



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.6.2014.
COM(2014) 368 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): Trenutačno stanje i izgledi za
budućnost**

{SWD(2014) 192 final}

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija

Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): Trenutačno stanje i izgledi za budućnost

I. Uvod

Zakonodavstvo Europske unije igra ključnu ulogu u podupiranju rasta i zapošljavanja. Poduzeća se oslanjaju na EU radi osiguravanja ravnopravnih tržišnih uvjeta i poticanja konkurentnosti. Javnost traži zaštitu svojih interesa na europskoj razini, bilo u pogledu zdravlja i sigurnosti, kvalitete okoliša ili prava na privatnost i tako dalje. Jedno zajedničko pravilo koje će se primjenjivati u svim državama članicama može biti mnogo jednostavnije i učinkovitije od složene mreže različitih pravila o istom pitanju na nacionalnoj i regionalnoj razini. Izazov se sastoji u očuvanju jednostavnosti tog zakonodavstva – propisima je potrebno obuhvatiti tek ono najnužnije za postizanje ciljeva politike te je potrebno izbjeći njihovo međusobno preklapanje.

Odgovor Europske komisije na taj izazov predstavlja Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT), kojim se obvezuje na jednostavan, jasan, stabilan i predvidljiv regulatorni okvir za poduzeća, radnike i građane.¹ Cilj je tog programa smanjiti administrativne formalnosti, ukloniti regulatorna opterećenja te pojednostavniti i unaprijediti izradu i kakvoću propisa kako bi se postigli ciljevi politike te ostvarile koristi od zakonodavstva EU-a uz najmanji mogući trošak i minimalno administrativno opterećenje te u potpunoj suglasnosti s Ugovorima, posebice poštujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U okviru programa REFIT, Komisija neprekidno i sustavno pregledava cjelokupno zakonodavstvo EU-a radi utvrđivanja opterećenja, nedosljednosti i neučinkovitih mjera te određivanja korektivnih mjera.

U Komunikaciji o programu REFIT² objavljenoj u listopadu 2013. Komisija je predstavila ambiciozan plan. Ustanovljeno je u kojim se područjima predviđene inicijative neće provoditi. Povučeni su niz prijedloga koji su već duže vrijeme blokirani u zakonodavnom postupku, dok je niz zakonodavnih propisa stavljen izvan snage. Sveukupno je utvrđeno više od 100 mjera, od kojih se polovina odnosi na nove prijedloge čiji je cilj pojednostavnjenje i smanjenje regulatornog opterećenja u postojećem zakonodavstvu. Ostale mjere obuhvaćaju provjere primjerenosti i evaluacije osmišljene u cilju procjene učinkovitosti i djelotvornosti propisa EU-a te pripreme budućih inicijativa za smanjenje opterećenja.

Komisija je te obveze ispunila. Ovom se Komunikacijom izvješćuje o stanju u provedbi programa REFIT te se utvrđuju nova djelovanja. U njoj se navodi na koji način Komisija

¹ SWD(2013)401 završna verzija od 1. kolovoza 2013.

² COM(2013)685 završna verzija od 2. listopada 2013.

nastavlja jačati svoje horizontalne regulatorne alate – procjenu učinka, evaluaciju i savjetovanja s dionicima. Također se razmatra način na koji institucije EU-a, države članice te dionici u poduzetništvu i civilnom društvu igraju svoju ulogu u preuzimanju te zajedničke odgovornosti za primjerenost propisa. Mjerama u okviru programa REFIT – povlačenjem, izmjenama te stavljanjem propisa izvan snage – povećavaju se opće koristi od donošenja propisa na razini EU-a tako što se 28 različitih nacionalnih mjera zamjenjuje jednom mjerom EU-a, što dovodi do jednostavnijeg regulatornog okruženja za poduzeća i građane diljem Europe.

U prilogu Komunikaciji nalazi se detaljan pregled uspješnosti u kojem se iznosi trenutačno stanje u provedbi svake pojedinačne inicijative programa REFIT te se navode daljnje mjere. Na područje primjene novih mjera utjecat će vrijeme objave ovog izvješća. Nove će se obveze prenijeti u sljedeći mandat te su pažljivo razmotrene u tom kontekstu.

II. Provedba Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)

Brza i temeljita provedba programa REFIT prioritet je Komisije te je postignut znatan napredak u pogledu pripreme prijedloga, kao i njihova donošenja u Europskom parlamentu i Vijeću te provedbe u državama članicama. U nastavku se daje pregled tih djelovanja.

• Mjere koje je poduzela Komisija

Donošenje većine zakonodavnih prijedloga za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja navedenih u posljednjoj Komunikaciji o programu REFIT iz listopada prošle godine u planu je za ovu godinu.³ Komisija je već podnijela prijedloge koji su od važnosti za poslovanje, kao što su uvođenje standardnog obrasca EU-a za prijavu PDV-a⁴ i poboljšanje Europskog postupka za sporove male vrijednosti⁵, te se sada čeka odluka suzakonodavca.

Komisija je nakon savjetovanja s Parlamentom i Vijećem formalno odobrila povlačenje 53 prijedloga koji su u postupku, uključujući svih devet inicijativa programa REFIT, među kojima i one o pojednostavnjenju obveza povezanih s PDV-om, statutu europskog privatnog

³ Od ukupno 23 prijedloga mjera koje se Komisija obvezala poduzeti radi pojednostavnjenja i smanjenja regulatornog opterećenja, dva su donesena 2013., a još 15 ih je u planu za 2014.

⁴ COM(2013)721

⁵ COM(2013)794

društva⁶ te zaštiti tla⁷. Komisija je odlučila da tijekom svog tekućeg mandata neće predstaviti niz prijedloga na kojima je radila⁸ te priprema stavljanja izvan snage kao što je predviđeno⁹.

Započeli su radovi na provjerama primjerenosti u zakonodavnim područjima koja se odnose na otpad, zaštitu ptica i staništa (mreža Natura 2000), sigurnost putničkih brodova i opće propise o hrani. Tim će se provjerama ustanoviti osnova za daljnje inicijative za pojednostavnjenje i smanjenje regulatornog opterećenja u predmetnim područjima, uključujući smanjenje i usklađivanje obveza izvješćivanja.

Provjera primjerenosti općih propisa o hrani: *Provjerom primjerenosti ispitat će se ključna načela okvirne uredbe te njezina provedba putem naknadnih uredbi i administrativnih mjera. Provjera će biti usredotočena na značaj, dodanu vrijednost EU-a, djelotvornost, učinkovitost i usklađenost. Bit će obuhvaćeni i aspekti sigurnosti hrane. Provjera primjerenosti primjer je suradnje na evaluaciji između Komisije i država članica.*¹⁰

Komisija primjenjuje načelo „počnimo od malih”¹¹ te je također poduzela mjere za primjenu blažih pravila za mala i srednja poduzeća (MSP) te izuzeća za mikropoduzeća kad god je to prikladno. U pregledu uspješnosti navedeno je 17 mjera programa REFIT koje uključuju izuzeća za mikropoduzeća te blaža pravila za MSP-ove. Osim toga, naknade za registraciju i ovlaštenje mikropoduzeća smanjene su u području kemikalija, zdravstva i zaštite potrošača.

U Komunikaciji o programu REFIT iz listopada 2013. uviđa se da bi, s obzirom na trajanje zakonodavnog postupka, trebalo poduzeti sve napore za trenutačno rasterećenje unutar postojećeg regulatornog okvira, s posebnim naglaskom na potporu MSP-ovima. To se,

⁶ Prijedlog za trgovačko društvo s jednim članom donesen 9. travnja 2014. sadržava bitne elemente tog prethodnog prijedloga.

