EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.4.2019
COM(2019) 178 final

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

Boljše pravno urejanje: pregled stanja in ohranjanje naše zavezanosti

{SWD(2019) 156 final}

1. UVOD

Junckerjeva Komisija si je prizadevala narediti različne stvari in na drugačen način[1]. Odločno smo se osredotočili na deset političnih prednostnih nalog in dosegli konkretne rezultate pri vprašanjih, ki so za Evropejce najpomembnejša. Ena od teh prednostnih nalog so bile demokratične spremembe in v preteklem mandatu smo načela boljšega pravnega urejanja postavili v središče naših postopkov oblikovanja politik, saj je bolj odprto in participativno ter z dokazi podprto oblikovanje politik ključnega pomena za krepitev legitimnosti ukrepanja EU. Preoblikovali smo svoje notranje delovne metode in postopke načrtovanja, da bi omogočili boljše pravno urejanje v vseh fazah cikla načrtovanja in oblikovanja programov ter zagotovili racionalizirane letne delovne programe.

Uvedba načel boljšega pravnega urejanja je izvirala iz želje po izboljšanju evropskega upravljanja[2] in utrditvi trajnostnega razvoja v oblikovanju politik Unije[3], pri čemer je treba v mislih imeti gospodarske, socialne in okoljske učinke skupaj. Pri boljšem pravnem urejanju gre za profesionalizacijo vseh vidikov našega oblikovanja politik in ohranjanje njegove ustreznosti za današnji svet. Ne gre za nejasen birokratski postopek. Boljše pravno urejanje pomeni sprejemanje zakonodaje, kadar je to potrebno za uresničitev skupnih ciljev, ki jih je mogoče učinkovito doseči samo s skupnim ukrepanjem na evropski ravni. Nima skritega deregulativnega namena. Boljše pravno urejanje zajema tudi razmislek o alternativnih načinih doseganja rezultatov, saj zakonodaja nikoli ne bi smela biti sama sebi namen. Ukrepi na ravni EU bi morali vedno imeti dodano vrednost v primerjavi s tem, kar je mogoče storiti na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

Zato je bila ta Komisija ambiciozna, kjer je bilo to potrebno, in skromna, kadar koli je bilo to mogoče. Prizadevali smo si za boljše rezultate za naše državljane in podjetja. Trudili smo se za vzpostavitev zaupanja v institucije Unije. Poleg tega smo spodbujali dejavno sodelovanje državljanov in deležnikov pri odločanju o tem, kaj dela Unija, kaj bi morala delati oziroma kaj bi morala delati drugače ali pa sploh več ne. Z določitvijo okvira za zagotavljanje preglednosti, odgovornosti in z dokazi podprtega odločanja nam je zaveza Komisije k boljšemu pravnemu urejanju in izvajanju ključnih ukrepov, napovedanih maja 2015[4], omogočila resničen napredek pri doseganju teh ciljev.

Okvir 1: Ključni ukrepi v okviru boljšega pravnega urejanja, ki so bili napovedani maja 2015

- Izboljšano sodelovanje deležnikov z (i) možnostjo zagotavljanja povratnih informacij v celotnem življenjskem ciklu politike, tudi glede osnutkov delegiranih in izvedbenih aktov; (ii) zavezo k 12-tedenskim posvetovanjem o vseh novih predlogih in vrednotenjih ter (iii) novim skupnim spletnim portalom, na katerem lahko vsi deležniki pridobijo informacije o novih pobudah in izrazijo svoja stališča;
- integrirane smernice in celovita zbirka orodij za osebje Komisije o tem, kako uporabljati boljše pravno urejanje v celotnem ciklu politike;
- obnovljena zaveza, da se pred predlaganjem sprememb ovrednoti obstoječa zakonodaja (načelo „najprej ovrednotiti“);

[1] COM(2014) 910 final: Delovni program Komisije za leto 2015 – Nov začetek.

[2] COM(2001) 428: Evropsko upravljanje – bela knjiga; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428.

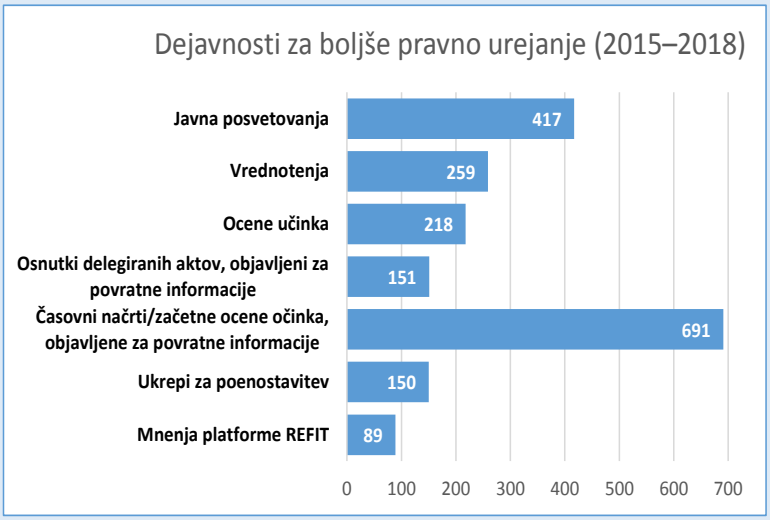
[3] COM(2002) 276: Sporočilo o oceni učinka; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN.

[4] COM(2015) 215 final: Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN.

- neodvisen odbor za regulativni nadzor, ki pregleduje kakovost vseh ocen učinka in najpomembnejših vrednotenj, sestavlja pa ga sedem članov s polnim delovnim časom, ki niso vključeni v postopek oblikovanja politik in od katerih so trije imenovani izven institucij EU;
- nova zaveza[5], da se pri reviziji obstoječe zakonodaje sistematično preverjajo možnosti za poenostavitev in večjo učinkovitost, ne da bi bil s tem ogrožen njen namen;
- platforma REFIT za zagotavljanje podpore Komisiji od spodaj navzgor pri navedeni nalogi in
- predlog, na podlagi katerega je bil 13. aprila 2016 sprejet nov medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje[6].

V svojih sporočilih smo navedli rezultate, ki smo jih dosegli v zadnjih letih[7], od leta 2017 pa pripravljamo tudi letna poročila o zmanjšanju bremen[8].

Slika 1: Pregled dejavnosti za boljše pravno urejanje (2015–2018)



- V letu 2018 je bilo več kot 70 % javnih posvetovanj prevedenih v vse uradne jezike.
- V več kot treh četrtinah ocen učinka, ki so priložene predlogom za revizijo zakonodaje, se upošteva načelo „najprej ovrednotiti“.

