

Bruxelles, 14. prosinca 2023.
(OR. en)

16889/23

**Međuinstitucijski predmet:
2023/0463(COD)**

AG 181
JAI 1687
FREMP 377
DISINFO 108
HYBRID 86
MI 1136
DATAPROTECT 378
AUDIO 129
CONSOM 489
TELECOM 396
CODEC 2518

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	13. prosinca 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 637 final
Predmet:	Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 637 final.

Priloženo: COM(2023) 637 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 12.12.2023.
COM(2023) 637 final

2023/0463 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti
zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937**

(Tekst značajan za EGP)

{SEC(2023) 637 final} - {SWD(2023) 660 final} - {SWD(2023) 663 final} -
{SWD(2023) 664 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ovim se prijedlogom nastoji doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta za aktivnosti koje se obavljaju radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu politike ili zakonodavstva ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji („aktivnosti zastupanja interesa”) u ime trećih zemalja utvrđivanjem usklađenih pravila za postizanje visoke razine transparentnosti takvih aktivnosti kad se obavljaju na unutarnjem tržištu.

Visoka razina transparentnosti u tom području ujedno će građanima, javnim donositeljima odluka i drugim dionicima omogućiti da bolje razumiju koje treće zemlje traže pružanje aktivnosti zastupanja interesa.

Zastupanje interesa, uključujući zastupanje interesa u ime trećih zemalja, u mjeri u kojoj se obično obavlja uz naknadu, čini uslugu u smislu članka 57. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).

U Uniji se u sve većoj mjeri provode aktivnosti zastupanja interesa, i to sve više na prekograničnoj razini. Aktivnosti zastupanja interesa regulirane su na različite načine u državama članicama. Registri transparentnosti za aktivnosti zastupanja interesa trenutačno postoje u 15 država članica¹, iako nisu svi uspostavljeni na nacionalnoj razini. Države članice koje imaju regulatorni okvir predviđaju mjere koje se razlikuju u pogledu: opsega obuhvaćenih subjekata i aktivnosti, uključujući relevantne definicije aktivnosti zastupanja interesa, pragova za veličinu subjekata ili razinu aktivnosti iznad kojih se primjenjuju zahtjevi u pogledu transparentnosti ili upisa u registar, zahtjeva u vezi s vođenjem evidencije, podataka koji se prikupljaju od subjekata uključenih u zastupanje interesa, uključujući podatke o njihovu identitetu i identitetu njihovih klijenata, postojanja, ovlasti, strukture i neovisnosti nadzornih tijela, prirode sankcija i iznosa novčanih kazni, ako su predviđeni, učestalosti ažuriranja upisanih informacija. Transparentnost aktivnosti zastupanja interesa nije regulirana u 12 država članica. Stoga je zakonodavni okvir vrlo rascjepkan u cijeloj Uniji².

Ta rascjepkanost otežava provedbu aktivnosti zastupanja interesa na unutarnjem tržištu, među ostalim onih koje se obavljaju u ime trećih zemalja, čime se narušava pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Razlike između država članica dovode do nejednakih uvjeta i većih troškova usklađivanja za subjekte koji žele obavljati prekogranične aktivnosti zastupanja interesa. Zbog nejednakih uvjeta prekogranične aktivnosti zastupanja interesa usmjerene se na manje regulirane države članice. Stoga postoji rizik od biranja najpovoljnije jurisdikcije i regulatorne arbitraže, odnosno rizik da bi subjekti koji žele izbjeći regulaciju u određenim državama članicama mogli iskoristiti razlike u regulatornim zahtjevima.

Osim službenih diplomatskih kanala i postupaka, vlade trećih zemalja sve se više koriste i aktivnostima zastupanja interesa za promicanje svojih ciljeva politike³. Tu situaciju države članice prepoznaju kao priliku za aktere iz trećih zemalja da izbjegnu zahtjeve u pogledu transparentnosti i prikriveno utječu na donošenje odluka i demokratske procese u Uniji. Zbog toga neke države članice razmatraju razvoj novih pravila za rješavanje pitanja inozemnog utjecaja, među ostalim uvođenjem općih obveza za subjekte koji primaju inozemna

¹ Sveobuhvatna analiza postojećih zakonodavnih okvira u državama članicama nalazi se u Prilogu 6. procjeni učinka priloženoj ovom prijedlogu (SWD(2023) 663 final).

² Vidjeti priloženu procjenu učinka.