⁷ Ostali prijedlozi povučeni u okviru programa REFIT uključuju prijedlog o informiranju javnosti o medicinskim proizvodima te prijedloge uredbi o europskoj statistici o zaštiti od kriminala, o pravnoj zaštiti dizajna, o patentu Zajednice (prijedlog je pretvoren u pojačanu suradnju) te o vozačkim dozvolama s funkcijama kartice vozača.

⁸ Ovdje je bila riječ o područjima sigurnosti i zaštite zdravlja na radu za frizere, kosturno-mišićnih poremećaja, duhanskog dima iz okoliša te karcinogenih i mutagenih tvari.

⁹ Time su obuhvaćeni propisi o razvrstavanju, pakiranju i označavanju opasnih pripravaka, o znanstvenoj suradnji na pitanjima koja se odnose na hranu, o statistici o čeliku, o suradnji među financijsko-obavještajnim jedinicama te o naknadnom postavljanju zrcala na teška teretna vozila.

¹⁰ Taj rad prati Skupina na visokoj razini za bolje donošenje propisa koja se sastoji od nacionalnih regulatornih stručnjaka. Ta skupina surađuje s Komisijom na reviziji i razvoju plana „pametnog donošenja propisa” na razini EU-a i nacionalnoj razini.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>

primjerice, čini u području informiranja potrošača o hrani¹² zato što subjekti u poslovanju s hranom te posebice MSP-ovi imaju poteškoća pri utvrđivanju pravila (EU-a i/ili nacionalnih pravila, općih ili ograničenih na određenu vrstu hrane) koja se primjenjuju na njihovu određenu situaciju. Komisija je objavila smjernice te radi na bazi podataka o zahtjevima za označivanje na razini EU-a i nacionalnoj razini.¹³ To bi subjektima u poslovanju s hranom trebalo omogućiti da brzo utvrde koji se zahtjevi primjenjuju na njih.

Poduzimaju se dodatne inicijative u cilju bolje uporabe interneta za pojednostavnjenje i poboljšanje provedbe regulatornih zahtjeva u korist uprava, poduzeća i potrošača. Nastavno na iskustvo s označivanjem energetske učinkovitosti, koje se sada ujednačeno primjenjuje u okviru internetske prodaje, sličan se pristup istražuje, na primjer, u području informiranja potrošača o hrani.

Konačno, propisi o informiranju potrošača o hrani uključuju izuzeća, blaža pravila za male količine i maloprodaju¹⁴ te odredbe o fleksibilnosti kojima se državama članicama omogućuje da odredbe o označivanju prilagode posebnim potrebama MSP-ova.¹⁵ Zakonodavstvom se također predviđaju jedinstveni standardni datum početka primjene novih mjera svake kalendarske godine te blage prijelazne mjere. Svi ti naponi trebali bi omogućiti bolju provedbu unutar postojećeg pravnog okvira.

- ***Mjere koje je poduzeo zakonodavac***

Zakonodavac (Parlament i Vijeće) je od listopada 2013. donio niz važnih prijedloga za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja. Izmijenjenom Direktivom o priznavanju stručnih kvalifikacija pojednostavnit će se postupci priznavanja i olakšati pristup informacijama¹⁶; novi pravni okvir za javnu nabavu sadržava mjere kojima će se olakšati i administrativno rasteretiti nabava te se njime promiče elektronička nabava. Novom uredbom o tahografima smanjuje se administrativno opterećenje i poboljšava provedba uvođenjem „digitalnih tahografa” povezanih sa satelitskim navigacijskim sustavima i kontrolnim tijelima. Kako bi se u obzir uzeo poseban položaj obrtnika, vozila lakša od 7,5 tona koja voze u dometu

¹² Uredba 1169/2011 u primjeni od prosinca 2014. uz iznimku obveznog označivanja hranjivih vrijednosti koje će se početi primjenjivati od prosinca 2016.

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm

¹⁴ Iznimke obuhvaćaju npr. hranu koja se prodaje izravno s gospodarstva ili u maloj lokalnoj maloprodajnoj trgovini. Lakši režimi primjenjuju se u drugim slučajevima od važnosti za MSP-ove, tj. informacije o prehrambenim vrijednostima mogu se temeljiti na izračunu prema općenito utvrđenim i prihvaćenim podacima, čime se izbjegava skupa laboratorijska analiza.

¹⁵ Te odredbe državama članicama omogućuju da, primjerice, zahtijevaju da se informacije o alergenim tvarima ili povezane s intolerancijom na nepakiranu hranu te u restoranima pružaju samo usmeno ili na zahtjev.

¹⁶ Direktiva 2013/55/EU objavljena 28. prosinca 2013. (SL L 354).

ograničenom na 100 km od obrtnikova sjedišta izuzeta su iz područja primjene socijalnih pravila te pravila o tahografu.

Ti bi prijedlozi MSP-ovima trebali donijeti znatne uštede troškova. Uredbom o pojednostavnjenju prospekta i zahtjeva za otkrivanjem podataka u odnosu na unutarnje tržište vrijednosnih papira¹⁷ bi se, primjerice, uštedjelo 20 % ili 20 000 – 60 000 EUR po prospektu. Propisima o digitalnom tahografu¹⁸ ostvarilo bi se smanjenje troškova od 20 % ili u ukupnom iznosu od 415 milijuna EUR.

Javna nabava: Nove direktive o javnoj nabavi donesene su u veljači ove godine, a počinju se primjenjivati od travnja 2016. Njima se potiču pojačano korištenje e-nabave i daljnje mjere u cilju smanjenja regulatornog opterećenja MSP-ova putem smanjenih zahtjeva za dostavu vjerodostojnih isprava i poticanja manjih nabavnih paketa. Primjerice, Komisija procjenjuje da bi povećana primjena samocertificiranja administrativno opterećenje za poduzeća mogla smanjiti za 169 milijuna EUR¹⁹, a ukupna bi ušteda putem e-nabave mogla iznositi između 5 % i 20 % troškova nabave²⁰.

Istovremeno, postoje i slučajevi u kojima ne bi bilo moguće postići uštedu troškova predviđenu u fazi procjene učinka zbog izmjena u zakonodavnom postupku, poput registracije proizvođača u kontekstu otpadne električne i elektroničke opreme.²¹ Zakonodavac nije podržao pojednostavnjenja u okviru prijedloga povezanih s okolišem koji se odnose na pošiljke otpada i procjenu utjecaja na okoliš.²² Suzbijanje zakašnjelih plaćanja u poslovnim

¹⁷ Delegirana uredba Komisije 862/2012.

¹⁸ Uredba (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet.

¹⁹ Direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU: Usvajanjem osobnih izjava kao preliminarnog dokaza i pristupa prema kojem samo odabrani ponuditelj mora podnijeti cjelovitu dokaznu dokumentaciju, administrativno opterećenje povezano s javnim natječajima smanjilo bi se za 80 %. Također vidjeti procjenu učinka: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

²⁰ Javni naručitelji i naručitelji koji su već prešli na e-nabavu obično navode uštede između 5 % i 20 %; iskustvo je ujedno pokazalo da se uložena sredstva mogu brzo povratiti. S obzirom na veličinu ukupnog tržišta javne nabave u EU-u, sa svakih uštedenih 5 % mogao bi se ostvariti povrat od otprilike 100 milijardi EUR u javnu blagajnu. (Strategija e-nabave — COM(2012)179 završna verzija)

²¹ Direktiva 2012/19/EU: Očekivalo se da će predložena interoperabilnost i prijenos podataka između nacionalnih registara proizvođača dovesti do ušteda troškova za proizvođače od oko 66 milijuna EUR godišnje. Zakonodavac nije donio taj aspekt prijedloga Komisije.