Zdaj je čas za pregled stanja, kako delujejo različna orodja in postopki za boljše pravno urejanje. Cilj je ugotoviti, kaj deluje dobro, kaj je problematično in katera so glavna spoznanja. Sporočilo je na splošno pozitivno: boljše pravno urejanje je izboljšalo način oblikovanja politik in bi moralo ostati v središču naših delovnih metod za prihodnost. Vendar so možne nadaljnje izboljšave, zato smo opredelili področja, ki bi jih bilo treba proučiti v širši razpravi o prihodnjih izboljšavah. Te bodo odvisne od večjih skupnih prizadevanj vseh akterjev, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju političnih rešitev.

V okviru tega pregleda stanja smo pregledali literaturo, izvedli javna posvetovanja in zaprosili za mnenja drugih institucij in organov ter služb Komisije, ki boljše pravno urejanje vključujejo v svoje vsakodnevno delo. Upoštevani so bili tudi sklepi projektne skupine za

[5] Po prvi konsolidaciji obstoječega programa REFIT v svežnju iz maja 2015 je bila v delovnem programu Komisije za leto 2017 sprejeta zaveza, da se tako preverjanje opravi pri vsaki reviziji obstoječih zakonodajnih aktov.

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.SLV.

[7] COM(2017) 651 final: Dokončanje agende za boljše pravno urejanje: boljše rešitve za boljše rezultate; COM(2016) 615 final: Boljše pravno urejanje: doseganje boljših rezultatov za močnejšo Unijo; 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/EN/1-2016-615-EN-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_sl.

subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“ (v nadaljnjem besedilu: projektna skupina)[9] ter zaveze, ki jih je Komisija prevzela v odziv nanje[10].

Poudariti bi želeli tudi prispevke deležnikov k pregledu stanja, ki so s svojimi obsežnimi povratnimi informacijami zagotovili vpogled v trenutno delovanje boljšega pravnega urejanja. Podrobni rezultati pregleda stanja so predstavljeni v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije[11]. V tem sporočilu so najprej poudarjena možna splošna spoznanja, nato pa so obravnavana nekatera specifična področja boljšega pravnega urejanja, na katerih so možne nadaljnje izboljšave.

2. SPLOŠNA SPOZNANJA

Splošno je priznano, da je bil od leta 2015 napredek dosežen v več razsežnostih. Enako je razširjena potreba po tem, da boljše pravno urejanje ostane sestavni del načina dela Komisije s trajno zavezanostjo nadaljnjim izboljšavam v prihodnosti.

To stališče ne glede na posamezne specifične pomisleke na splošno delijo vse skupine deležnikov. V preteklosti so bila stališča bolj polarizirana, kar odraža celovito in uravnoteženo naravo sistema Komisije za boljše pravno urejanje. Anketirano osebje Komisije je menilo, da so na voljo prava orodja in načela za boljše pravno urejanje, ponudilo pa je tudi številne koristne predloge, ki bodo upoštevani pri razmišljanju o tem, kako bi bilo mogoče v prihodnje izboljšati orodja za boljše pravno urejanje in njihovo uporabo. Pregled literature[12] je prav tako pokazal, da strokovna skupnost pozdravlja večjo zavezanost Komisije z dokazi podprtemu oblikovanju politik, pomoč, ki jo zagotavljajo smernice in zbirka orodij za boljše pravno urejanje, vrednost načela „najprej ovrednotiti“ ter znatno večje možnosti sodelovanja pri oblikovanju politik EU. Poleg tega tudi primerjalna ocena sistemov boljšega pravnega urejanja, ki jo je leta 2018 v svojih državah članicah izvedla OECD[13], kaže, da so reforme, ki jih je Komisija izvedla leta 2015, prinesle znatne izboljšave. Na splošno je regulativna politika Komisije zdaj med najboljšimi v OECD[14].

Iz pregleda stanja je razvidno, da je boljše pravno urejanje cenjeno ter da obstaja potreba po njegovi nadaljnji uporabi in nadaljnjih izboljšavah. *Razlogi za boljše pravno urejanje so zdaj pravzaprav še močnejši kot prej.* V „postfaktičnem“ svetu, v katerem dezinformacije, družbeni mediji kot ojačevalci informacij in neposredna propaganda skupaj izpodrivajo bistvo demokratične razprave in avtoritete znanosti, z dokazi podprto oblikovanje politik ni le

---

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

10 COM(2018) 703: Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU.

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* (Razprava o agendi EU za boljše pravno urejanje: pregled literature), EUR 29691 EN, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035.

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

14 Glede na predhodno oceno OECD (v zvezi s svežnjem za boljše pravno urejanje, predloženim pred majem 2015) je Komisija pri sodelovanju deležnikov zdaj na prvem mestu v OECD, poleg tega pa je bilo tudi ugotovljeno, da je dodatno izpopolnila in izboljšala svojo politiko ocenjevanja učinka, ki zaseda tretje mesto, pri vrednotenjih pa se je povzpela na četrto mesto. Nobena država ali pridružena država nima boljših rezultatov v teh treh razsežnostih.

prednostna naloga preteklosti niti običajna strokovna praksa sedanjosti, temveč ostaja nujno za prihodnost.

Orodja za boljše pravno urejanje se uporabljajo v spreminjajočem se svetu, v katerem se politični izzivi in prioritete stalno razvijajo. Doseganje naših podnebnih ciljev in ciljev trajnostnega razvoja ZN je vse bolj pomembno. Hkrati je hitrost tehnoloških sprememb vse večja. V tem vse bolj kompleksnem svetu je čedalje pomembnejše, da razumemo medsektorske učinke in prepoznamo priložnosti za sinergije, da bi ustrezne politične odgovore razvijali in izvajali v celotnem ciklu politike, in sicer od vrednotenja do izvedbe. Pomembno je na primer imeti ureditev, ki spodbuja inovacije in jih hkrati izkorišča v korist okolja, gospodarstva in državljanov EU, ali spodbujati digitalno razsežnost naše zakonodaje. To so nekatere od sprememb, ki bodo izziv za naš način oblikovanja politik in podlaga za naše predloge z dokazi iz vrednotenj in ocen učinka.