³ OECD (2021.), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, str. 43.

financijska sredstva koje bi se u praksi primjenjivale na zastupanje interesa u ime trećih zemalja. Stoga bi se opisana rascjepkanost vjerojatno povećala, posebno u pogledu zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Zbog toga bi subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa bili izloženi dodatnim preprekama pri zastupanju interesa za treće zemlje na unutarnjem tržištu.

Ideje iz trećih zemalja, ako se izlažu na transparentan način, mogu pozitivno doprinijeti javnoj raspravi i dobrodošao su način međunarodne suradnje. Međutim, zastupanje interesa u ime trećih zemalja, ako se provodi na prikriven način, može se iskoristiti kao kanal za upletanje u Unijine demokracije⁴. Time se može utjecati na oblikovanje javnog mišljenja, čime se pak može utjecati na političke odluke na štetu političkog života u državama članicama i Uniji u cjelini.

Kako je navela Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj („OECD”), „utjecaj i lobiranje stranih interesa mogu imati transformativan učinak na politički život zemlje, i to ne samo na njezinu unutarnju politiku, nego i na njezinu vanjsku politiku, izborni sustav, gospodarske interese i mogućnost zaštite nacionalnih interesa i nacionalne sigurnosti”⁵. Strane vlade mogu iskoristiti javna sredstva za provedbu opsežnih i trajnih kampanja utjecaja. Stoga su rizici povezani s lobiranjem i utjecajem strane vlade veći od rizika koje čine isključivo domaće aktivnosti⁶.

Isto tako, nedostaju informacije o aktivnostima zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu. Države članice ne prikupljaju dosljedno informacije o takvom zastupanju interesa niti ih sustavno razmjenjuju. Zbog toga je na razini Unije teško na koordiniran i učinkovit način utvrditi i mapirati aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja u državama članicama. Osim toga, zbog nedostatka transparentnosti u pogledu financiranja određenih aktivnosti zastupanja interesa građani i donositelji odluka ne mogu utvrditi izvore takvog financiranja. Taj nedostatak informacija još je jedan čimbenik koji bi mogao navesti države članice da na tu pojavu odgovore različitim mjerama. Za takve informacije postoji javni interes, i već navedeni interes da se donese nacionalno zakonodavstvo kojim bi se regulirale aktivnosti zastupanja interesa, ali i interes zainteresiranih aktera i građana koji općenito žele razumjeti kako se utječe na javne odluke.

Taj nedostatak informacija i posljedična nemogućnost djelotvornog nadzora nisu štetni samo za funkcioniranje unutarnjeg tržišta nego i za demokraciju u Uniji jer utječu na povjerenje građana Unije u demokratske procese i donositelje odluka te na mogućnost ostvarivanja prava i izvršavanja odgovornosti. Nedavno istraživanje Eurobarometra o građanstvu i demokraciji pokazalo je da približno 8 od 10 Europljana smatra da je inozemno upletanje u demokratske sustave Unije ozbiljan problem koji bi trebalo riješiti⁷. U okviru tog javnog savjetovanja 84,5 % ispitanika smatralo je da su aktivnosti lobiranja ili aktivnosti odnosa s javnošću koje plaćaju ili kontroliraju treće zemlje povezane s visokim rizikom od prikrivenog inozemnog upletanja. Europski parlament⁸ i Vijeće⁹ istaknuli su važnost rješavanja problema inozemnog

⁴ Pojam „inozemno upletanje” upotrebljava se radi razlikovanja aktivnosti utjecaja koje su sastavni dio diplomatskih odnosa od inozemnog upletanja, odnosno aktivnosti koje obavlja strani državni akter ili koje se obavljaju u njegovo ime, a koje su prisilne, prikrivene, obmanjujuće ili narušavajuće i u suprotnosti sa suverenitetom, vrijednostima i interesima Unije.

⁵ OECD (2021.), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, str. 44.

⁶ OECD (2021.), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, str. 45.

⁷ Vidjeti [Flash Eurobarometer 528](#) o građanstvu i demokraciji.

⁸ Od 2019. Europski parlament osnovao je dva posebna odbora (INGE i INGE2) za vanjsko upletanje u sve demokratske procese u Europskoj uniji, uključujući dezinformiranje, te za jačanje integriteta,

upletanja koje je prijetnja demokraciji. Zabrinutost u vezi s tim još je veća od početka agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine.