²² Zakonodavac se usprotivio obveznom pružanju usluga na jednom mjestu za koordinaciju i integraciju postupaka i mjera za ubrzanje donošenja odluka na temelju Direktive o procjeni utjecaja na okoliš (2011/92/EU), čime su za poduzeća ograničene koristi u pogledu učinkovitosti. Zakonodavac se također

transakcijama, računovodstveni zahtjevi za poduzeća, prikupljanje statističkih podataka²³, koordinacija u pogledu PDV-a i pojednostavnjenje obveza povezanih s PDV-om također su područja u kojima države članice nisu bile sklone smanjenju opterećenja, kao obrazloženje navodeći supsidijarnost ili dodatne nacionalne politike.

Nadalje, zakonodavac još uvijek mora donijeti niz važnih prijedloga za pojednostavnjenje koji će znatno pridonijeti uštedi: primjerice, prijedlog Komisije o zajedničkom skupu pravila za izračun osnovice poreza na dobit, čime bi se znatno smanjili troškovi ispunjavanja poreznih obveza za poduzeća koja posluju na jedinstvenom tržištu.²⁴ Postoje i drugi slučajevi u kojima bi trenutna rasprava u zakonodavnom postupku za posljedicu mogla imati smanjenje procijenjene uštede. Primjerice, ako se donesu određene izmjene o kojima se raspravlja u Vijeću, postoji rizik znatnog smanjenja ušteta za poduzeća koje su obuhvaćene prijedlogom Komisije za standardni obrazac EU-a za prijavu PDV-a i koje se procjenjuju na 15 milijardi EUR godišnje.

- ***Mjere koje su poduzele države članice***

Države članice snose važnu odgovornost za pravovremenu provedbu i punu primjenu zakonodavstva EU-a. U tom je pogledu na tijelima država članica da primjenjuju pojednostavnjene mogućnosti koje nudi zakonodavstvo EU-a te da osiguraju što djelotvorniju i učinkovitiju primjenu zakona EU-a na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Procjenjuje se da je čak trećina administrativnog opterećenja povezanog sa zakonodavstvom EU-a uzrokovana nacionalnim provedbenim mjerama.²⁵

Primjer znatnih razlika u praksi država članica jest područje javne nabave, u kojem je nedavnom evaluacijom utvrđeno da se uobičajeno trajanje postupka nabave kreće od 11 do 34 tjedna, dok se prosječni „čovjek-dan” troškovi u različitim državama članicama mogu međusobno razlikovati i do četiri puta.²⁶ Drugi se primjer odnosi na postupak procjene utjecaja na okoliš, pri čemu postupak u državama članicama u prosjeku traje 5 mjeseci ili manje pa sve do 27 mjeseci, dok prosječni izravni troškovi izvođača po projektu iznose 4000 EUR ili manje pa sve do 200 000 EUR.

usprotivio obveznom sustavu elektroničke razmjene podataka u području pošiljki otpada za koje procijenjene godišnje uštede za poduzeća iznose 44 milijuna EUR.

²³ Vidjeti odjeljak III. u nastavku: Nova arhitektura za poslovnu statistiku EU-a.

²⁴ Prijedlog Komisije o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCBT) — COM(2011)121 — u zakonodavnom je postupku od ožujka 2011.

²⁵ COM(2009)544: „Akcijski program za smanjenje administrativnih opterećenja u Europskoj uniji — planovi smanjenja po sektorima i djelovanja za 2009.”

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf

Početak 2014. na snagu je stupilo nekoliko prijedloga za pojednostavnjenje u područjima carinske provedbe prava intelektualnog vlasništva te povrata elektroničkog otpada (OEEO). Uredbom o pravima intelektualnog vlasništva²⁷ smanjit će se administrativno opterećenje i troškovi, omogućiti bolje upravljanje rizicima i poboljšati provedba prava intelektualnog vlasništva. Direktivom o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi²⁸ predviđa se izuzimanje maloprodajnih trgovina od obveze prihvaćanja povrata električnog i elektroničkog otpada. Važno je da sve države članice u cijelosti provedu te prijedloge te da iskoriste odredbe o pojednostavnjenju i smanjenju opterećenja koje su u njima sadržane.

Postoje, međutim, značajni primjeri situacija u kojima države članice ne koriste mogućnosti pojednostavnjenja sadržane u zakonodavstvu EU-a ili se opterećenje povećava zbog nacionalnih propisa u područjima koja nisu izravno obuhvaćena pravilima EU-a. To je slučaj, primjerice, u području sigurnosti hrane, gdje se ponekad ne koriste ponuđena blaža pravila za manja poduzeća²⁹, u području cestovnog prijevoza tereta, gdje se pojedinim nacionalnim zahtjevima za bilježenje vremena vožnje za laka gospodarska vozila u područjima koja nisu obuhvaćena zakonodavstvom EU-a dodaje regulatorno opterećenje za mala poduzeća³⁰ te u području računovodstvenih zahtjeva za poduzeća³¹. MSP-ovi također mogu imati znatne koristi ako države članice u cijelosti iskoriste fleksibilnost dopuštenu u okviru Uredbe o pružanju informacija o hrani potrošačima. Komisija će pratiti praktičnu provedbu tih i svih drugih mjera iz programa REFIT u državama članicama te će uvrstiti trenutačno stanje u sljedeće izdanje pregleda uspješnosti koje je u planu za 2015.³²

Komisija blisko surađuje s državama članicama na provedbi programa u svim sektorima pravne stečevine, a uz pojačani naglasak na primjerenost propisa razvijeno je i praćenje horizontalnih regulatornih učinaka. To je, primjerice, započelo u okviru Programa za smanjenje administrativnog opterećenja (ABR+), u okviru kojeg Komisija prati provedbene odluke država članica povezane s 12 najnaprednijih prioritetnih mjera³³ poduzetih u okviru

²⁷ Uredba 608/2013.

²⁸ Direktiva 2012/19/EU.

²⁹ Zakonodavstvom EU-a o sigurnosti hrane dopušta se tijelima država članica da usvoje lakše režime u pogledu određenih ulaganja za mala poduzeća u sektoru prerade mesa.

³⁰ Prema zakonima EU-a, obvezno je bilježenje vremena vožnje za laka gospodarska vozila od 3,5 tona, od čega su izuzeti obrtnici u lokalnom prometu u vozilima do 7,5 tona, dok je prema nekim nacionalnim propisima bilježenje vremena vožnje obvezno za vozila najmanje težine 2,8 tona.

³¹ Direktiva 2006/46/EZ.

³² Prvo izdanje pregleda uspješnosti programa REFIT predstavljeno u sklopu ove Komunikacije još ne uključuje podatke o provedbi u državama članicama.

³³ (1) Više MSP-ova ima mogućnost ostvarivanja koristi od pojednostavnjenih računovodstvenih/revizijskih režima – Direktiva 2006/46/EZ od 14. lipnja 2006.; (2) državama članicama dopušteno je izuzimanje mikropoduzeća od određenih odredbi direktiva o računovodstvu – Direktiva 2012/6/EU od 14. ožujka 2012.; (3)

tog programa u razdoblju od 2007. do 2012.³⁴ Tim se postupkom želi omogućiti razmjena primjera najbolje provedbene prakse te provjeriti je li na terenu postignuto očekivano smanjenje administrativnih opterećenja. Prema početnim je nalazima moguće potvrditi procjene ušteda u nekim državama članicama u područjima Intrastata, istraživanja o industrijskoj proizvodnji i digitalnog tahografa. Međutim, bilo je poteškoća s prikupljanjem dovoljne količine dosljednih kvantitativnih podataka i statistika te je dostavljeno relativno malo primjera najboljih provedbenih praksi i mogućnosti daljnjeg pojednostavnjenja na nacionalnoj razini. Skupina nacionalnih regulatornih stručnjaka na visokoj razini izrazila je snažnu potporu suradnji Komisije i država članica u pogledu praćenja praktičnog učinka propisa EU-a na terenu. Komisija nastavlja surađivati s državama članicama i dionicima kako bi dobila još pouzdanih informacija o učincima propisa EU-a. Rezultati tog rada bit će uvršteni u sljedeći pregled uspješnosti programa REFIT.

