprinose dionika, glavna su sredstva daljnog poboljšanja Komisijinih mehanizama javnog savjetovanja. Trebali bismo razmisliti kako poboljšati i pratiti kvalitetu javnih savjetovanja i izješćivanja. Da bismo zajamčili proporcionalnost zahtjeva za savjetovanja u odnosu na njihove ciljeve, možda bismo trebali ponovno razmotriti dodanu vrijednost nekih postojećih zahtjeva.

## 3.2 BOLJI ALATI ZA BOLJE POLITIKE

Procjene učinka, evaluacije, pomoći instrumenti (uključujući smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu) te neovisna kontrola kvalitete koju provodi Odbor za nadzor regulative ključni su alati za prenošenje dokaza i doprinosa dionika u objektivnu analizu na kojoj se temelji donošenje političkih odluka.

U javnom savjetovanju i povratnim informacijama osoblja Komisije prevladava potpora takvom oblikovanju politika na temelju dokaza i općenito je iskazano pozitivno mišljenje o napretku koji je Komisija ostvarila u poboljšanju svojih alata. Taj se napredak dokumentira u godišnjim izvješćima Odbora za nadzor regulative. Suzakonodavci, Europski revizorski sud i druge institucije EU-a te OECD također uglavnom imaju pozitivno mišljenje, a isti je slučaj

i s mnogim neovisnim studijama (²²). Međutim, u većini tih mišljenja ističu se i nedostaci i područja u kojima su potrebna poboljšanja.

### Procjene učinka

Procjene učinka prvenstveno su izvor informacija koje su Komisiji potrebne za donošenje političkih odluka. One opravdavaju nužnost i vrijednost djelovanja Unije i pružaju informacije o tome na koga će ono utjecati i kako, pri čemu se zajedno razmatraju gospodarski, socijalni i okolišni učinci. Europski parlament i Vijeće o njima sada sustavno raspravljaju kad razmatraju prijedloge Komisije. Bolje razumijevanje dokaza i učinaka na kojima se temelje odabiri politika olakšavaju zakonodavni postupak. Osim toga, procjene učinka važno su sredstvo komunikacije o legitimnosti djelovanja EU-a jer

(¹⁹) OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (OECD-ov pregled regulatorne politike 2018.), OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

(²⁰) <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

(²¹) Službe se koriste brojnim vrstama savjetovanja, uključujući javna i ciljana savjetovanja. Svrha je strategije savjetovanja osmisiliti djelotvoran i učinkovit pristup savjetovanju utvrđivanjem opsega i ciljeva savjetovanja, relevantnih dionika, predviđenih aktivnosti savjetovanja, njihovih rokova te jezika savjetovanja.

(²²) Vidjeti SWD (2019) 156, posebno odjeljak 4.

objašnjavaju sadržaj prijedloga Komisije i kako se dokazi uzimaju u obzir pri donošenju odluka.

No ne mora svaka inicijativa biti popraćena procjenom učinka. Ponekad ne bi bila relevantna<sup>(23)</sup>, a u nekim slučajevima ni moguća. U razdoblju od 2015. do 2018. 8,5 % prijedloga koje je Komisija najavila u svojim programima rada<sup>(24)</sup> nisu bili popraćeni očekivanom procjenom učinka<sup>(25)</sup>. Taj je udio veći nego što bismo željeli, ali treba ga gledati u aktualnom političkom kontekstu i uzeti u obzir potrebu za hitnim odgovorom na događanja, primjerice u području migracije i sigurnosti. Uvijek će biti situacija koje opravdavaju iznimke, ali jasno nam je da ih je potrebno što prije priopćiti i obrazložiti<sup>(26)</sup>. U takvim ćemo slučajevima osigurati da se u radnim dokumentima službi Komisije uz prijedloge Komisije ili u odgovarajuće poboljšanim obrazloženjima sustavno pružaju dostupne informacije i što više analiza drugih mogućnosti. Ako se procjena učinka ne namjerava provesti, javnost se obavješćuje putem planova djelovanja. Stoga je važno podići razinu svijesti o planovima djelovanja i pobrinuti se da se što prije objave.