Načela boljšega pravnega urejanja bi morala biti sestavni del institucionalne kulture vsakega javnega organa, ki ima podobne naloge kot Evropska komisija. Ugotovitve pregleda stanja, zlasti razgovori z osebjem, jasno kažejo, da se *v Komisiji v zadnjih letih dogajajo takšne spremembe kulture, ki pa še niso nepovratne*. Da bi Evropska komisija dokončno ostala na tej poti, bo morala še nekaj časa interno in eksterno poudarjati pomen boljšega pravnega urejanja.

Orodja in postopki za boljše pravno urejanje so namenjeni podpori političnemu odločanju, ne pa njegovi nadomestitvi. Njihova glavna naloga je zagotoviti najboljšo možno podlago za pravočasne in dobre politične odločitve. V praksi je to zaradi vedno novih in nujnih političnih potreb ter dolgotrajnih postopkov boljšega pravnega urejanja včasih težko doseči. Zato so bile v postopkih boljšega pravnega urejanja v praksi potrebne nekatere prilagoditve in izjeme, realno pa je pričakovati, da bo tako tudi v prihodnosti. Komisija si prizadeva čim bolj omejiti izjeme od splošnih pravil o potrebi po vrednotenju, javnem posvetovanju in oceni učinka, jih upravičiti na jasen in pregleden način za zunanji svet ter storiti vse, kar je v njeni moči, da bi v danih okoliščinah čim bolj upoštevala načela boljšega pravnega urejanja. Pregled stanja kaže, da ji je to v glavnem uspelo, vendar ne vedno. Kolikor je to mogoče, so potrebna večja prizadevanja pri načrtovanju in boljše obveščanje o vidikih pobude, ki se nanašajo na boljše pravno urejanje.

Prakse boljšega pravnega urejanja niso brez stroškov. Pomenijo naložbe v smislu denarnih sredstev in človeških virov, zaradi formalnih zahtev postopka oblikovanja politik pa je za pripravo pobude za sprejetje potrebnega več časa. Te naložbe so upravičene zaradi koristi, saj nenazadnje prispevajo tudi k temu, da sozakonodajalca sprejemata hitrejše in bolj informirane odločitve o predlogih Komisije. Vendar morajo stroški ostati sorazmerni. Ugotovitve pregleda stanja kažejo načine, kako bi lahko postopki boljšega pravnega urejanja postali učinkovitejši, ne da bi bili ogroženi njihovi nameni. Več je treba priznavati, deliti in izkoriščati izkušnje in strokovno znanje osebja Komisije ter Odbora za regulativni nadzor.

Pregled stanja je ponovno potrdil, da so za uspešnost boljšega pravnega urejanja potrebna skupna prizadevanja. Z izboljševanjem orodij in postopkov, ki jih uporablja Komisija, je nadaljnji napredek vse bolj odvisen od izboljšav, ki jih lahko Komisija spodbuja, vendar jih ne more sama zagotoviti. Pregled stanja je na primer jasno pokazal, da je kakovost vrednotenja odvisna od skupnega razumevanja sozakonodajalcev in držav članic o tem, kdaj je najbolje ovrednotiti, katere kazalnike in okvire uporabljati za merjenje uspešnosti ter kako učinkovito zbirati potrebne informacije o spremljanju. Uporabnost in ustreznost ocen učinka sta odvisni tudi od tega, ali se oceni tudi učinek bistvenih sprememb predlogov Komisije, k čemur sta se sozakonodajalca zavezala, kadar koli je to ustrezno in potrebno[15]. Ali

[15] Glej odstavek 15 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

prizadevanja za poenostavitev v predlogih Komisije prinesejo koristi, je odvisno od ohranitve ustreznih določb s strani sozakonodajalcev in od izvedbenih odločitev držav članic. Doseg javnih posvetovanj je odvisen od proaktivnega vključevanja drugih institucij ter nacionalne, regionalne in lokalne ravni upravljanja. Na vseh teh področjih so potrebna dodatna skupna prizadevanja.

3. POSEBNA VPRAŠANJA IN PREMISLEKI ZA PRIHODNOST

3.1. Odpiranje postopka oblikovanja politik

Glavni cilj te Komisije je spodbujati sodelovanje Evropejcev in civilne družbe v naših dejavnostih oblikovanja politik. Veliko smo vlagali v potrebna orodja in pri tem ustvarjali priložnosti za prispevke deležnikov skozi celoten cikel politike. Uvedli smo zahtevo po javnih posvetovanjih za vse ocene učinka in vrednotenja ter znatno povečali število javnih posvetovanj, prevedenih v vse jezike EU. Novi portal *Povejte svoje mnenje*[16] je postal enotno spletno mesto, na katerem se lahko zainteresirane strani seznanijo z dejavnostmi Komisije v zvezi z oblikovanjem politik ter podajo svoje pripombe, stališča in druge informacije.

Zdi se, da so ti ukrepi povečali sodelovanje deležnikov. Portal ima zdaj več kot 800 000 obiskov na leto. Povprečno število odgovorov na javna posvetovanja in povratnih informacij se zelo razlikuje, vendar je trend na splošno rastoč. Pri nekaterih posvetovanjih, izvedenih po 1. januarju 2015, je bil javni interes zelo velik[17].

Okvir 2: Mehanizem za povratne informacije o osnutkih delegiranih aktov: primer

Z različnimi določbami Direktive (EU) 2018/2001 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov se krepijo trajnostna merila za bioenergijo, vključno z učinkom, ki ga lahko ima proizvodnja biogoriv zaradi posredne spremembe rabe zemljišč. Komisija je bila pooblaščena za sprejetje delegiranega akta, ki bi določal posebna merila za opredelitev biogoriv z visokim in nizkim tveganjem za posredno spremembo rabe zemljišč. Po več srečanjih z deležniki, strokovnjaki in tretjimi državami je bil osnutek delegiranega akta dokončan in objavljen, za zbiranje povratnih informacij pa so bili na voljo štirje tedni. Na podlagi tega obsežnega postopka posvetovanja in številnih povratnih informacij se je Komisija odločila, da v delegiranem aktu spremeni vrsto pomembnih parametrov[18]. To se je nanašalo zlasti na merila za certificiranje biogoriv, tekočih biogoriv in biomasnih goriv z nizkim tveganjem za posredno spremembo rabe zemljišč, da bi se odpravile potencialne vrzeli in preprečila zloraba teh določb.

[16] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sl.

[17] Tako je bilo na primer leta 2018 v okviru posvetovanja o ureditvi poletnega časa v EU prejetih 4,6 milijona odgovorov, leta 2016 v okviru posvetovanja o naravovarstveni zakonodaji 550 000 odgovorov, leta 2017 v okviru posvetovanja o skupni kmetijski politiki pa več kot 300 000 odgovorov.