III. Buduće inicijative u okviru programa REFIT

Održavanje zakonodavstva EU-a „prikladnim za predviđenu namjenu” zahtijeva stalne napore. Komisija stoga program REFIT provodi kao klizni program te je nedavno nadopunila inventuru i provjeru zakonodavstva EU-a koje su prvi put izvršene u okviru programa REFIT u 2013. Također su u obzir uzete primjedbe i preporuke raznih dionika u pogledu programa REFIT koje je Komisija primila od listopada 2013.³⁵

pojednostavnjenje i usklađivanje sustava za obavješćivanje o pošiljkama otpada – pismo preporuke Komisije upućeno državama članicama iz srpnja 2010.; (4) samo odabrano poduzeće mora podnijeti dokumentaciju kojom dokazuje svoju prikladnost da kao ponuditelj sudjeluje u postupku javnog natječaja – COM(2011)896; (5) smanjenje broja ispitanika pri izradi statistika o trgovini unutar EU-a – Uredba 638/2004 od 31. ožujka 2004.; (6) smanjenje obveza izvješćivanja o industrijskoj proizvodnji u EU-u – Uredba Vijeća 3924/91 od 19. prosinca 1991. i Uredba Komisije 36/2009 od 11. srpnja 2008.; (7) ukidanje dodatnih zahtjeva pri izdavanju računa i omogućivanje šire uporabe elektroničkog izdavanja računa – Direktiva Vijeća 2010/45/EU od 13. srpnja 2010.; (8) ukidanje, u okviru postupka povrata PDV-a, obveze ispunjavanja tiskanih obrazaca na jeziku države članice povrata – Direktiva Vijeća 2008/9/EZ od 12. veljače 2008.; (9) digitalni tahograf (osobito uvođenje digitalnih tahografa i pojednostavnjenje njihove uporabe, imajući u vidu buduće proširenje izuzeća malih obrtnika od zahtjeva za uporabu tahografa i daljnja pojednostavnjenja) – Uredba 3821/85 od 19. srpnja 2011.; (10) ukidanje obavješćivanja o prijevoznim tarifama/smanjenje obveze čuvanja dokazne dokumentacije u vozilu – Uredba Vijeća 569/2008 (o izmjeni Uredbe 11/60) od 12. srpnja 2008.; (11) pojednostavnjenje obveza za cestovni prijevoz tereta i cestovni prijevoz putnika – Uredba 1071/2009 od 21. listopada. 2009 i Uredba 1072/2009 od 21. listopada 2009 te (12) pojednostavnjenje označivanja jaja – Uredba (EU) br. 1308/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

³⁴ Vidjeti Završno izvješće Programa za smanjenje administrativnog opterećenja (ABR) u SWD(2012)423 završna verzija.

³⁵ Komisija je primila primjedbe i preporuke od tijela država članica (FI, DE, NL, UK), poslovnih dionika, sindikata i drugih organizacija civilnog društva. Ti su podnesci dostupni na web-mjestu Komisije o pametnom donošenju propisa: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

Na temelju te analize, Komisija smatra da su nove inicijative za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja opravdane u nekoliko područja. Te inicijative uključuju pojednostavnjenje zakonodavstva EU-a o osobnim i putnim ispravama, razvoj nove sveobuhvatne arhitekture za poslovnu statistiku (vidjeti u nastavku), proširenje usluge „sve na jednom mjestu” u području PDV-a na sve usluge koje poduzeća pružaju potrošačima³⁶ uz razvoj internetskog portala EU-a o PDV-u za obavješćivanje poduzeća o nacionalnim propisima i propisima EU-a povezanim s PDV-om te kodifikaciju zakonodavstva o popisima trećih zemalja za vizne režime³⁷.

***Nova arhitektura za poslovnu statistiku EU-a:** Komisija radi na usklađivanju referentnog okvira i pojednostavnjenju prikupljanja podataka za poslovne statistike. Kao odgovor na pritužbe iz poslovnih krugova pokrenut je projekt o statistici o trgovini unutar EU-a (SIMSTAT). U okviru tog projekta ispitat će se nove tehnike prikupljanja podataka kojima bi se trebala olakšati bolja uporaba prikupljenih statističkih podataka, čime bi se pojednostavnile i smanjile obveze izvješćivanja za poduzeća. Taj isplativ pristup ima potencijala za primjenu u drugim statističkim područjima (npr. statistikama o multinacionalnim trgovačkim društvima, međunarodnoj trgovini uslugama i izravnim stranim ulaganjima) te će se, ako ispitivanja ostvare pozitivne rezultate, primjenjivati unutar Okvirne uredbe o integriranju poslovnih statistika (FRIBS).*

Komisija će pripremiti stavljanje izvan snage zakonodavstva u daljnjim područjima: označivanju energetske učinkovitosti,³⁸ cijenama i uvjetima prijevoza,³⁹ zajedničkoj poljoprivrednoj politici te u odnosu na standardizirano izvješćivanje u području okoliša. Osim toga, Komisija provjerava i pravnu stečevinu u područjima policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima kako bi se ustanovilo koji bi se akti mogli staviti izvan snage u kontekstu isteka prijelaznog razdoblja utvrđenog Ugovorima.⁴⁰

Komisija je mišljenja da povlačenje prijedloga koji ne postižu napredak u zakonodavnom postupku predstavlja dobru zakonodavnu praksu kojom se omogućuje da se započne iznova ili predviđenu zakonodavnu svrhu ostvari na neki drugi način. Pomnom provjerom svih prijedloga u postupku kod zakonodavca identificirani su daljnji prijedlozi koji su ili zastarjeli ili nemaju podršku zakonodavca te bi ih stoga trebalo predložiti za povlačenje. Među njima su

³⁶ Cilj je inicijative smanjiti prepreke za prekograničnu trgovinu i zaštititi prihode država članica od PDV-a pojednostavnjenjem, neutralizacijom i jačanjem sustava PDV-a u EU-u.

³⁷ Ostale inicijative uključuju reviziju zakonodavstva o nuklearnim pitanjima, prijedlog u području privremenih putnih isprava i pregled uredbi o uvozu tekstilnih proizvoda i robe s dvojnomo namjenom.

³⁸ Označivanje energetske učinkovitosti hladnjaka (Direktiva 2003/66), kućanskih perilica posuđa (Direktiva 1999/9) i perilica rublja (Direktiva 1995/12) nakon donošenja novih provedbenih mjera.

³⁹ Uredba Vijeća br. 11 o ukidanju diskriminacije u cijenama i uvjetima prijevoza, provedbom članka 79. stavka 3. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice od 16. kolovoza 1960.

⁴⁰ Članak 10. Protokola 36. o prijelaznim odredbama.

prijedlozi o sustavima naknada štete za investitore, naknadama za sigurnost zračnog prometa, trudnim radnicama⁴¹, fondu za naknadu štete prouzročene onečišćenjem naftom, izuzimanju mikropoduzeća od određenih odredbi o higijeni hrane, iako bi od tog zadnjeg prijedloga mala poduzeća imala znatne koristi.⁴²

S obzirom na vremenska ograničenja povezana s novim zakonodavnim razdobljem, Komisija će se u trenutačnom sazivu usredotočiti na ključne stavke za 2014. Komisija je pregledala svoj raspored planiranja te je odlučila zadržati samo najbitnije točke.