Drugo ključno pitanje jesu temeljitošt analize u okviru procjene učinka i čitljivost izvješća. Dionici žele procjene učinka koje su istovremeno pristupačnije i pružaju dublju analizu različitih učinaka. Ta dva suprotna zahtjeva treba pažljivo uravnotežiti. Međutim, iz toga se mogu izvući dvije opće pouke.

Prvo, ocjene supsidijarnosti u procjenama učinka često su dosta općenite, previše legalističke i formalističke. Osim toga, odvojene su od ocjene proporcionalnosti različitih opcija politike. Već smo pozitivno reagirali na preporuke Radne skupine za rješavanje tog problema<sup>(27)</sup>, među ostalim, obvezali smo se uključiti zajednički obrazac koji je Radna skupina predložila za ocjenu supsidijarnosti i proporcionalnosti u naše procjene učinka, obrazloženja i smjernice za bolju regulativu.

Drugo, pri razmatranju odgovarajuće razine analize treba uzeti u obzir veličinu očekivanog učinka i granice analize koje nameću ograničenja u pogledu raspoloživosti podataka, rokova i resursa, uzimajući također u obzir važnost očuvanja ravnoteže i sveobuhvatnosti postupka procjene učinka.

## Evaluacije

Evaluacija je jedan od ključnih stupova bolje regulative. Evaluacijom možemo provjeriti izvršava li se europsko zakonodavstvo i programi financiranja kako je zamišljeno te jesu li još

uvijek relevantni i svrshodni. U njoj se identificiraju problemi i njihovi uzroci koji se zatim razmatraju u procjenama učinka te konačno u prijedozima kojima se mogu ostvariti bolji rezultati. Pruža i dokaze koji su nam potrebni za pojednostavljenje i kako bismo i smanjili nepotrebne troškove, a da pritom ne dovedemo u pitanje ostvarenje ciljeva politika. U 2015. uveli smo zajednički pristup za sve evaluacije i obvezali se da ćemo sustavno prvo ocijeniti zakonodavstvo prije nego što predložimo reviziju. Do kraja 2018. Komisija je izradila 259 evaluacija. Približno tri četvrtine procjena učinka uz zakonodavne revizije sada su popraćene i evaluacijom.

Načelo „prethodne evaluacije”, dakle, funkcioniра. No iz analize stanja jasno je i da postoji potreba za poboljšanjem kvalitete evaluacija (posebno s obzirom na strukturu i objektivnost), da rokovi evaluacija nisu uvijek primjereni i da bi evaluacije u praksi mogle biti učinkovitije. Ipak, na putu da to ostvarimo i dalje se susrećemo s važnim praktičnim i političkim preprekama.

Prvo, unatoč preuzetim obvezama u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva<sup>(28)</sup>, Europski parlament, Vijeće i Komisija još nemaju usklađen pristup evaluaciji zakonodavstva. Komisija u brojnim slučajevima nema odgovarajuće informacije o tome kako zakonodavstvo Unije funkcioniра u državama članicama jer se u zakonodavstvu kako ga donose suzakonodavci ne zadržavaju predložene mjere kojima bi se omogućilo prikupljanje podataka potrebnih za dobru evaluaciju. U praksi je i dalje teško dobiti podatke o rezultatima i učinku zakonodavstva EU-a u svim državama članicama. U drugim slučajevima suzakonodavci dodaju zahtjeve za razna preispitivanja i određuju rokove za evaluaciju zakonodavstva koji istječu prije nego što je prikupljeno dovoljno praktičnog iskustva za primjenu pravila. Europski revizorski sud nedavno je primijetio te nedostatke. Za rješenje je potrebna suradnja između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije<sup>(29)</sup> koja nadilazi razinu koja je predložena u nedavnim zaključcima Vijeća<sup>(30)</sup>. Kako bi se poboljšala kvaliteta evaluacija Komisija će posebnu pozornost posvetiti uključivanju odredbi o praćenju i izvješćivanju u svoje buduće prijedloge te će se posebno čvrsto zalažati da se te odredbe zadrže u zakonodavstvu o budućem višegodišnjem finansijskom okviru.

Drugo, iako se načelo „prethodne evaluacije“ primjenjuje, evaluacije nisu uvijek iskoristene na najbolji način. Komisijine procjene učinka mogle bi bolje iskoristiti evaluacije kao osnovu za

(23) Komisija je izradila precizne smjernice o tome kada je procjena učinka potrebna u instrumentu br. 9 iz Paketa instrumenata za bolju regulativu; [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en)

(24) Prilog 1. i Prilog 2. prijedloga programa rada Komisije.