[18] C(2019) 2055 final, Delegirana uredba Komisije (EU) z dne 13. marca 2019 o dopolnitvi Direktive (EU) 2018/2001 glede določitve surovin z visokim tveganjem za posredno spremembo rabe zemljišč, v zvezi s katerimi se ugotavlja znatna širitev proizvodnega območja na zemljišča z visoko zalogo ogljika, ter certificiranja pogonskih biogoriv, drugih tekočih biogoriv in biomasnih goriv z nizkim tveganjem za posredno spremembo rabe zemljišč.

Sistem Komisije za sodelovanje deležnikov je v primerjalni oceni OECD leta 2018 zasedel prvo mesto[19]. Na podlagi odgovorov na javno posvetovanje Komisije sta bila posvetovanje in preglednost opredeljena kot področji, na katerih je bil od leta 2015 dosežen največji napredek. Obenem sta bila označena kot področji, na katerih je v prihodnosti potrebnih največ izboljšav. Obstaja široko soglasje o tem, da je sistem napreden, vendar ne uresničuje svojega potenciala.

Javno posvetovanje je pokazalo, da je raven poznavanja možnosti sodelovanja pri oblikovanju politik Komisije še vedno razmeroma nizka. Poziva se tudi k večji preglednosti v zvezi s tem, kako Komisija poroča o rezultatih svojih javnih posvetovanj in zahtevah po povratnih informacijah ter njihovi uporabi, ta poziv pa je podprt tudi s pregledom literature. Projektna skupina je prav tako poudarila, da je zbiranje mnenj lokalnih in regionalnih organov po vsej Uniji izziv. Medtem je Odbor regij ustanovil pilotno mrežo regionalnih središč za ocenjevanje izvajanja politike EU (RegHub), ki ocenjuje izvajanje zakonodaje EU v praksi[20].

Komisija bo okrepila sodelovanje z Odborom regij, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, predstavništvi Komisije v državah članicah, nacionalnimi organi in drugimi predstavniškimi združenji, da bi povečala splošno ozaveščenost o možnostih prispevanja k oblikovanju politik Komisije. Zlasti bomo proučili, kako več ljudi spodbuditi k naročilu na elektronska obvestila spletnega portala Komisije *Povejte svoje mnenje*, da bodo obveščeni o začetku relevantnih pobud in posvetovanj.

Zavedamo se tudi, da so posvetovanja za deležnike povezana z intenzivno rabo virov. Čim večja bo kakovost vprašalnikov v okviru posvetovanja in čim jasneje bomo pojasnili, kako se upoštevajo rezultati, tem več deležnikov bo uvidelo pomen svojega prispevka in želelo znova sodelovati. To bo prispevalo k bogatejšim odzivom in tako dodatno upravičilo naložbe Komisije v visokokakovostne dejavnosti posvetovanja.

Za nadaljnje izboljšanje mehanizmov Komisije za javno posvetovanje so ključnega pomena skrbneje pripravljene strategije posvetovanja[21], pri katerih se uporabi širok nabor orodij za posvetovanje, in večja ozaveščenost deležnikov o možnostih sodelovanja v kombinaciji z boljšimi dokumenti o posvetovanju in zadovoljivejšimi odzivi na prispevke deležnikov. Razmisliti bi bilo treba o tem, kako izboljšati in spremljati kakovost javnih posvetovanj in poročanja. Da bi zahteve glede posvetovanj ostale sorazmerne z njihovimi cilji, bo morda treba ponovno proučiti dodano vrednost nekaterih sedanjih zahtev.

3.2. Boljša orodja za boljše politike

Ocene učinka, vrednotenja, podporni instrumenti (vključno s smernicami in zbirko orodij za boljše pravno urejanje) in neodvisen nadzor kakovosti, ki ga zagotavlja Odbor za regulativni nadzor, so ključna orodja, ki se uporabljajo za preoblikovanje dokazov in prispevkov deležnikov v objektivno analizo, na kateri temelji politično odločanje.

V javnem posvetovanju in povratnih informacijah je velika večina osebja Komisije podprla takšno z dokazi podprto oblikovanje politik, izražena pa so bila tudi na splošno pozitivna mnenja o napredku, ki ga je Komisija dosegla pri izboljšanju svojih orodij. Ta napredek se dokumentira v letnih poročilih Odbora za regulativni nadzor. Sozakonodajalca, Evropsko

---

[19] OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Pariz; https://doi.org/10.1787/9789264303072-en.

[20] https://cor.europa.eu/sl/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx.

[21] Službe uporabljajo širok nabor orodij za posvetovanje, vključno z javnimi in ciljno usmerjenimi posvetovanji. Namen strategije posvetovanja je oblikovati uspešen in učinkovit pristop k posvetovanju, in sicer z opredelitvijo obsega in ciljev posvetovanja, ustreznih deležnikov, načrtovanih dejavnosti posvetovanja, njihove časovne razporeditve ter jezikovne ureditve.

računsko sodišče in druge institucije EU ter OECD imajo prav tako na splošno pozitivno mnenje, enako pa velja tudi za številne neodvisne študije[22]. Vendar so bile v večini teh mnenj izpostavljene tudi pomanjkljivosti in področja, na katerih so potrebne izboljšave.

Ocene učinka

Ocene učinka so predvsem vir informacij, ki jih Komisija potrebuje za politično odločanje. Utemeljujejo potrebo po ukrepanju Unije in vrednost tega ukrepanja ter vsebujejo informacije o tem, na koga bo ukrepanje vplivalo in kako, pri čemer je treba zagotoviti, da se gospodarski, socialni in okoljski učinki obravnavajo skupaj. Evropski parlament in Svet zdaj o ocenah učinka sistematično razpravljata, kadar obravnavata predloge Komisije. Boljše razumevanje dokazov in učinkov, na katerih temeljijo politične odločitve, olajšuje zakonodajni postopek. Ocene učinka so tudi pomembno komunikacijsko orodje za legitimnost ukrepanja EU, saj pojasnjujejo vsebino predlogov Komisije in način, kako smo pretehtali dokaze, na katerih temeljijo sprejete odločitve.