Glavni je cilj ovog prijedloga, kojim se dopunjuju postojeće mjere na razini Unije, **uvesti zajedničke standarde transparentnosti i odgovornosti na unutarnjem tržištu za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja**. Uvođenjem zajedničkih zahtjeva u pogledu transparentnosti za takve aktivnosti poboljšalo bi se funkcioniranje unutarnjeg tržišta takvih aktivnosti, omogućili bi se jednaki uvjeti za sve, smanjili bi se troškovi usklađivanja za subjekte koji žele obavljati aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja na prekograničnoj razini te bi se spriječila regulatorna arbitraža. Ključan je element prijedloga uspostava nacionalnih registara za subjekte koji obavljaju takve aktivnosti.

Predloženom Direktivom osiguralo bi se potpuno usklađivanje, odnosno osigurali bi se proporcionalni usklađeni zahtjevi u pogledu transparentnosti i sveobuhvatan sustav zaštitnih mjera, uključujući djelotvorno sudsko preispitivanje, usklađeni režim sankcija ograničen na upravne novčane kazne, neovisna nadzorna tijela i obveze sprečavanja stigmatizacije, pri čemu bi se posebno osiguralo da podlijevanje pravilima o transparentnosti ne dovodi do nepovoljnih posljedica. Time će se djelotvorno spriječiti prekomjerna regulacija i stigmatizacija. U okviru usklađenih pravila državama članicama bilo bi zabranjeno uvesti odstupanja od pravila utvrđivanjem opsežnijih zahtjeva u pogledu transparentnosti.

Ovim se djelovanjem nastoji i ojačati integritet demokratskih institucija Unije i država članica te povjerenje javnosti u njih osiguravanjem transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja te poboljšanjem znanja o razmjerima takvih aktivnosti, akterima koji stoje iza njih i trendovima u pogledu njih. Nadalje, Unijin dosljedan i proporcionalan pristup transparentnosti i demokratskoj odgovornosti u pružanju odgovora na izazove u vezi sa zastupanjem interesa u ime subjekata iz trećih zemalja mogao bi biti primjer za utvrđivanje standarda na globalnoj razini. S druge strane, postojeći rascjepkani pristup država članica vjerojatno bi naštetio ugledu Unije zbog nedovoljne dosljednosti i usklađenosti.

Kako bi se izbjegle nove prepreke i osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja, potrebno je djelovanje na razini Unije. Bez djelovanja Unije države članice jednostrano bi odgovorile na utvrđene rizike za demokraciju, što bi moglo narušiti unutarnje tržište aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Stoga je glavna svrha ove inicijative uskladiti zakonodavstvo država članica.

Ovim se prijedlogom na proporcionalan način predlažu posebne i ciljane mjere kojima se nastoji osigurati da subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja

transparentnosti i odgovornosti u Europskom parlamentu koja su donijela rezolucije u tom području. Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 9. ožujka 2022. o vanjskom upletanju u sve demokratske procese u Europskoj uniji, uključujući dezinformiranje (2020/2268(INI)), Rezoluciju Europskog parlamenta od 13. srpnja 2023. o preporukama za reformu pravila Europskog parlamenta o transparentnosti, integritetu, odgovornosti i borbi protiv korupcije (2023/2034(INI)), Rezoluciju Europskog parlamenta od 1. lipnja 2023. o vanjskom upletanju u sve demokratske procese u Europskoj uniji, uključujući dezinformiranje (2022/2075(INI)).

⁹ Zaključci Vijeća o dodatnim nastojanjima za jačanje otpornosti i suzbijanje hibridnih prijetnji, 10. prosinca 2019., 14972/19; Zaključak Vijeća o globalnom pristupu istraživanju i inovacijama: europska strategija za međunarodnu suradnju u svijetu koji se mijenja, 28. rujna 2021., 12301/21; Zaključci Vijeća o vanjskom upletanju i manipuliranju informacijama (FIMI), 18. srpnja 2022., 11173/22.

na unutarnjem tržištu mogu to činiti u usklađenom, transparentnom i predvidljivijem pravnom okruženju, od čega će koristiti imati uključeni subjekti, ciljani donositelji odluka i građani. Snažnim zaštitnim mjerama sprečavaju se mogući negativni učinci na predmetne subjekte, odnosno osigurava se potpuno poštovanje temeljnih prava te demokratskih načela i vrijednosti. Prijedlogom nisu obuhvaćeni subjekti koji primaju financijsku potporu od drugih država članica ili od subjekata iz trećih zemalja u svrhe koje nisu povezane sa zastupanjem interesa.