(25) Za dodatnih 19,5 % smatralo se da procjena učinka nije potrebna. Za više pojedinosti vidjeti SWD(2019) 156, odjeljak 4.

(26) SWD(2017) 350: Smjernice za bolju regulativu, okvir 1.; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

(27) COM(2018) 703 Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika EU-a.

(28) Vidjeti točke 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

(29) Tematsko izvješće 16/2018 Europskog revizorskog suda: *Ex post preispitivanje zakonodavstva EU-a: sustav je dobro uspostavljen, ali nedovršen*. Vidjeti odlomke od 52. do 56., odlomke od 85. do 87. i Preporuku br. 1.: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_HR.pdf)

(30) Zaključci Vijeća od 29. i 30. studenoga 2018 st14137/18 koje je 14. studenoga 2018. odobrio COREPER: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/hr/pdf>

utvrđivanje problema, a Europski parlament i Vijeće evaluacije uglavnom ne uzimaju u obzir u svojem radu<sup>(31)</sup>. Evaluacije i procjene učinka trebalo bi bolje povezati tako da se zaključci iz jednih djeletvornije iskoriste u drugima. Na taj će se način oblikovatelji politika više moći osloniti na evaluacije, što je dodatni poticaj za izradu visokokvalitetnih i korisnih evaluacija. Kvaliteta evaluacija znatno ovisi o njihovu početnom konceptu, o raspoloživosti kvalitetnih informacija o tome kako funkcioniра zakonodavstvo, o relevantnosti postavljenih pitanja za konkretno oblikovanje politika i o opsegu analize. Ako nije dovoljno opsežna, možda su ispušteni važni čimbenici. U evaluacijama uvijek treba sagledati cijelokupno relevantno zakonodavstvo, uključujući delegirane i provedbene akte, te provedbu zakonodavstva Unije na nacionalnoj razini jer i to može biti izvor problema. U skladu s preporukama Radne skupine<sup>(32)</sup> trebalo bi pronaći načine da se poboljša dijalog s onima koji su izravno uključeni u primjenu zakonodavstva Unije na lokalnoj i regionalnoj razini kako bi se saznalo njihovo osobno iskustvo.

### Odbor za nadzor regulative

U 2015. osnovali smo Odbor za nadzor regulative<sup>(33)</sup> koji je zamjenio prethodni Odbor za procjenu učinka. U usporedbi s prethodnikom novi Odbor ima znatno veću neovisnost i veći kapacitet jer se sastoji od sedam stalnih članova koji ne sudjeluju u oblikovanju politika, od kojih tri člana nisu iz Komisije. Ključne zadaće Odbora proširene su tako da obuhvaćaju nadzor kvalitete važnijih evaluacija, a ne samo kvalitete procjena

učinka kako je ranije bila praksa. Zbog kritičnog i strogog nadzora kvalitete procjena učinka i poticanja potrebnih poboljšanja Odbor ima ključnu ulogu u osiguravanju objektivnosti i vjerodostojnosti baze dokaza na kojoj se temelje Komisijine političke odluke. U vrlo malom broju slučajeva kada je Komisija donijela političku odluku o pokretanju inicijative unatoč izostanku pozitivnog mišljenja Odbora i jamčila za adekvatnost povezane procjene učinka, javno smo objasnili razloge takvog odabira. Često smo i prilagođavali svoje prijedloge kako bi se uzela u obzir slabija baza dokaza, npr. predlaganjem diskretnih mjera zbog dvojbi Odbora o proporcionalnosti opcije kojoj se daje prednost u nekim procjenama učinka<sup>(34)</sup>.

Izvešća Odbora pokazala su da njegov nadzor ima pozitivan utjecaj na kvalitetu procjena učinka i evaluacija<sup>(35)</sup>. I odgovori na javno savjetovanje potvrdili su korisnost Odbora. Službe Komisije navele su da je to što su morale odgovarati na pitanja Odbora bila dobra priprema za kasnija obrazloženja Komisijinih odabira politika u naknadnim pregovorima o zakonodavstvu. Općenito je prepoznat pozitivan doprinos Odbora za nadzor regulative povećanju kvalitete zakonodavnih prijedloga, iako neki dionici smatraju da bi Odbor trebao imati drukčiji sastav. Analiza stanja istovremeno je naglasila da postoji potreba za povećanjem svijesti javnosti o Odboru te za boljim iskorištanjem njegove stručnosti i iskustva unutar Komisije kako bi se još više pridonijelo općem poboljšanju procjena učinka i evaluacija.