Konačno, Komisija u srednjoročnom razdoblju predviđa pokretanje nekoliko novih evaluacija i provjera primjerenosti povezanih s uspješnošću postojećeg zakonodavstva EU-a te primjenom zakonodavstva iz Ugovora, uključujući u područjima zaštite potrošača prilikom vremenski ograničenih uporaba nekretnina, zakašnjelih plaćanja, pravnog okvira za pretpakiranje, sustava dizajna u EU-u, direktiva o prospektima, primjene načela uzajamnog priznavanja kako bi se poboljšalo njegovo funkcioniranje na unutarnjem tržištu,⁴³ hvatanja i skladištenja ugljika, emisije CO₂ iz lakih gospodarskih vozila i putničkih automobila, telekomunikacija te zakonodavstva o neovlaštenom ulasku, tranzitu i boravku.⁴⁴

U drugim ključnim područjima za koja su u pripremi sveobuhvatnije revizije politike, poput jedinstvenog digitalnog tržišta, bit će važno utvrditi preostale prepreke i procijeniti regulatorni okvir u pogledu troškova i potencijala za pojednostavnjenje.⁴⁵ Sve takve vrste postupaka nose jasna obilježja programa REFIT.

Sve nove inicijative okvirno su iznesene u radnom dokumentu službi Komisije i podliježu potvrdi u okviru programa rada Komisije za 2015.

⁴¹ COM(2008)600/4

⁴² COM(2007)90 završna verzija.

⁴³ Nastavno na poziv Vijeća iz prosinca 2013. na podnošenje izvješća o primjeni načela uzajamnog priznavanja do sredine 2015. (vidjeti: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ Ostala područja obuhvaćaju tržišne standarde za teletinu, pravila za označivanje govedine, program za najudaljenije regije, Direktivu o kvaliteti goriva (nakon što bude prenesena i u potpunosti provedena), zalihe nafte, Uredbu o kontroli ribarstva, nuklearnu sigurnost, normizaciju, azbestna onečišćenja, ispitivanja na životinjama, stratešku procjenu utjecaja na okoliš, rizike od poplava, hlapive organske spojeve, osiguranja (nakon što se stekne dovoljno provedbenog iskustva), osposobljavanja, kvalifikacije i dozvole u cestovnom prijevozu, pomorski prijevoz i sigurnost, lučki prihvat broskog otpada, elektroničko izdavanje računa za PDV, miniokvir za sve usluge na jednom mjestu, kao i industrijske sektore graditeljstva te stakla i keramike.

⁴⁵ Time će biti obuhvaćeno preispitivanje zakonodavstva o mrežnim uslugama — Direktive 98/84/EZ o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili koje pružaju uvjetovani pristup i Direktive 2000/31/EZ o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine.

Zakonodavstvo o kemikalijama: Komisija smatra da je na razini EU-a, država članica i dionika potrebno uložiti stalni napor u cilju daljnjeg olakšavanja provedbe zakonodavstva o kemikalijama, prije svega Uredbe REACH, te razmisliti o određenim područjima u kojima je moguće pojednostavniti pravila i smanjiti opterećenja. To je potrebno učiniti tako da se postigne visoka razina zaštite zdravlja i okoliša, uz istodobno očuvanje konkurentnosti i inovativnosti europske industrije u tom području, kao i slobodno kretanje robe na unutarnjem tržištu. Komisija je 2013. provela reviziju Uredbe REACH⁴⁶, kojom je utvrđeno da postoji potreba za nekim prilagodbama, ali je isto tako donesen pozitivan zaključak o funkcioniranju tog zakonodavstva te je zaključeno da ga u ovom trenutku nije potrebno mijenjati. Međutim, Komisija prepoznaje potrebu za smanjenjem financijskog i administrativnog opterećenja na MSP-ove u okviru Uredbe REACH te za poboljšanjem njezine provedbe na svim razinama.

U tu je svrhu već proveden niz korektivnih mjera, uključujući znatno smanjenje pristojbi. U 2014. provode se nove mjere: posebna pomoć MSP-ovima pri ispunjavanju roka za registraciju do 2018. za mali obujam proizvodnje; identifikacija učinkovitijih načina upravljanja posebno zabrinjavajućim tvarima te pronalaženje alternativa opasnim kemikalijama; poboljšanje komunikacije s MSP-ovima i analiza učinaka Uredbe REACH na MSP-ove te na konkurentnost i inovacije. U srednjoročnom se razdoblju razmatraju druge mjere za poboljšanje postupka autorizacije kemijskih tvari kako bi taj postupak postao predvidljiviji za poduzeća. Te mjere uključuju, na primjer, smanjenje učestalosti izmjena na popisu tvari koje podliježu autorizaciji, pojednostavnjenje postupka autorizacije u nekim određenim slučajevima niskog rizika te detaljnije razmatranje društveno-gospodarskih učinaka pri uvrštavanju novih tvari na popis za autorizaciju.⁴⁷

Važno je da industrija i države članice odigraju aktivnu ulogu u provedbi Uredbe REACH. To može uključivati, primjerice, povećanje kapaciteta nacionalne službe za pomoć i/ili gospodarskih komora koje pružaju savjete o provedbi Uredbe REACH, kao i postizanje više razine usklađenosti među državama članicama i unutar njih.

U 2014. bit će objavljen paket inicijativa o primjerenosti propisa u kemijskom sektoru, uključujući procjenu kumulativnih troškova i provjeru primjerenosti najznačajnijih propisa o kemikalijama, osim Uredbe REACH.

Na temelju zaključaka iz različitih segmenata tog postupka, uključujući tekuću evaluaciju propisa o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu te rezultate prethodne revizije Uredbe REACH, steći će se uvid u potpunu sliku i u izgled za dodatne mogućnosti poboljšanja primjerenosti propisa u tom području. Komisija poziva dionike i države članice da se uključe u zajedničko razmatranje tih pitanja te da pridonesu izvješću o procjeni stanja predviđenom za 2016.

IV. Horizontalne aktivnosti

⁴⁶ COM(2013)49/3 kojoj je priložen SWD(2013)25.

⁴⁷ Za dodatne pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije u prilogu.

Program REFIT dio je sveobuhvatnije Komisijine politike pametnog donošenja propisa koja također uključuje regulatorne alate za procjenu učinka, savjetovanja s dionicima i evaluaciju. Komisija se zalaže za daljnje jačanje tih instrumenata i drugih horizontalnih aktivnosti, uključujući snažniju usredotočenost na procjenu troškova i koristi propisa te smanjenje administrativnih obveza, kao što su obveze izvješćivanja.⁴⁸

- ***Procjena učinka***

Sustav Komisije za procjenu učinka (IA) primjenjuje se u ranoj fazi ciklusa politike, prilikom razrade novih prijedloga, kako bi se uspostavila empirijska osnova za informirano donošenje politika te osigurala usklađenost prijedloga Komisije s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Od svog osnivanja u 2002. sustav se neprekidno osnažuje i unaprjeđuje te su tako 2009. objavljene revidirane smjernice i dodatni savjeti u raznim područjima (konkurentnost i mikropoduzeća, temeljna prava, društveni i teritorijalni učinci). U postupku procjene učinka neprekidno se osnažuje empirijska osnova u obliku poboljšane kakvoće podataka i znanstvenih savjetovanja. Kako bi se lakše i brže utvrdili rezultati procjene učinka, uključujući koristi i troškove, Komisija je 2013. u svoja izvješća o procjeni učinka uključila standardni sažetak na dvije stranice. Nastavno na stečeno iskustvo (više od 350 procjena učinka od 2010.), Komisija se obvezala ažurirati svoje smjernice za procjenu učinka te će zatražiti iznošenje stajališta dionika u okviru javne rasprave koja će započeti u lipnju 2014.