Vendar ocene učinka ni treba priložiti vsaki pobudi. Včasih to ni relevantno[23], v nekaterih primerih pa preprosto ni mogoče. Med letoma 2015 in 2018 pri 8,5 % predlogov Komisije, napovedanih v njenih delovnih programih[24], ni bila priložena ocena učinka, čeprav bi jo bilo mogoče pričakovati[25]. Ta delež je sicer višji, kot bi želeli, vendar je treba pri tem upoštevati aktualno politično ozadje in nujno potrebo po hitrem odzivanju na dogajanja, na primer na področju migracij in varnosti. Primeri, ki upravičujejo izjeme, bodo vedno obstajali, zavedamo pa se, da jih je treba čim prej sporočiti in obrazložiti[26]. V takih primerih bomo zagotovili, da delovni dokumenti služb Komisije, ki so priloženi predlogom Komisije, ali ustrezno izboljšani obrazložitveni memorandumi sistematično zagotavljajo razpoložljive informacije in čim več analiz alternativnih možnosti. Kadar se ocena učinka ne namerava izvesti, se javnost obvesti s časovnimi načrti. Zato je pomembno, da se poveča ozaveščenost o časovnih načrtih in zagotovi njihova hitra objava.

Drugo ključno vprašanje je poglobljenost analize v okviru ocene učinka in berljivost poročil. Deležniki želijo, da bi bile ocene učinka uporabnikom prijaznejše, hkrati pa bi zagotavljale bolj poglobljeno analizo različnih učinkov. Ti nasprotujoči si zahtevi je treba skrbno uravnotežiti. Vendar iz tega izhajata dve splošni spoznanji.

Prvič, ocene subsidiarnosti, predstavljene v ocenah učinka, so pogosto precej splošne ter preveč legalistične in formalistične. Poleg tega so ločene od ocene sorazmernosti različnih možnosti politike. Na priporočila projektne skupine v zvezi s tem vprašanjem smo se že pozitivno odzvali[27], zlasti pa smo se zavezali, da bomo v svoje ocene učinka, obrazložitvene memorandume in smernice za boljše pravno urejanje vključili skupno preglednico, ki jo je projektna skupina predlagala za oceno subsidiarnosti in sorazmernosti.

Drugič, pri odločanju o tem, katera raven analize je ustrezna, je treba upoštevati obseg pričakovanega učinka in mejo poglobljenosti analize, ki jo narekujejo omejitve glede

---

22 Glej SWD(2019) 156, zlasti oddelek 4.

23 Komisija je v dokumentu št. 9 iz zbirke orodij za boljše pravno urejanje pripravila natančne smernice o tem, kdaj je ocena učinka potrebna in kdaj ne; https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_sl.

24 Predlogi v prilogah 1 in 2 delovnih programov Komisije.

25 Za nadaljnjih 19,5 % se ocena učinka ni zdela potrebna. Za več podrobnosti glej SWD(2019) 156, oddelek 4.

26 SWD(2017) 350: Smernice za boljše pravno urejanje, okvir 1; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf.

27 COM(2018) 703: Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU.

razpoložljivosti podatkov, časovnega razporeda in virov, poleg tega pa je treba upoštevati tudi pomen ohranjanja ravnotežja in celovitosti postopka ocene učinka.

Vrednotenja

Vrednotenje je eden ključnih stebrov boljšega pravnega urejanja. S pomočjo vrednotenja lahko preverimo, ali evropska zakonodaja in programi financiranja dosegajo predvidene rezultate, ali so še vedno relevantni ter ali ustrezajo svojemu namenu. V okviru vrednotenja se opredelijo težave in njihovi vzroki, ki jih je treba nato upoštevati pri ocenah učinka in predlogih, ki lahko prinesejo boljše rezultate. Vrednotenje zagotavlja tudi dokaze, ki jih potrebujemo za poenostavitev in preprečevanje nepotrebnih stroškov, ne da bi bili pri tem ogroženi cilji politike. V letu 2015 smo uvedli skupen pristop za vsa vrednotenja in se zavezali, da bomo zakonodajo najprej sistematično ovrednotili, preden predlagamo spremembe. Komisija je do konca leta 2018 pripravila 259 vrednotenj. Vrednotenje zdaj spremlja približno tri četrtine ocen učinka, ki podpirajo zakonodajne spremembe.

Načelo „najprej ovrednotiti“ torej deluje. Iz pregleda stanja pa je razvidno tudi, da je treba izboljšati kakovost vrednotenj (zlasti glede zasnove in objektivnosti), da njihov časovni razpored ni vedno ustrezen in da bi lahko vrednotenja v praksi postala učinkovitejša. Da bi to dosegli, pa je treba odpraviti pomembne praktične in politične ovire.

Prvič, Evropski parlament, Svet in Komisija kljub zavezam iz Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje[28] še vedno nimajo usklajenega pristopa k vrednotenju zakonodaje. Komisija v številnih primerih nima zadostnih informacij o tem, kako zakonodaja Unije deluje v državah članicah, saj zakonodaja, ki jo sprejmeta sozakonodajalca, ne ohrani predlaganih ukrepov za zbiranje podatkov, ki so potrebni za dobro vrednotenje. Pridobivanje podatkov o uspešnosti in učinku prava EU v praksi od vseh držav članic ostaja izziv. V drugih primerih sozakonodajalca dodata zahteve za vrsto različnih pregledov ali določita roke za ovrednotenje zakonodaje, ki se iztečejo, preden je zbranih dovolj praktičnih izkušenj z uporabo predpisov. Te pomanjkljivosti je pred kratkim priznalo tudi Evropsko računsko sodišče. Da bi jih odpravili, je potrebno določeno sodelovanje med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo[29], ki presega tisto, kar je ponujeno v nedavnih sklepih Sveta[30]. Da bi Komisija izboljšala kakovost vrednotenj, bo posebno pozornost namenila vključitvi določb o spremljanju in poročanju v svoje prihodnje predloge in si zlasti močno prizadevala za ohranitev takih določb v zakonodaji o prihodnjem večletnem finančnem okviru.

Drugič, načelo „najprej ovrednotiti“ se sicer uporablja, vendar vrednotenja niso vedno najbolje uporabljena. Komisija bi lahko v svojih ocenah učinka vrednotenja bolje izkoristila kot osnovo za opredelitev težave, Evropski parlament in Svet pa vrednotenj pri svojem delu na splošno ne upoštevata[31]. Vrednotenja in ocene učinka bi bilo treba bolje povezati, da bi bilo mogoče ugotovitve enega postopka učinkoviteje uporabiti tudi v drugem. Oblikovalci politike se bodo nato bolj zanašali na vrednotenja, s čimer se bodo izboljšale spodbude za visokokakovostna in uporabna vrednotenja. Kakovost vrednotenj je močno odvisna od njihove začetne zasnove, razpoložljivosti kakovostnih informacij o tem, kako zakonodaja

---

[28] Glej odstavka 22 in 23 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

[29] Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 16/2018: *Naknadni pregled zakonodaje EU: sistem je dobro uveljavljen, vendar ni popoln*. Glej odstavke 52–56 in 85–87 ter Priporočilo št. 1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_SL.pdf.