## 3.3 ODRŽAVANJE SVRSISHODNOSTI POSTOJEĆEG ZAKONODAVSTVA

Zakonodavstvo treba ostati svrshodno i ostvarivati rezultate koje su zakonodavci EU-a planirali i koje javnost očekuje. Ova Komisija usredotočila se na smanjivanje nepotrebnih troškova, a da se pritom ne ugroze ambiciozni ciljevi politika. Posebno smo se usmjerili na to da zakonodavstvo što više prilagodimo digitalnom dobu. Pojednostavljenjem zakonodavstva i smanjenjem opterećenja koja iz njega proizlaze poboljšavaju se i primjena i provedba te u konačnici postižu bolji rezultati. To osobito vrijedi za mala i srednja poduzeća.

Radi toga smo sve više pozornost davali programu REFIT, podržali ga osnivanjem skupine stručnjaka na visokoj razini, tj. platforme REFIT, čija je uloga predlagati mjere za smanjenje postojećih opterećenja bez utjecaja na ciljeve politika, te smo više izvještavali o ostvarenim rezultatima.

Komisija je od 2015. do 2018. predložila 150 mjera za pojednostavljenje zakonodavstva Unije. Platforma REFIT bila je u tome podrška. Obradila je 684 podnesaka dionika i donijela 89 mišljenja<sup>(36)</sup> na koja je Komisija odgovorila,

<sup>(31)</sup> Odlomak 63. i odlomci od 69. do 70. Tematskog izvešća 16/2018 Europskog revizorskog suda: *Ex post preispitivanje zakonodavstva EU-a: sustav je dobro uspostavljen, ali nedovršen.*

<sup>(32)</sup> COM(2018) 703: Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u oblikovanju politika EU-a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

<sup>(33)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr)

<sup>(34)</sup> Za više primjera vidjeti odjeljak 4.3. u SWD(2019) 156.

<sup>(35)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf)

<sup>(36)</sup> To se konkretno odnosi na 129 podnesaka jer je više podnesaka dionika uključivalo samo zahtjeve za informacije ili se odnosilo na teme izvan nadležnosti platforme REFIT.

### Okvir 3. Primjeri regulatornog pojednostavljenja koje je stupilo na snagu 2018.

*Porez na dodanu vrijednost (PDV) za prekograničnu e-trgovinu između poduzeća i potrošača* (<sup>39</sup>). Ovaj je akt izvorno predložen 2016. i njime se utvrđuje jedinstvena kontaktna točka koja će trgovcima koji kupcima prodaju robu na internetu omogućiti da lakše ispunе svoje obveze u pogledu PDV-a putem jednog jednostavnog portala. Internetski trgovci više se neće morati registrirati u sustav PDV-a u svakoj državi članici u kojoj prodaju robu. U vrijeme podnošenja prijedloga Komisija je procijenila da će ta jedinstvena kontaktna točka poduzećima donijeti ukupnu uštedu od 2,3 milijarde EUR, a državama članicama povećanje u prihodima od PDV-a u vrijednosti od 7 milijardi EUR.

*Jedinstveni digitalni pristupnik kao izvor informacija, postupaka, usluga podrške i otklanjanja poteškoća* (<sup>40</sup>). Ovaj je akt izvorno predložen 2017. i njime se uspostavlja jedinstveni digitalni pristupnik kako bi se osiguralo da građani i poduzeća iz EU-a imaju centralizirani pristup informacijama koje su im potrebne kad se koriste svojim pravima na razini EU-a. Pristupnik uključuje više mreža i usluga na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Ima sučelje na svim službenim jezicima EU-a koje se lako koristi. U vrijeme našeg prijedloga Komisija je procijenila da bi jedinstveni digitalni pristupnik mogao za 60 % smanjiti 1,5 milijuna sati koje građani trenutačno potroše istražujući na internetu prije putovanja u inozemstvo, a poduzeća bi mogla uštedjeti između 11 i 55 milijardi EUR godišnje.