- ***Ex post evaluacija***

Sustavnom *ex post* evaluacijom zakonodavstva EU-a provjerava se jesu li njime postignuti očekivani rezultati i učinci. Planiranje evaluacija poboljšano je te se planovi evaluacija objavljuju na *web*-mjestu Europa.⁴⁹ U cilju dodatnog jačanja politike i prakse evaluacije, Komisija je od studenoga 2013. do veljače 2014. održala javnu raspravu o svojim novim smjernicama za evaluaciju. Rezultati će se uzeti u obzir prilikom nadolazeće revizije smjernica za evaluaciju.⁵⁰ Te će smjernice uključivati upućivanje na provjere primjerenosti koje su uvedene 2010. kao sveobuhvatne evaluacije politika kojima se procjenjuje usklađenost i dosljednost među regulatornim područjima i unutar njih te je li veći regulatorni okvir za cjelokupni sektor politike primjeren svrsi. Dosad su provjere primjerenosti provedene u nekoliko područja politika, poput okoliša (politika EU-a o slatkim vodama), politike zapošljavanja i socijalne politike (obavješćivanje radnika i savjetovanje s njima), industrijske

⁴⁸ Vidjeti COM(2012)746

⁴⁹ Vidjeti *web*-mjesto Komisije o pametnom donošenju propisa: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

⁵⁰ U sklopu te javne rasprave od tijela javne vlasti, dionika i građana primljena su 53 odgovora. Ti će odgovori biti objavljeni zajedno sa sažetim izvješćem na *web*-mjestu Komisije o pametnom donošenju propisa: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

politike (homologacija motornih vozila) i prometa (unutarnje zrakoplovno tržište)⁵¹ te mogu dovesti do izrade nekoliko zakonodavnih prijedloga za pojednostavljenje i smanjenje opterećenja.⁵²

- ***Savjetovanje s dionicima***

Dijalog s građanima, socijalnim partnerima te ostalim dionicima u poduzetništvu i civilnom društvu pomaže pri transparentnom, dobro usmjerenom i usklađenom donošenju zakonodavstva EU-a. Savjetovanje sa socijalnim partnerima i ostalim dionicima ugrađeno je u Ugovore te je posebno važno u odnosu na otkrivanje problema povezanih s proporcionalnošću i supsidijarnošću.⁵³ Komisija provodi savjetovanja u svakoj fazi ciklusa politike. Kako bi dodatno poboljšala kakvoću, područja primjene i usmjeravanje savjetovanja, Komisija će nastaviti unaprjeđivati planiranje savjetovanja tako što će u stadiju pripreme politike pripremati strategije savjetovanja te nastaviti objavljivati svoje planove evaluacije. Izdat će unutarnje smjernice za pružanje savjeta i podrške zaposlenicima Komisije koji provode savjetovanje s dionicima izvan institucija EU-a u cilju poboljšanja kakvoće savjetovanja. Prije nego što ih Komisija donese, te će smjernice biti predmetom javne rasprave. Komisija će također nastaviti ulagati napore kako bi proširila doseg svojih konzultacija čineći ih dostupnima na više jezika, u okviru proračunskih ograničenja. Komisija će potaknuti opsežnije korištenje savjetovanjima prilikom evaluacija i provjere primjerenosti tako što će primijeniti minimalne standarde za savjetovanje, kao što to trenutačno čini pri procjenama učinka.⁵⁴ Komisija će agencijama preporučiti primjenu minimalnih standarda pri provedbi savjetovanja. Komisija također razmatra načine na koje bi se mogle poboljšati javne rasprave o provedbenim i delegiranim aktima.

Komisija će poduzeti korake kako bi se unaprijedilo pružanje povratnih informacija. Dionici već mogu reagirati i s obzirom na planove savjetovanja na *web*-mjestu *Vaš glas u Europi*⁵⁵ i s obzirom na planove koje je Komisija objavila kao rane naznake o svojim zakonodavnim

⁵¹ Konačna izvješća dostupna su na adresi http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm

⁵² Drugim riječima, provjera primjerenosti u području obavješćivanja radnika i savjetovanju s njima mogla bi dovesti do izrade pročišćenog teksta triju direktiva, uzimajući u obzir rezultate savjetovanja sa socijalnim partnerima, dok će se nastavno provjeri primjerenosti o homologaciji motornih vozila provesti revizija Okvirne direktive 2007/46/EZ (vidjeti cjelovite navode u pregledu uspješnosti programa REFIT).

⁵³ Savjetovanje je utvrđeno člankom 11. UEU-a te Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Savjetovanje sa socijalnim partnerima u okviru socijalne politike utvrđeno je člancima 153., 154., i 155. UFEU-a te pruža mogućnosti za njihovo sudjelovanje u programu REFIT.

⁵⁴ Nisu uključeni posebni okviri za savjetovanje koji su utvrđeni Ugovorima, drugim propisima EU-a ili međunarodnim sporazumima (npr. savjetovanje sa socijalnim partnerima).

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

namjerama. Nedavno je uveden elektronički sustav upozoravanja.⁵⁶ Nastojat će se unaprijediti *web*-mjesto kako bi se olakšalo slanje primjedbi i povratnih informacija. Pojedinačni odgovori dionika u pravilu će biti objavljeni u roku od 15 radnih dana nakon završetka rasprave, a sažeto izvješće bit će objavljeno najkasnije prilikom donošenja prijedloga Komisije. Neke države članice također sustavno prikupljaju primjedbe i prijedloge dionika, što može dati vrijedan doprinos naporima Komisije za postizanje primjerenosti propisa na europskoj razini.

Komisija također namjerava iznijeti prijedloge kako bi bolje doprla do socijalnih partnera i dionika, osobito MSP-ova, i to izravnim kontaktom na konferencijama u državama članicama i savjetovanjima preko europskih i nacionalnih udruženja malih i srednjih poduzeća te Europske poduzetničke mreže.

- ***Mjerenje regulatornih troškova i koristi***

Mjerenje troškova i koristi važan je aspekt pametnog donošenja propisa. Komisija je nedavno objavila rezultate vanjske studije o metodama za procjenu troškova i koristi propisa na temelju kojih će se ažurirati smjernice za procjenu učinka.⁵⁷ Mjerenje regulatornih troškova i koristi također ima važnu ulogu prilikom provjera primjerenosti i *ex post* evaluacija.

U cilju procjene raznih regulatornih troškova koji nastaju u određenim industrijskim sektorima, Komisija provodi procjene kumulativnih troškova (CCA). Dvije procjene kumulativnih troškova za industriju čelika i aluminijsku već su dovršene⁵⁸ te je započeta procjena kumulativnih troškova za kemijsku industriju, dok je još aktivnosti u planu za industriju u sektoru šumarstva, industriju keramike i stakla te građevinski sektor. Procjenama kumulativnih troškova dobiva se pregled niza ključnih troškovnih čimbenika u okviru pojedine industrije. S obzirom na ograničeno područje primjene procjena kumulativnih troškova i njihovu usredotočenost na regulatorne troškove, a ne na koristi, preporuke o politikama ne mogu se temeljiti isključivo na njima. Rezultati tih procjena bit će uključeni u evaluacije, provjere primjerenosti i procjene učinka.