Ovaj se pristup radikalno razlikuje od onih uočenih u nekim drugim nadležnostima (koji se nazivaju „zakonima o stranim agentima”)¹⁰. Takvi zakoni često uključuju mjere kojima se prostor za građansko djelovanje neopravdano ograničava stigmatizacijom, zastrašivanjem i ograničavanjem aktivnosti određenih organizacija civilnog društva, novinara ili boraca za ljudska prava. Oznakom „strani agent” u okviru takvih zakona često se nastoji narušiti financijska stabilnost i vjerodostojnost ciljanih organizacija.

Za razliku od takvih „zakona o stranim agentima”, ovim se prijedlogom ne daje negativan predznak aktivnostima određenih subjekata, uključujući organizacije civilnog društva, niti se nastoji ograničiti prostor za građansko djelovanje. Umjesto toga, njime se predviđaju zahtjevi u pogledu transparentnosti i odgovornosti primjenjivi na sve subjekte koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja, neovisno o njihovom pravnom statusu. Nadalje, mjerama se ne zabranjuje nijedna vrsta aktivnosti niti se zahtijeva transparentnost inozemnog financiranja koje nije povezano s aktivnostima zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Naposljetku, prijedlog uključuje zaštitne mjere za osiguravanje proporcionalnog prenošenja i provedbe te sprečavanje rizika od stigmatizacije.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ovim se prijedlogom dopunjuje Prijedlog **uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju**¹¹. Prijedlogom o političkom oglašavanju nastoji se osigurati visoka razina transparentnosti usluga političkog oglašavanja u Uniji, neovisno o mediju koji se koristi, i uspostava dodatnih zaštitnih mjera primjenjivih na ciljanje u političkom oglašavanju na temelju obrade osobnih podataka.

Područje primjene ove inicijative razlikuje se od područja primjene prijedloga o političkom oglašavanju, odnosno obuhvaća aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime subjekta iz treće zemlje. To uključuje aktivnosti zastupanja interesa koje uključuju organiziranje komunikacijskih ili oglašivačkih kampanja, koje bi se mogle smatrati i političkim oglašavanjem. Međutim, zastupanje interesa uglavnom obuhvaća aktivnosti koje nisu ujedno i „političko oglašavanje” (npr. izravno lobiranje). Osim toga, prijedlog o

¹⁰ Unija dosljedno osuđuje svako neopravdano ograničavanje temeljnih sloboda te prostora za građansko i političko djelovanje kojim se krši međunarodno pravo o ljudskim pravima, uključujući takozvane „zakone o stranim agentima”. Vidjeti, na primjer, izjavu „Rusija: izjavu visokog predstavnika u ime EU-a povodom desete obljetnice uvođenja zakona o stranim agentima” dostupnu na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/07/20/russia-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-10th-anniversary-of-the-introduction-of-the-law-on-foreign-agents/>, izjavu „Gruzija: izjavu visokog predstavnika o donošenju gruzijskog zakona o vanjskom utjecaju dostupnu na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-adoption-%E2%80%9Cforeign-influence%E2%80%9D-law_en i izjavu „Izjava EU-a u Bosni i Hercegovini o nedavnim događanjima u Republici Srpskoj” dostupnu na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/eu-bih-recent-developments-rs_en?s=219

¹¹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju (COM(2021) 731 final).

političkom oglašavanju odnosi se na aktivnosti obuhvaćene njegovim područjem primjene, neovisno o tome obavljaju li se u ime treće zemlje.

U skladu s prijedlogom o političkom oglašavanju transparentnost se posebno osigurava tako da se zahtijeva da pojedincima moraju biti dostupne određene informacije za svaki politički oglas. Osim toga, izdavači političkih oglasa koji su vrlo velike internetske platforme u smislu Akta o digitalnim uslugama¹² trebali bi informacije sadržane u obavijesti o transparentnosti staviti na raspolaganje putem repozitorija oglasa objavljenih u skladu s člankom 39. Akta o digitalnim uslugama. Ovom se inicijativom te mjere dopunjuju osiguravanjem javnog pristupa dopunskim informacijama u nacionalnim registrima država članica o pružateljima usluga zastupanja interesa, posebno jasnim informacijama o trećoj zemlji u čije se ime obavlja aktivnost zastupanja interesa, državama članicama u kojima će se provoditi zastupanje interesa te zakonodavnim prijedlozima, politikama ili inicijativama na koje se odnosi aktivnost zastupanja interesa.