[30] Sklepi Sveta z dne 29. in 30. novembra 2018, 14137/18, ki jih je Coreper odobril 14. novembra 2018: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/sl/pdf.

[31] Odstavki 63, 69 in 70 Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča št. 16/2018: *Naknadni pregled zakonodaje EU: sistem je dobro uveljavljen, vendar ni popoln.*

deluje, ustreznosti postavljenih vprašanj za dejansko oblikovanje politik in od obsega analize. Če je ta preozek, se lahko spregledajo pomembni dejavniki. Vrednotenja bi morala vedno obravnavati vso ustrezno zakonodajo, vključno z delegiranimi in izvedbenimi akti, ter izvajanje prava Unije na nacionalni ravni, saj je tudi to lahko vir težav. V skladu s priporočili projektne skupine[32] bi bilo treba razmisliti o tem, kako bolje sodelovati s tistimi, ki so na lokalni in regionalni ravni neposredno vključeni v izvajanje zakonodaje Unije, da bi se upoštevalo njihovo strokovno znanje iz prve roke.

Odbor za regulativni nadzor

Odbor za regulativni nadzor je bil ustanovljen leta 2015[33] in je nadomestil nekdanji odbor za oceno učinka. Novi odbor je v primerjavi s svojim predhodnikom precej bolj neodvisen in ima več zmogljivosti, saj ga sestavlja sedem članov s polnim delovnim časom (od katerih so trije iz organizacij zunaj Komisije), ki nimajo nobenih pristojnosti za oblikovanje politik. Glavne naloge odbora so bile razširjene na pregled kakovosti najpomembnejših vrednotenj in ne le ocen učinka, kot je bilo v preteklosti. Odbor ima s kritičnim in strogim nadzorom nad kakovostjo ocen učinka ter spodbujanjem potrebnih izboljšav ključno vlogo pri zagotavljanju objektivnosti in verodostojnosti dokazne podlage, na kateri temeljijo politične odločitve Komisije. V zelo omejenem številu primerov, v katerih je Komisija sprejela politično odločitev za nadaljevanje pobude, čeprav odbor ni podal pozitivnega mnenja o ustreznosti spremljajoče ocene učinka, smo javno pojasnili razloge za svojo odločitev. Svoje predloge smo zaradi manj trdne dokazne podlage pogosto tudi prilagodili. Tako smo na primer glede na pomisleke odbora v zvezi s sorazmernostjo najprimernejše možnosti v nekaterih ocenah učinka predlagali manj obremenjujoče ukrepe[34].

Poročila odbora kažejo, da njegov pregled pozitivno vpliva na kakovost ocen učinka in vrednotenj[35]. Tudi odgovori na javno posvetovanje so potrdili koristi odbora. Osebje Komisije je navedlo, da so odgovori na vprašanja odbora dobra priprava na poznejšo razlago političnih odločitev Komisije v nadaljnjih zakonodajnih pogajanjih. Pozitiven prispevek Odbora za regulativni nadzor k povečanju kakovosti zakonodajnih predlogov je v celoti priznan, čeprav se nekateri deležniki zavzemajo za drugačno sestavo. V pregledu stanja je obenem poudarjeno, da je treba povečati ozaveščenost javnosti o odboru in v okviru Komisije bolje uporabiti njegovo strokovno znanje in izkušnje, da bi bolje podprli splošno izboljšanje ocen učinka in vrednotenj.

3.3. Prizadevanja za to, da veljavna zakonodaja še naprej ustreza svojemu namenu

Zakonodaja bi morala vedno ustrezati svojemu namenu in zagotavljati rezultate, ki so jih zakonodajalci EU predvideli, javnost pa pričakovala. Komisija se osredotoča na preprečevanje nepotrebnih stroškov, ne da bi pri tem ogrozila naše ambiciozne cilje politike. Posebno pozornost namenjamo postopnemu zagotavljanju, da je zakonodaja primerna za digitalno dobo. Poenostavljanje zakonodaje in zmanjševanje bremen pomeni tudi boljše izvajanje in izvrševanje ter v končni fazi prinaša boljše rezultate. To velja predvsem za mala in srednja podjetja.

---

[32] COM(2018) 703: Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703.

[33] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sl.

[34] Za dodatne primere glej oddelek 4.3 dokumenta SWD(2019) 156.

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

V ta namen smo v sprejemanje odločitev postopoma vključili program ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), to pa podprli z ustanovitvijo skupine strokovnjakov na visoki ravni, t. i. platforme REFIT, katere vloga je predlagati ukrepe za zmanjšanje obstoječih bremen brez vplivanja na cilje politike, o doseženih rezultatih pa smo obširneje poročali.

Komisija je med letoma 2015 in 2018 predstavila 150 ukrepov za poenostavitev zakonodaje Unije. Ta prizadevanja je podprla platforma REFIT. Obravnavala je 684 prispevkov deležnikov in sprejela 89 mnenj[36], na katera je Komisija odgovorila, med drugim v okviru letnih delovnih programov. Komisija vsako leto[37] na pregleden način poroča o rezultatih teh prizadevanj in jih predstavi tudi v pregledu stanja[38], ki je zdaj na voljo na spletu in uporabnikom prijaznejši. Spodnji okvir vsebuje nekaj nazornih primerov.

Okvir 3: Primeri poenostavitve predpisov, ki so začeli veljati leta 2018

Davek na dodano vrednost (DDV) za čezmejno e-trgovanje med podjetji in potrošniki[39]: ta zakonodaja, ki je bila predlagana leta 2016, vzpostavlja sistem „vse na enem mestu“, v okviru katerega lahko trgovci, ki svoje blago prodajajo svojim strankam prek spleta, svoje obveznosti glede DDV izpolnijo prek spletnega portala, ki je preprost za uporabo. Spletni trgovci se ne bodo več morali registrirati za namene DDV v vsaki državi članici, v kateri prodajajo blago. Komisija je v času predložitve predloga ocenila, da bo sistem „vse na enem mestu“ ustvaril skupni prihranek v višini 2,3 milijarde EUR za podjetja in za 7 milijard EUR povečal prihodke iz DDV za države članice.