Mjerenje regulatornih troškova na razini EU-a predstavlja posebne izazove zato što se procijenjeni troškovi zakonodavnih prijedloga Komisije često mijenjaju uslijed izmjena u zakonodavnom postupku te ovise o provedbenim odlukama država članica. To znači da Parlament i Vijeće moraju ažurirati procjenu troškova i koristi ako su tijekom zakonodavnog ciklusa prijedlozi izmijenjeni.⁵⁹ Osim toga, točnost mjerenja troškova i koristi u procjenama

⁵⁶ Pretplata se vrši na adresi: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=en>

⁵⁷ Vidjeti studiju „Procjena troškova i koristi propisa” na adresi http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁵⁸ Vidjeti: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf i http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&lang=en&title=Final-report

⁵⁹ Pravila za uvoz bilja i biljnih proizvoda u EU primjer su slučaja u kojem to može biti opravdano zato što postoji rizik od povećanja troškova za poduzeća uslijed izmjena prijedloga Komisije o kojima se trenutačno raspravlja u

učinka i *ex post* evaluacijama ovisi o kakvoći podataka koje dostave države članice, socijalni partneri i dionici.

Ex post izračun stvarnih troškova može se znatno razlikovati od *ex ante* procjene. Troškove je, kao i njihovu uštedu, moguće precijeniti.⁶⁰ Prilikom izrade *ex post* evaluacije Komisija sve više razmatra u kojoj mjeri stvarni troškovi i koristi odgovaraju procjenama iz ranijih procjena učinka.

- **Obveze izvješćivanja**

Smanjenje regulatornog opterećenja može se postići poboljšanjem učinkovitosti, usklađenosti i dosljednosti te smanjenjem obveza izvješćivanja.⁶¹ Pri donošenju novih prijedloga Komisija nastoji smanjiti obveze izvješćivanja i postići usklađenost različitih obveza. U izradi mjera za pojednostavnjenje i objedinjenje obveza izvješćivanja trebali bi surađivati Parlament i Vijeće zbog toga što se obveze izvješćivanja često dodaju u zakonodavnom postupku.⁶² Ujedno bi trebalo provesti revizije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini radi utvrđivanja obveza koje nadilaze zahtjeve utvrđene zakonodavstvom EU-a.

U pogledu izvješća koja Komisija podnosi i prima, Komisija je provela revizije u području okoliša⁶³ te zaštite zdravlja i sigurnosti na radu⁶⁴. Područja u kojima su obveze izvješćivanja

okviru zakonodavnog postupka (COM(2013)267 – Prijedlog Komisije o Uredbi o zaštitnim mjerama protiv organizama štetnih za bilje, vidjeti i pregled uspješnosti u prilogu).

⁶⁰ Stvarni troškovi ustanovljeni *ex post* mogu se razlikovati od *ex ante* procjena zbog tehnološkog napretka te poslovnih inovacija i učinkovitosti. U području čelika, primjerice, tijekom posljednjih 20-ak godina troškovi zaštite okoliša po toni proizvoda ostali su stabilni ili su se smanjili unatoč poboljšanoj ekološkoj učinkovitosti u tom sektoru. (Procjena kumulativnih troškova za industriju čelika: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

⁶¹ Obveze izvješćivanja često su povezane tako da, primjerice, obveza Komisije da izvješćuje Vijeće ili Parlament može za sobom povući dodatne obveze izvješćivanja tijela država članica, dionika i poduzeća.

⁶² U Uredbi o zajedničkim odredbama za kohezijsku politiku navodi se 28 pojedinačnih obveza izvješćivanja u 11 područja, a redovito se izvješćivanje nalaže u šest od njih. Konačna direktiva o provođenju upućivanja radnika sadržava dodatne obveze izvješćivanja za države članice, koje su dodane u zakonodavnom postupku (vidjeti pregled uspješnosti programa REFIT).

⁶³ Znatna napredak postignut je u usklađivanju prethodno nepovezanih izvještajnih tokova u području vodne politike (između Direktive o pomorskoj strategiji, Okvirne direktive o vodama te Direktiva o staništima i pticama), tako da je podatke i informacije za ispunjavanje zahtjeva navedenih u različitim direktivama potrebno dostaviti samo jednom, čime se znatno smanjuje administrativno opterećenje. Rezultati zasebnog pilot-projekta za smanjenje obveza izvješćivanja u području komunalnih otpadnih voda dovest će do jednostavnijih i učinkovitijih obveza izvješćivanja.

⁶⁴ Države članice od 2007. Komisiji umjesto zasebnih podnose jedinstveno izvješće o praktičnoj provedbi 24 direktive u području zaštite zdravlja i sigurnosti na radu (Direktiva 2007/30/EZ o izmjeni Okvirne direktive 89/391/EEZ).

pojednostavnjene uključuju kohezijsku politiku i energetiku.⁶⁵ U 2015. taj se rad može proširiti na druga područja.

V. Primjerenost propisa: Zajednički cilj

Komisija pozdravlja zanimanje država članica i dionika za program REFIT te osobito podršku Europskog vijeća i Europskog parlamenta.⁶⁶

Nakon objave Komisijina plana za program REFIT prošlog listopada od država je članica⁶⁷ i dionika zaprimljen velik broj primjedaba, preporuka i doprinosa. Ti su podnesci uzeti u obzir prilikom ažuriranja regulatorne provjere provedene u okviru programa REFIT u 2014. te su objavljeni na *web*-mjestu Komisije o pametnom donošenju propisa kako bi pridonijeli daljnjem zajedničkom promišljanju, raspravi i djelovanju.⁶⁸

Komisija također pozdravlja činjenicu da su dionici u poduzetništvu i civilnom društvu potvrdili kako je primjerenost popisa neophodna i važna. U odgovoru na zabrinutost koju su izrazili neki dionici, Komisija iznova potvrđuje da se programom REFIT ne dovode u pitanje utvrđeni ciljevi politike niti se on provodi na štetu po zdravlje i sigurnost građana, potrošača i radnika te na štetu okoliša. Važno je podići svijest svih dionika kako bi uvidjeli dobiti koje proizlaze iz programa REFIT, odnosno prepoznali nastojanje Komisije da osigura učinkovito i djelotvorno donošenje zakonodavstva EU-a na prikladnoj razini, uz jasnu vidljivost dodane vrijednosti EU-a.

Iskustvo u provedbi programa REFIT pokazalo je da je primjerenost propisa moguće postići samo suradnjom europskih institucija, država članica (na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini) te dionika u poduzetništvu i civilnom društvu. Primjerenosti propisa trebalo bi dati prednost te bi sve institucije EU-a trebale procijeniti učinak svojih političkih odluka, bilo u pripremnoj fazi ili tijekom zakonodavnog postupka. Suradnja s državama članicama neophodna je kako bi se prikupili podaci i procijenilo jesu li zakonodavstvom EU-a postignuti očekivani učinci. Nacionalni parlamenti također igraju ulogu u pružanju podataka Komisiji u ranoj fazi ciklusa donošenja politika te provjeri prijedloga Komisije u okviru mehanizma nadzora supsidijarnosti.⁶⁹ Doprinosi socijalnih partnera, dionika, nevladinih organizacija i šire

⁶⁵ Komisija je 2013. izvršila provjeru obveza izvješćivanja u području energetike i kohezijske politike u cilju pojednostavnjivanja i usklađivanja zahtjeva. Tim je postupkom omogućeno da se samo u području energetike 43 obveze izvješćivanja objedine u njih 14.

⁶⁶ Vidjeti zaključke Europskog vijeća od 24. i 25. listopada 2013., Zaključke Vijeća za konkurentnost iz prosinca 2013. i Rezoluciju Europskog parlamenta od 17. travnja 2014. o postupku savjetovanja „Top 10” i smanjenju regulatornog opterećenja EU-a na mala i srednja poduzeća.