Ovim se prijedlogom dopunjuje i **Akt o digitalnim uslugama**, kojim se propisuje da su pružatelji internetskih platformi dužni staviti na raspolaganje određene informacije o oglasima koje objavljuju na svojim internetskim sučeljima. Osim toga, Aktom o digitalnim uslugama od pružatelja vrlo velikih internetskih platformi ili vrlo velikih internetskih tražilica koji prikazuju oglase na svojim internetskim sučeljima zahtijeva se da putem pretraživog i pouzdanog alata sastave i stave na raspolaganje javnosti u posebnom dijelu svojeg internetskog sučelja repozitorij koji sadržava informacije o oglasima. Isto tako, pružatelji su obvezni procijeniti i ublažiti rizike povezane s funkcioniranjem, dizajnom ili korištenjem njihovih usluga koji imaju stvarne ili predvidljive negativne učinke na niz društvenih rizika, među ostalim u pogledu građanskog diskursa, izbornih procesa i javne sigurnosti.

Područje primjene ove inicijative razlikuje se od područja primjene Akta o digitalnim uslugama jer obuhvaća aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Takve aktivnosti mogu uključivati (npr. u okviru organizacije oglašivačke ili komunikacijske kampanje) objavljivanje oglasa na internetskim sučeljima internetskih platformi u okviru područja primjene Akta o digitalnim uslugama. Ovom se inicijativom predviđa da bi u takvim slučajevima subjekt koji obavlja aktivnosti zastupanja interesa trebao navesti pružatelje usluga internetskih platformi u svojem upisu u registar, a relevantne troškove koji se pripisuju njihovim uslugama trebao bi uključiti u iznos naknade koji prijavljuje. Međutim, ovom se inicijativom u takvim situacijama ne reguliraju odgovornosti internetskih posrednika niti se pružateljima internetskih platformi nameću izravni zahtjevi.

Nadalje, prijedlogom se dopunjuje prijedlog o **Europskom aktu o slobodi medija**¹³, kojim se nastoji riješiti problem rascjepkanih nacionalnih regulatornih pristupa povezanih sa slobodom i pluralizmom medija te uredničkom neovisnošću kako bi se osiguralo slobodno pružanje medijskih usluga na unutarnjem tržištu, uz istodobno osiguravanje da države članice i dalje mogu prilagoditi politiku o medijima svojem nacionalnom kontekstu, u skladu sa svojim nadležnostima. Taj je prijedlog usmjeren i na neovisnost i stabilno financiranje javnih medija te na transparentnost vlasništva nad medijima i raspodjelu sredstava za državno oglašavanje. Tim bi se prijedlogom od pružatelja medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama zahtijevalo da primateljima njihovih usluga učine lako i izravno

¹² Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL L 277, 27.10.2022., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>).

¹³ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2022. o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu (Europski akt o slobodi medija) i izmjeni Direktive 2010/13/EU (COM(2022) 457 final).

dostupnima svoj pravni naziv i imena njihovih izravnih, neizravnih ili stvarnih vlasnika, što bi u načelu moglo uključivati i vlade trećih zemalja. Osim toga, pružatelji medijskih usluga bili bi obvezni poduzeti mjere koje smatraju primjerenima kako bi zajamčili neovisnost pojedinih uredničkih odluka.

Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama¹⁴ nastoji se uspostaviti i osigurati jedinstveno tržište audiovizualnih medijskih usluga te istodobno doprinijeti promicanju kulturne raznolikosti i osigurati odgovarajuću razinu zaštite potrošača i djece. Malo je vjerojatno da bi oglašivačke kampanje koje se provode radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu politike ili zakonodavstva ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji obuhvaćene ovim prijedlogom bile obuhvaćene područjem primjene te direktive.

Ovim bi se prijedlogom osiguralo da, ako pružatelji medijskih usluga provode oglašavanje kao uslugu za subjekte koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja, takvi pružatelji medijskih usluga moraju biti navedeni u upisu subjekta u registar i da relevantni troškovi moraju biti uključeni u prijavljeni iznos naknade. Međutim, ovim se prijedlogom u takvim situacijama ne bi nametnuli zahtjevi za same pružatelje usluga.