Enotni digitalni portal za zagotavljanje dostopa do informacij, postopkov ter storitev za pomoč in reševanje težav[40]: s to zakonodajo, ki je bila predlagana leta 2017, je bil uveden enotni digitalni portal, ki državljanom in podjetjem v EU zagotavlja centraliziran dostop do informacij, ki jih potrebujejo za uveljavljanje svojih pravic EU. Portal vključuje več omrežij in storitev na nacionalni ravni in ravni EU. Zagotavlja uporabnikom prijazen vmesnik v vseh uradnih jezikih EU. Komisija je v času predložitve predloga ocenila, da bi enotni digitalni portal lahko za 60 % zmanjšal število ur (1,5 milijona), ki jih ljudje trenutno porabijo za raziskovanje na spletu pred odhodom v tujino, podjetja pa bi lahko letno prihranila med 11 in 55 milijard EUR.

Sodelovanje na področju varstva potrošnikov[41]: zakonodaja, ki je bila predlagana leta 2016, posodablja mehanizme sodelovanja, s katerimi naj bi se zmanjšala škoda, ki jo potrošniki utrpijo zaradi čezmejnih kršitev. Uredba zagotavlja hitrejšo zaščito potrošnikov, države članice in podjetja pa prihranijo čas in vire. Z dodatnimi pooblastili na področju sodelovanja lahko organi hitreje ukrepajo, da bi skupaj zaustavili razširjene spletne kršitve, in pri tem prihranijo stroške. Podjetja, ki poslujejo v vseh državah članicah ali v veliki večini držav članic, bodo imela možnost, da se na ravni EU pogajajo o zavezah, s čimer bo reševanje potrošniških vprašanj postalo enostavnejše,

[36] Ta mnenja so zajemala 129 prispevkov, saj so bile v več prispevkih deležnikov zgolj zahtevane informacije ali obravnavane teme, ki niso v pristojnosti platforme REFIT.

[37] Glej na primer letno študijo bremena za leto 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_sl.

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

[39] COM(2016) 757.

[40] COM(2017) 256.

[41] COM(2016) 283.

hitrejše in cenejše.

Evropski strukturni in investicijski skladi[42]***:*** uredba, ki je bila predlagana leta 2016, vsebuje konkretne določbe o poenostavitvi za enostavnejšo uporabo skladov za upravičence in organe ter prožnejša finančna pravila. Komisija je v času predložitve predloga ocenila, da bi te poenostavitve zmanjšale stroške izvajanja pravil EU in število napak ter tako prispevale k optimizaciji učinka večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

Pregled stanja kaže, da so prizadevanja Komisije za poenostavitev in zmanjšanje nepotrebnih bremen cenjena in da dosegajo rezultate. Vendar obveščanje o teh rezultatih ni dobro, poleg tega pa se ti rezultati na splošno ne štejejo za zadostne.

Zato je treba proučiti, zakaj je poenostavitev pogosto zapletena, zmanjšanje bremen pa obremenjujoče. Pomembno je preprečiti, da bi prizadevanja za količinsko opredelitev stroškov in koristi presegala razumno mejo. Cilj je poenostavitev in ne količinska opredelitev sama po sebi. Količinska opredelitev je sicer koristna, vendar pogosto omejena zaradi kvalitativne narave nekaterih učinkov ali zaradi razpoložljivosti in zanesljivosti podatkov. To je še posebej težavno, če se poskušajo količinsko opredeliti koristi, za kar so kvalitativne metode pogosto primernejše.

Še vedno nismo prepričani, da bi bile vrste ciljno usmerjenih pristopov k zmanjšanju bremen, za uvedbo katerih so nas zaprosili Svet in zlasti nekatere države članice, posebej koristne. V letu 2017 smo podrobno navedli razloge za svoje stališče in nič od tega se ni spremenilo[43]. Ciljno usmerjeni pristopi običajno prezrejo dejstvo, da je za doseganje pomembnih družbenih ciljev legitimno in nujno naložiti nekatere stroške. Komisija se želi osredotočiti na stroške, ki niso nujni za doseganje ciljev zakonodaje, ter se pri tem opreti na dokaze in vključiti deležnike. To je bolj pregledno in manj samovoljno, manj pa je tudi verjetno, da bi privedlo do deregulacijskih učinkov, ki bi ogrozili doseganje želenih ciljev politike.

Komisija bo še naprej proučevala, kako najbolje opredeliti potencial za poenostavitev in ga prenesti v cilje programa ustreznosti in uspešnosti predpisov oziroma kako olajšati sprejemanje ukrepov za poenostavitev in povečati njihovo prepoznavnost. Koristne bi bile tudi izboljšave pri ugotavljanju čezmernih stroškov vrednotenj. Projektna skupina je v poročilu opozorila na skupne učinke zakonodaje (vključno z delegiranimi in izvedbenimi akti), katerih učinek morda ni bil dovolj dobro ocenjen ali ovrednoten. Program REFIT bi s pomočjo platforme REFIT verjetno lahko imel večjo vlogo pri ugotavljanju in odpravljanju zgoščenosti zakonodaje[44].

Ugotovitve pregleda stanja kažejo podporo platformi REFIT. Sama platforma je zadovoljna s svojim prispevkom k prizadevanjem v okviru programa REFIT in meni, da bi se moral nadaljevati v sedanji obliki[45]. Večina deležnikov si želi, da bi bila platforma bolj produktivna, da bi zbrala več zamisli za poenostavitev in da bi te zamisli hitreje prinesle konkretne spremembe. Komisija se strinja s temi cilji.

---

[42] COM(2016) 605; skupina neodvisnih strokovnjakov na visoki ravni za spremljanje poenostavitve za upravičence evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki jo je Komisija ustanovila julija 2015, je opredelila možnosti za odpravo nepotrebne zapletenosti pravil kohezijske politike.

[43] Za več informacij glej COM(2017) 651: Dokončanje agende za boljše pravno urejanje: boljše rešitve za boljše rezultate; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.

[44] Zgoščenost zakonodaje je opredeljena kot število zakonodajnih aktov na določenem področju politike.

[45] Mnenje platforme REFIT XXII.10.a: „Raziskava platforme REFIT – obeti za prihodnost“, sprejeto 14. marca 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_sl.