*Suradnja u području zaštite potrošača* (<sup>41</sup>): Akt je izvorno predložen 2016., a njime se moderniziraju mehanizmi suradnje kako bi se potrošačima smanjila šteta prouzročena prekograničnim povredama. Uredbom se osigurava brža zaštita potrošača te ušteda vremena i resursa država članica i poduzeća. Zahvaljujući dodatnim ovlastima za suradnju, tijela mogu djelovati brže i uštedjeti troškove kako bi zajednički zaustavila vrlo raširene povrede na internetu. Poduzeća koja posluju u svim ili većini država članica moći će pregovarati o obvezama na razini EU-a čime će se pojednostaviti, ubrzati i pojefiniti rješavanje problema s kojima se susreću potrošači.

*Europski strukturni i investicijski fondovi* (<sup>42</sup>). Uredba je izvorno predložena 2016. i sadržava konkretnе odredbe o pojednostavljenju kako bi upotreba fondova postala jednostavnija za korisnike i tijela, a finansijska pravila fleksibilnija. U vrijeme prijedloga Komisija je procijenila da bi se tim pojednostavljenjima smanjili troškovi provedbe propisa EU-a kao i broj pogrešaka te pridonosi optimizaciji učinka višegodišnjeg finansijskog okvira za razdoblje 2014.-2020.

među ostalim u kontekstu svojih godišnjih programa rada. Komisija svake godine transparentno izvješćuje o rezultatima tog rada (<sup>37</sup>) i u pregledu uspješnosti (<sup>38</sup>), koji je sada dostupan na internetu i jednostavniji za upotrebu. U okviru u nastavku navedeno je nekoliko primjera.

Iz analize stanja vidljivo je da se Komisijina nastojanja za pojednostavljenje i smanjenje nepotrebnih opterećenja cijene i da daju rezultate. O tim se rezultatima, međutim, nije dobro izvještavalo i općenito se smatraju nedostatnima.

Stoga bi trebalo razmotriti zašto je pojednostavljenje često komplikirano, a smanjenje opterećenja opterećujuće. Važno je izbjegći inzistiranje na kvantifikaciji troškova i koristi iznad razumne granice. Cilj nam je pojednostavni, a ne samo kvantificirati. Iako je korisna, kvantifikacija je često ograničena kvalitativnom prirodom određenih učinaka ili dostupnošću i stabilnošću podataka. To je pogotovo teško kada pokušavamo kvantificirati koristi, za što su kvalitativne metode često prikladnije.

I dalje nismo uvjereni da bi vrste ciljanih pristupa za smanjenje opterećenja na čije su nas uvođenje pozvali Vijeće i posebno neke države članice bili od posebne pomoći. Iznijeli smo detaljne razloge za naše stajalište 2017. i nijedan se nije promjenio (<sup>43</sup>). U ciljanim se pristupima često zanemaruje činjenica da je nametanje nekih troškova legitimno i potrebno radi ostvarenja važnih društvenih ciljeva. Komisija se radije usredotočuje na troškove koji nisu potrebni za ostvarenje ciljeva zakonodavstva, na temelju dokaza i uključivanjem dionika. Taj je pristup transparentniji, manje proizvoljan i mala je vjerojatnost da će imati učinak deregulacije kojim se dovodi u pitanje ostvarenje željenih ciljeva politika.

Komisija će i dalje razmatrati kako najbolje utvrditi potencijal za pojednostavljenje i prenijeti ga u ciljeve REFIT-a ili kako olakšati donošenje mjera pojednostavljenja i učiniti ih vidljivijima. Poboljšanja u utvrđivanju prekomjernih troškova u evaluacijama također bi nam mogla koristiti. U izvještu Radne skupine istaknuti su kombinirani učinci zakonodavstva (uključujući delegirane akte i provedbene akte) čiji se učinak možda nije dovoljno dobro procijenio ili evaluirao. Program REFIT vjerojatno bi mogao imati veću ulogu u utvrđivanju i rješavanju zakonodavne gustoće (<sup>44</sup>) uz pomoć platforme REFIT.