Ovaj prijedlog ne obuhvaća aktivnosti uređene Uredbom (EU, Euratom) 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁵, kojom se uređuju statut i financiranje **europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada**, uključujući donacije javnog tijela treće zemlje ili poduzeća nad kojima takvo javno tijelo može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj.

Od 2020. u godišnjim **izvješćima o vladavini prava**¹⁶, u okviru stupa za borbu protiv korupcije, prate se propisi o zastupanju interesa i lobiranju u svim državama članicama u okviru postojećih europskih i međunarodnih standarda. Komisija od 2022. daje preporuke državama članicama u kontekstu izvješća o vladavini prava, među ostalim o aspektima relevantnima za zastupanje interesa. Na primjer, Danskoj i Slovačkoj preporučeno je 2022. da uvedu pravila o lobiranju, a Rumunjska je pozvana da uvede pravila o lobiranju za zastupnike u parlamentu. Belgija je pozvana da dovrši zakonodavnu reformu u području lobiranja kako bi utvrdila okvir koji uključuje registar transparentnosti i zakonodavni otisak i koji obuhvaća i zastupnike u parlamentu i članove vlade. Iste je godine Španjolskoj preporučeno da nastavi rad na izradi zakonodavstva o lobiranju, uključujući uspostavu obveznog javnog registra lobista¹⁷.

Komisija je 2023. u kontekstu izvješća o vladavini prava primijetila da je nastavljen rad u području lobiranja jer su neke države članice revidirale svoje propise o transparentnosti lobiranja u skladu s preporukama iz 2022. Na primjer, u Latviji je donesen novi zakon o lobiranju, u kojem se predviđa uspostava registra lobiranja. U Estoniji su nadležna tijela nastavila raditi na djelotvornoj provedbi smjernica o lobiranju. Cipar je donio provedbenu uredbu o lobiranju, u kojoj je pojašnjen postupak prijavljivanja, bilježenja i objavljivanja

¹⁴ Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (SL L 95, 15.4.2010., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

¹⁵ Uredba (EU, Euratom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada (SL L 317, 4.11.2014., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1141/oj>).

¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hr

¹⁷ U Izvješću o vladavini prava za 2022. daljnje preporuke o lobiranju odnosile su se na DE, EE, IE, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL i PL.

aktivnosti lobiranja. U Litvi su trenutni propisi o lobiranju dali pozitivne rezultate u pogledu podnesenih prijava. Izvješće o vladavini prava za 2023. sadržavalo je i dodatne preporuke u vezi s lobiranjem i zastupanjem interesa za države članice u kojima preporuke iz 2022. nisu u potpunosti uzete u obzir ili u kojima su se pojavili novi izazovi¹⁸.

Predložena **direktiva o borbi protiv korupcije**¹⁹ sadržava mjere za zaštitu demokracije i društva od utjecaja korupcije te se u njoj predlaže da se ažurira kaznenopravni okvir Unije kako bi se, osim kaznenih djela podmićivanja i pronevjere, uključila kaznena djela trgovanja utjecajem, zlouporabe položaja, ometanja pravde i bogaćenja povezanog s korupcijom. Ako se ne riješi problem prikrivenog utjecaja i općeg nedostatka transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa, mogla bi se omogućiti i potaknuti korupcija. Predloženom direktivom predviđa se da bi države članice, ako su takva kaznena djela počinjena u korist treće zemlje, to trebale smatrati otegotnom okolnošću. Ovim bi se prijedlogom dopunila predložena direktiva o borbi protiv korupcije jer se očekuje da će transparentnost aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekata iz trećih zemalja pozitivno doprinijeti sprečavanju i otkrivanju korupcije.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Njegovanje, zaštita i jačanje demokracije u Uniji okosnica su prioriteta Komisije utvrđenih u političkim smjernicama koje je izdala predsjednica von der Leyen²⁰. Komisija je 2020. u okviru glavnog cilja „Novi poticaj europskoj demokraciji” predstavila **akcijski plan za europsku demokraciju**²¹ radi zaštite i jačanja Unijinih demokracija zaštitom integriteta izbora, promicanjem slobodnih i poštenih izbora, jačanjem slobode i pluralizma medija te suzbijanjem dezinformacija i inozemnog upletanja.