Platforma je zmožna uporabljati in usmerjati znanje o praktičnem izvajanju in učinku zakonodaje EU. Potrebna pa so večja prizadevanja, da bi se ta potencial v celoti izkoristil na uspešnejši in učinkovitejši način. Za platformo so potrebne precejšnje naložbe s strani njenih članov in Komisije. Vsak naslednik bi moral zato poenostaviti delovne metode platforme, biti bolj poznan splošni javnosti in zagotavljati pravočasne povratne informacije. Poleg obstoječega poudarka na poenostavitvi bi se bilo treba bolj osredotočiti na vprašanja, kot so subsidiarnost, sorazmernost in zgoščenost zakonodaje[46]. V ta namen bi lahko proučili načine za povečanje strokovnega znanja in vključevanja lokalnih in regionalnih organov, ki so odgovorni za izvajanje velikega dela zakonodaje Unije.

Delo platforme bi lahko spodbudile tudi dejavnosti Odbora regij in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora. Tudi sami člani platforme bi lahko imeli možnost, da dajo pobudo za delo v zvezi z načrtovanimi vrednotenji zakonodaje ter pri tem izkoristijo svoje stike z obstoječimi mrežami v državah članicah. Prispevki, predloženi projektni skupini, bi lahko bili dobra izhodiščna točka[47].

3.4. Boljše pravno urejanje kot skupna prizadevanja

Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje iz leta 2016[48] vključuje skupno odgovornost Evropskega parlamenta, Sveta in Evropske komisije za pripravo visokokakovostne zakonodaje Unije, ki temelji na načelih boljšega pravnega urejanja, preglednosti in sodelovanja v celotnem zakonodajnem ciklu. Sporazum je še precej nov, vendar je že dosegel nekaj pomembnih uspehov. V letni skupni izjavi predsednikov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije so navedeni predlogi, ki bi jih bilo treba v zakonodajnem postopku prednostno obravnavati. Na področju delegiranih in izvedbenih aktov je bil dosežen napredek pri nadomeščanju starih postopkov s postopki, predvidenimi v Lizbonski pogodbi[49], dogovoru o merilih, kdaj se uporabljajo delegirani in kdaj izvedbeni akti[50], in odpiranju postopka sprejemanja delegiranih aktov[51]. Komisija zdaj predstavlja letno raziskavo o bremenih, povezano s poenostavitvijo zakonodaje Unije.

Na drugih področjih sporazuma je napredek različen. Služba Evropskega parlamenta za raziskave na primer redno pripravlja prve ocene kakovosti ocen učinka Evropske komisije, izvedla pa je tudi 40 ocen učinka bistvenih sprememb, ki jih je predlagal Evropski parlament.

---

[46] Oddelek 4.5 COM(2018) 703: Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti: krepitev njune vloge pri oblikovanju politik EU.

[47] Priloga VI k Poročilu o projektni skupini za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sl.pdf.

[48] Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje, UL L 123, 12.5.2016; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.SLV.

[49] Evropski parlament in Svet (kot sozakonodajalca) lahko Komisijo pooblastita za sprejemanje sekundarnih aktov prava Unije. Pravna podlaga za ta pooblastila sta člena 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Številna pooblastila, ki še vedno obstajajo v pravu Unije in za katera velja starejši regulativni postopek s pregledom, je treba posodobiti. Komisija je predložila predlog za prilagoditev skupno 168 aktov (COM(2016) 799), sozakonodajalca pa sta za 64 od teh aktov dosegla dogovor o prilagoditvi, ki se trenutno zaključuje.

[50] Razprave Evropskega parlamenta in Sveta o izbiri med delegiranimi akti (člen 290 PDEU) in izvedbenimi akti (člen 291 PDEU) so pogosto težavne. Namen meril je, da te odločitve postanejo manj sporne.

[51] Decembra 2017 je začel delovati nov skupni register delegiranih aktov, ki je javno dostopen. Ta register zdaj javnosti omogoča dostop do različnih faz priprave, sprejetja, pregleda in objave delegiranih aktov: https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home.

Svet je za oceno svojih bistvenih sprememb predvidel lastne kapacitete, vendar jih še ni uporabil.

Kot je navedeno zgoraj, je potrebno tesnejše sodelovanje za določitev osnove in zagotovitev podatkov za boljše vrednotenje zakonodaje Unije. Poleg tega države članice še ne poročajo dovolj pregledno, kadar v svojih nacionalnih ukrepih za prenos presežejo zahteve prava Unije (čezmerno prenašanje)[52]. Da bi Komisija zagotovila večjo preglednost v zvezi s tem, je vlagala v platformo IT, vendar sta v zadnjih treh letih le dve državi članici poslali uradno obvestilo o takih določbah[53]. Pomembno je, da odločitve držav članic glede prenosa in izvajanja ne prinašajo nepotrebne kompleksnosti.

Izboljšati bi bilo mogoče način za pozitivno medsebojno delovanje postopkov boljšega pravnega urejanja na ravni EU in nacionalni ravni. Kot je nedavno opozorila OECD, bi lahko številne države članice svoje deležnike bolje obvestile o priložnostih, ki jih ponujajo mehanizmi Komisije za posvetovanja in povratne informacije, ali med regulativno zasnovo zagotovile boljše dokaze in informacije za dopolnitev obstoječih praks Evropske komisije[54].

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ta Komisija je boljše pravno urejanje postavila v središče oblikovanja politik. To je pripomoglo k temu, da smo z osredotočenostjo na deset političnih prednostnih nalog, ki so bile določene na začetku našega mandata, dosegli boljše rezultate.

V prihodnosti se bo potreba po z dokazi podprtem oblikovanju politik za podporo političnim prednostnim nalogam EU le še okrepila. Boljše pravno urejanje je vse pogosteje sestavni del institucionalne kulture Komisije in je deležno močne podpore deležnikov, ki želijo biti še bolj in na bolj smiseln način vključeni v naše oblikovanje politik. Organizacijo postopkov boljšega pravnega urejanja pa je mogoče nadalje izboljšati. Okrepljena skupna prizadevanja, in sicer najprej z izvajanjem Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje, bi prav tako pripomogla k izboljšanju kakovosti zakonodaje Unije.

To sporočilo opredeljuje nekatera medsektorska načela, ki jih je treba upoštevati, in možnosti za ohranitev naše zavezanosti boljšemu pravnemu urejanju v prihodnjih letih.

---

[52] Mnenje platforme REFIT XXII.9.a: „Pregledni prenos (izvajanje)“, sprejeto 14. marca 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_sl.

[53] Glej odstavek 43 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

[54] OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union* (Prakse za boljše pravno urejanje v Evropski uniji), OECD Publishing, Pariz; https://doi.org/10.1787/9789264311732-en.