Zaključci analize stanja pokazuju da platforma REFIT uživa potporu. Platforma je zadovoljna svojim doprinosom aktivnostima REFIT-a i smatra da bi trebala nastaviti

(<sup>37</sup>) Vidjeti, npr. Godišnji pregled opterećenosti za 2018. [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\\_en](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_en)

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

(<sup>39</sup>) COM(2016) 757

(<sup>40</sup>) COM(2017) 256

(<sup>41</sup>) COM(2016) 283:

(<sup>42</sup>) COM(2016) 605; Skupina neovisnih stručnjaka na visokoj razini za praćenje pojednostavljenja za korisnike europskih strukturnih i investicijskih fondova koju je Komisija osnovala u srpnju 2015. utvrdila je mogućnosti za pojednostavljanje nepotrebno složenih propisa o kohezijskoj politici.

(<sup>43</sup>) Za više informacija vidjeti COM(2017) 651: Dovršetak Agende za bolju regulativu: boljim rješenjima do boljih rezultata; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

(<sup>44</sup>) Zakonodavna gustoća definira se kao broj zakonodavnih akata u određenom području politike.

s radom u sadašnjem obliku (<sup>45</sup>). Većina dionika želi da platforma postane produktivnija, da prikupi više ideja za pojednostavljenje i da od tih ideja brže dođe do konkretnih promjena. Komisija je suglasna s tim ciljevima.

Platforma ima kapacitet za mobiliziranje i prenošenje znanja o praktičnoj provedbi i učinku zakonodavstva EU-a. No potrebno se još više zalagati da bi se taj potencijal u potpunosti iskoristio na djelotvorniji i učinkovitiji način. Članovi platforme i Komisija trebaju u nju uložiti znatan trud. Svaka platforma koja je naslijedi stoga bi trebala poboljšati radne metode, biti poznatija u javnosti i davati pravovremene povratne informacije. Trebala bi se više

usmjeriti na pitanja kao što su supsidijarnost, proporcionalnost, zakonodavna gustoća, uz postojeću usmjerenost na pojednostavljenje (<sup>46</sup>). U tu bi se svrhu mogli istražiti načini za povećanje stručnih znanja i uključenosti lokalnih i regionalnih vlasti koje su često odgovorne za provedbu zakonodavstva Unije.

Aktivnosti Odbora regija i Europskog gospodarskog i socijalnog odbora mogle bi potaknuti rad platforme. Članovi platforme mogli bi potaknuti rad povezan s planiranim evaluacijama zakonodavstva i iskoristiti svoje kontakte s postojećim mrežama u državama članicama. Dobra polazišna točka za to mogli bi biti podnesci Radnoj skupini (<sup>47</sup>).

## 3.4 ZAJEDNIČKI RAD NA BOLJOJ REGULATIVI

Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016 (<sup>48</sup>). utjelovljuje zajedničku odgovornost Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije da isporučuju visokvalitetno zakonodavstvo Unije utemeljeno na načelima bolje regulative, transparentnosti i suradnji u cijelom zakonodavnom ciklusu. Sporazum je još uvijek prilično nov, ali su na temelju njega ostvareni neki važni uspjesi. U godišnjoj zajedničkoj izjavi koju su potpisali predsjednici Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije navedeni su prijedlozi kojima bi trebalo dati prioritet u zakonodavnom procesu. U području delegiranih akata i provedbenih akata postignut je napredak u cilju zamjene starih postupaka postupcima previđenima u Ugovoru iz Lisabona (<sup>50</sup>), dogovora o kriterijima za upotrebu delegiranih ili provedbenih akata za proširenje postupka izrade delegiranih akata (<sup>51</sup>). Komisija sada predstavlja godišnji pregled opterećenosti koji je povezan s pojednostavljenjem zakonodavstva Unije.

U drugim područjima Sporazuma napredak je neu jednačen. Primjerice, Služba Europskog parlamenta za istraživanja redovito daje početne ocjene kvalitete procjena učinka Europske komisije i provela je 40 procjena učinka suštinskih

izmjena koje je predložio Europski parlament. Vijeće je uspostavilo vlastiti kapacitet za ocjenu suštinskih izmjena, ali ga još nije upotrijebilo.