U govoru o stanju Unije 2022.²² predsjednica von der Leyen najavila je paket mjera za obranu demokracije od prikrivenog inozemnog utjecaja. Tim se paketom dopunjuju mjere koje su već poduzete na razini Unije u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju. Osim te inicijative, paket uključuje posebne mjere o izbornim pitanjima uoči izbora za Europski parlament i mjere za promicanje poticajnog prostora za građansko djelovanje i uključive i djelotvorne suradnje javnih tijela s organizacijama civilnog društva i građanima²³. Svim tim mjerama nastoji se ojačati demokratska otpornost iznutra.

Ovom bi se inicijativom izmijenila **Direktiva o zviždačima**²⁴ kako bi se osiguralo da zviždači mogu upozoriti nadzorna tijela koja će uspostaviti države članice o stvarnim ili mogućim povredama zahtjeva iz prijedloga.

Ova inicijativa ni na koji način ne utječe na primjenu Unijinih mjera ograničavanja donesenih na temelju članka 29. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i članka 215. UFEU-a. Te su mjere

¹⁸ Daljnje preporuke povezane s lobiranjem odnose se na DE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO i SK.

¹⁹ Prijedlog direktive o borbi protiv korupcije, zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2003/568/PUP i Konvencije o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike Europskih zajednica ili dužnosnike država članica Europske unije te o izmjeni Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2023) 234 final).

²⁰ https://commission.europa.eu/document/aa3bc4a8-50b7-425a-a81c-e7360e01a24d_hr

²¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_hr

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/speech_22_5493

²³ COM(2023) 630 final, C(2023) 8626 final i C(2023) 8627 final.

²⁴ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

ključan alat zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije s pomoću kojeg Unija prema potrebi može intervenirati radi sprečavanja sukoba ili pružanja odgovora na nove ili trenutačne krize u međunarodnoj sferi te radi promicanja mira, demokracije, poštovanja vladavine prava, ljudskih prava i međunarodnog prava. Točnije, ovaj prijedlog ne utječe na zabranu izravnog ili neizravnog stavljanja na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih izvora u korist fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela, ili s njima povezanih fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela navedenih u Unijinim mjerama ograničavanja.

Ova će inicijativa biti povezana s Prijedlogom direktive o **europskim prekograničnim udruženjima**²⁵. Dok se tim prijedlogom utvrđuje dodatni pravni oblik neprofitnog udruženja te se takvim udruženjima olakšavaju prekogranične aktivnosti i dodjeljuju određena prava, ovom se zakonodavnom inicijativom uvode zajednički standardi transparentnosti i odgovornosti za aktivnosti zastupanja interesa kojima se nastoji utjecati na postupak donošenja odluka u Uniji i koje se obavljaju u ime trećih zemalja. U praksi će europska prekogranična udruženja morati poštovati ciljane zahtjeve u pogledu transparentnosti u okviru ovog prijedloga samo ako obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekata iz trećih zemalja.

Ova inicijativa ne bi utjecala na ovlasti Komisije da pokrene i provodi ispitne postupke o stranim subvencijama kojima se narušava tržišno natjecanje na temelju **Uredbe o stranim subvencijama**²⁶ ili da izdaje mišljenja u skladu s **Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja**²⁷.

Naposljetku, neki subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja mogli bi biti obuhvaćeni područjem primjene **Direktive o korporativnom izvješćivanju o održivosti**²⁸. Ti bi slučajevi bili ograničeni na situacije u kojima su postupci velikog poduzeća pripisani trećoj zemlji.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Pravna je osnova prijedloga članak 114. UFEU-a, kojim se predviđa donošenje mjera za osiguravanje uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Ta odredba omogućuje donošenje mjera za usklađivanje odredaba zakona, regulativa ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. To je primjerena pravna osnova za djelovanje koje obuhvaća pružatelje usluga na unutarnjem tržištu i kojim se otklanjaju razlike

²⁵ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o europskim prekograničnim udruženjima (COM(2023) 516 final), kojim se otklanja rascjepkanost nacionalnih propisa za udruženja i neprofitne organizacije u Uniji i olakšavaju njihove prekogranične aktivnosti na unutarnjem tržištu.

²⁶ Uredba (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište (SL L 330, 23.12.2022., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>), kojom se nastoji uspostaviti usklađeni okvir za rješavanje problema narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu uzrokovanih, izravno ili neizravno, stranim subvencijama.

²⁷ Uredba (EU) 2019/452 o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji (SL L 79I, 21.3.2019., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>) pruža okvir Unije za provjeru izravnih ulaganja iz trećih zemalja zbog razloga sigurnosti ili javnog poretka.