⁶⁷ Doprinosi su zaprimljeni od Finske, Njemačke, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm (potrebno je provjeriti)

⁶⁹ To je predviđeno Protokolom br. 2 Ugovora.

javnosti također su od ključne važnosti za održavanje zamaha pri radu na pametnom donošenju propisa.

Svojim doprinosima programu pametnog donošenja propisa taj su zajednički napor tijekom posljednjih godina poduprle dvije skupine na visokoj razini: Skupina za bolje donošenje propisa i Skupina za administrativno opterećenje. Komisija smatra da bi se ta podrška i stručnost mogle najbolje iskoristiti objedinjene u jednu skupinu, čiji bi izmijenjeni mandat obuhvaćao procjenu učinka propisa EU-a na terenu u državama članicama, čime bi se pridonijelo rezultatima koji se jednom godišnje objavljuju u pregledu uspješnosti programa REFIT. Tim bi se radom ujedno pridonijelo utvrđivanju zakonodavnih područja spremnih za evaluaciju, kao i procjenama i provjerama primjerenosti odabranih ključnih pitanja. Tijekom nadolazećih mjeseci bit će podnesen prijedlog za osnivanje nove skupine na visokoj razini koja će podupirati buduće aktivnosti.

VI. Zaključci i izgledi za budućnost

Komisija od prosinca 2012. radi na ispunjavanju svojih obveza u pogledu primjerenosti propisa. U ovoj su Komunikaciji predstavljeni rezultati ostvareni u okviru programa REFIT te se ukazuje na područja na koja bi trebalo usmjeriti buduće napore.

Iz dosadašnjeg se iskustva u provedbi programa REFIT može naučiti nekoliko lekcija.

Prvo, pametno donošenje propisa i njihova primjerenost zahtijevaju snažnu političku predanost te povezanu prilagodbu politika i postupaka na svim razinama – unutar Komisije, među europskim institucijama i unutar država članica. Primjerenost propisa nije jednokratno „brzo rješenje” niti se provodi samo da bi se zadovoljila forma. U okviru nje potrebno je upravama dati ovlaštenja i sredstva za donošenje politika na empirijskoj osnovi, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera i dionika u svim fazama ciklusa politike – od procjena učinka do *ex post* evaluacije.

Drugo, postoji potreba za provjerom regulatornih postupaka. Odbor za procjenu učinka obavlja bitnu funkciju kontrole kvalitete. Rad Odbora potpomognut je postupovnim pravilima kojima se osigurava da se Kolegiju na razmatranje podnose samo oni prijedlozi kojima je priložena pouzdana procjena učinka. Dodatna razina provjere vrši se u Europskom parlamentu te sve češće i u Vijeću, pri čemu se procjenjuje pouzdanost procjene učinka Komisije. Ovo je jedinstvena situacija – osim Europske komisije, malo je regulatornih tijela ili uprava koje primjenjuju takvu razinu kontrole i provjere ili joj podliježu. Neki predlažu osnivanje dodatnog vanjskog tijela za kontrolu kvalitete. Komisija ne podržava tu zamisao jer bi je to ometalo u donošenju politika i remetilo njezinu zakonodavnu ulogu – kako bi podnosila dobre i uravnotežene prijedloge, Komisija mora provoditi vlastite procjene učinka. Procjene Komisije su nakon objave dostupne za temeljitu javnu provjeru i primjedbe.

Treće, iskustvo pokazuje da je kvantifikacija, odnosno razmatranje troškova i koristi, nužan dio ocjenjivanja propisa. Međutim, također je potrebno uvidjeti ograničenja kvantifikacije. Komisija u svojim procjenama utjecaja sustavno preispituje troškove i koristi, a njima su na integrirani način obuhvaćeni gospodarski, društveni i ekološki učinci. Kvantificira ih kada je

to moguće. Ni izračun troškova ni izračun koristi nisu precizna znanost. Potrebni podaci često nisu dostupni. Očekivani troškovi i koristi one opcije za koju se procjenom učinka ustanovilo da je najbolja rast će ili padati ovisno o odlukama Europskog parlamenta i Vijeća u zakonodavnom postupku te država članica u provedbi. Stvarni se troškovi mogu izračunati samo naknadno. Slijedom toga, jedan od elemenata na koje bi se okviru programa REFIT trebalo usredotočiti jest kvantifikacija troškova i koristi tijekom regulatornog ciklusa u onolikoj mjeri uolikoj je to moguće i to primjenom pouzdanih okvira za praćenje i evaluaciju koji se revidiraju i prilagođavaju prilikom svake značajne revizije zakonodavstva, čime će se osigurati dostupnost potrebnih podataka za procjenu stvarnih troškova i koristi.

Četvrto, potreba za pravnom sigurnošću i predvidljivošću te vrijeme potrebno za promjene zakonodavstva na razini EU-a argumenti su protiv brzih rješenja i dopadljivih planova za smanjenje zakonodavnog opterećenja. Svaka je promjena popraćena troškom, a prijelazni troškovi promjene ne uzimaju se uvijek dostatno u obzir. Prijelazni se troškovi moraju pažljivo odmjeriti u odnosu na troškove nedjelovanja.

Peto, ako nepotrebna opterećenja i troškove otkriju oni koji su izravno pogođeni zakonodavstvom, to može predstavljati važnu nadopunu kvantitativnoj procjeni. Savjetovanje i rasprava stoga su ključni.

Uzimajući u obzir ta opažanja te gledajući u budućnost, Komisija će nastaviti davati prednost i održavati zamah pri radu na primjerenosti propisa. I dalje će biti usmjerena na područja u kojima EU donosi znatnu vrijednost uz poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Tijekom narednih mjeseci dovršit će pripreme za reviziju svojih smjernica za procjenu učinka, savjetovanje s dionicima i evaluaciju. Čvrsto će ugraditi program REFIT u postupke i prakse Komisije.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s Parlamentom i Vijećem kako bi osigurala potvrdu koristi od pojednostavnjenja i smanjenja opterećenja u zakonodavnom postupku te poziva zakonodavca i sve države članice da razviju dovoljne kapacitete kako bi pridonijeli tim naporima u okviru svojih odgovarajućih područja i da izvrše *ex ante* procjene učinka značajnih izmjena prijedloga Komisije koji se nalaze u zakonodavnom postupku.⁷⁰

Komisija će također nastaviti surađivati s državama članicama i dionicima, posebno u okviru Programa za smanjenje administrativnog opterećenja, radi potvrde procijenjene uštede troškova, utvrđivanja najbolje provedbene prakse te poboljšanja kvalitete i načina prikupljanja podataka o regulatornim troškovima i koristima koji su potrebni za procjenu učinka propisa EU-a na terenu.⁷¹

⁷⁰ Vidjeti također analizu izmjena prijedloga za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja uvedenih tijekom zakonodavnog postupka, koja je dostupna u pregledu uspješnosti programa REFIT u prilogu ovoj Komunikaciji.

⁷¹ Prema procjenama, trećina regulatornog opterećenja uslijed zakonodavstva EU-a povezana je s nacionalnom provedbom.

Potrebno je ojačati suradnju Europske komisije i država članica na evaluaciji i procjeni regulatornih troškova i koristi. Trebalo bi uložiti zajedničke napore u procjenu provedbe zakonodavstva EU-a na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Novi mandati Parlamenta i Komisije koji započinju ove godine pružaju mogućnost svim institucijama EU-a da osnaže svoju predanost pametnom donošenju propisa i njihovoj primjerenosti.

Komisija poziva socijalne partnere i dionike da pošalju svoje doprinose, podatke i dokaze povezane s trenutnim stanjem i izgledima za budućnost programa REFIT predstavljenima u ovoj Komunikaciji i popratnom radnom dokumentu osoblja Komisije.