Kako je prethodno navedeno, potrebna je veća suradnja kako bi se postavili temelji i osigurali podaci za bolju evaluaciju Unijinih akata. Osim toga, države članice još ne izvješćuju transparentno kada u svojim nacionalnim mjerama za prenošenje zakonodavstva nadilaze zahtjeve iz Unijinih akata („prekomjerna regulacija“) (<sup>52</sup>). Komisija je uložila u IT platformu kako bi omogućila veću transparentnost u tom pogledu, ali u protekle tri godine samo su dvije države članice prijavile takve odredbe (<sup>53</sup>). Važno je da odluke država članica u vezi s prenošenjem i provedbom ne stvaraju nepotrebnu složenost.

Mogao bi se poboljšati način na koji postupci za bolju regulativu na razini EU-a i nacionalnoj razini mogu pozitivno utjecati jedni na druge. Kako je nedavno primijetio OECD, neke države članice moguće bi bolje informirati svoje dionike o mogućnostima koje nude Komisijina savjetovanja i mehanizmi povratnih informacija ili pružati bolje dokaze i informacije tijekom izrade propisa kako bi pridonijele postojećim praksama Europske komisije (<sup>54</sup>).

(<sup>45</sup>) Mišljenje platforme REFIT XXII.10.a „Anketa o platformi REFIT – budući izgledi”, doneseno 14. ožujka 2019.: [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en)

(<sup>46</sup>) Vidjeti odjeljak 4.5. COM(2018) 703; Načela supsidijarnosti i proporcionalnosti: jačanje njihove uloge u donošenju politika EU-a.

(<sup>47</sup>) Prilog VI. Izvješća Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „činiti manje, ali učinkovitije“. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hr.pdf)

(<sup>48</sup>) Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva; SL L 123, 12.5.2016. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG)

(<sup>49</sup>) Europski parlament i Vijeće (kao suzakonodavci) mogu ovlastiti Komisiju za donošenje akata sekundarnog zakonodavstva Unije. Te ovlasti proizlaze iz članaka 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Međutim, u pravu Unije postoje još mnoge ovlasti koje se dodjeljuju u skladu sa stariim regulatornim postupkom s kontrolom i one se moraju ažurirati. Komisija je podnijela potreban prijedlog za usklađivanje ukupno 168 akata (COM(2016) 799) i suzakonodavci su postigli dogovor o usklađivanju 64 od tih akata te se oni trenutačno finaliziraju.

(<sup>50</sup>) Rasprave Europskog parlamenta i Vijeća o odabiru između delegiranih akata (članak 290. UFEU-a) i provedbenih akata (članak 291. UFEU-a) često su teške. Svrha je kriterija da ti izbori budu manje sporni.

(<sup>51</sup>) Novi zajednički registar delegiranih akata s javnim pristupom pokrenut je u prosincu 2017. Tim se registrom javnosti omogućuje pristup različitim fazama u pripremi, donošenju, ocjeni i objavi delegiranih akata: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

(<sup>52</sup>) Mišljenje platforme REFIT XXII.9.a „Transparentno prenošenje (provedba)“ doneseno 14. ožujka 2019.: [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en)

(<sup>53</sup>) Vidjeti stavak 43. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

(<sup>54</sup>) OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union* (Prakse izrade bolje regulative u Europskoj uniji), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

# 4 ZAKLJUČCI

Bolja regulativa zauzimala je središnje mjesto u postupcima oblikovanja politika ove Komisije. To je pridonijelo ostvarenju boljih rezultata koji su usmjereni na deset prioriteta politika utvrđenih na početku mandata.

U budućnosti će potreba za oblikovanjem politika na temelju dokaza kojima se podupiru prioriteti politika EU-a biti sve veća. Bolja regulativa postaje sastavni dio institucijske kulture Komisije i ima veliku potporu dionika, koji žele još više i na smisleniji način sudjelovati u postupku

oblikovanja politika. Međutim, način na koji su postupci bolje regulative organizirani mogao bi se dodatno poboljšati. Kvaliteta zakonodavstva Unije mogla bi se dodatno poboljšati i većim zajedničkim nastojanjima, počevši od provedbe Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva.

U ovoj su Komunikaciji zato utvrđena neka međusektorska načela koja treba uzeti u obzir i mogući načini nastavka rada na poboljšanju regulative u budućnosti.





Ured za publikacije  
Europske unije

Design by SG.A5  
Printed by OIB  
Photos: © Fotolia, EC & Unsplash

ISBN 978-92-76-01522-2