²⁸ Direktiva (EU) 2022/2464 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 537/2014, Direktive 2004/109/EZ, Direktive 2006/43/EZ i Direktive 2013/34/EU u pogledu korporativnog izvješćivanja o održivosti (SL L 322, 16.12.2022., str. 15., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj>). To se odnosi na sva društva s ograničenom odgovornošću koja nisu MSP-ovi kako su definirani u računovodstvenoj direktivi i sva društva s ograničenom odgovornošću uvrštena na uređeno tržište (uključujući MSP-ove), izuzev mikropoduzeća.

u odredbama država članica koje ometaju temeljne slobode i izravno utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

U nacionalnim zakonodavstvima postoje i povećavaju se razlike jer su neke države članice donijele ili namjeravaju donijeti zakone o zahtjevima u pogledu transparentnosti primjenjivima na zastupanje interesa. To dovodi do regulatorne rascjepkanosti jer se propisi koji se odnose na transparentnost subjekata koji zastupaju interese u odnosu na treće zemlje razlikuju u pogledu posebnih elemenata transparentnosti koji se zahtijevaju (informacije koje treba objaviti, učestalost njihova ažuriranja) i njihova područja primjene (vrste obuhvaćenih ili izuzetih aktivnosti).

Takva rascjepkanost otežava prekogranično zastupanje interesa i vjerojatno će se povećati, posebno u pogledu takvih aktivnosti koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Usklađenim mjerama transparentnosti nastoje se omogućiti jednaki uvjeti, smanjiti postojeći troškovi usklađivanja i regulatorna arbitraža te onemogućiti stvaranje dodatnih prepreka na unutarnjem tržištu za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja zbog nedosljednog razvoja nacionalnih zakona. Bez djelovanja na razini Unije te bi se razlike dodatno povećale jer bi neke države članice donijele nove inicijative koje se posebno odnose na aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja, dok druge države članice ne bi uvele mjere u pogledu transparentnosti usluga zastupanja interesa.

U skladu s ciljem unutarnjeg tržišta ovim se prijedlogom predviđa da bi se subjekti morali upisati u registar države članice u kojoj imaju glavni poslovni nastan, bez obzira na to u kojoj državi članici ili državama članicama namjeravaju obavljati aktivnosti zastupanja interesa. Osim toga, prijedlogom se predviđa da bi u posebnim slučajevima i na proporcionalan način nadzorno tijelo moglo zatražiti informacije koje bi se mogle podijeliti s nadzornim tijelima drugih država članica.

U skladu s člankom 2. UEU-a²⁹ ovom se inicijativom također nastoji povećati integritet demokratskih institucija Unije i država članica te povjerenje javnosti u njih osiguravanjem transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja te poboljšanjem znanja o razmjerima aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja, akterima koji stoje iza tih aktivnosti i trendovima u pogledu njih. Iako je cilj osiguravanja transparentnosti aktivnosti kojima treće zemlje nastoje utjecati na javno donošenje odluka u Uniji važan čimbenik u odabiru mjera usklađivanja sadržanih u ovom prijedlogu, glavni je cilj prijedloga poboljšati uvjete za funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

S obzirom na navedeno, potrebno je potpuno usklađivanje na razini Unije, a članak 114. UFEU-a relevantna je pravna osnova za ovu inicijativu³⁰.

- **Supsidijarnost**

U skladu s načelom supsidijarnosti (članak 5. stavak 3. UEU-a) djelovanje na razini Unije trebalo bi se provoditi samo ako države članice ne mogu same dostatno ostvariti predviđene ciljeve, nego ih se zbog opsega ili učinaka može na bolji način ostvariti na razini Unije.

Budući da se propisi država članica koja utječu na zastupanje interesa u ime trećih zemalja razlikuju u pogledu područja primjene, sadržaja i učinka, postoji neujednačen okvir nacionalnih propisa i rizik od povećanja neujednačenosti, posebno kad je riječ o aktivnostima

²⁹ Vidjeti presudu od 16. veljače 2022., Mađarska protiv Europskog parlamenta i Vijeća, predmet C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, u kojoj je Sud presudio da Europska unija mora moći braniti svoje vrijednosti u granicama svojih ovlasti utvrđenih Ugovorima.

³⁰ Vidjeti i presudu od 10. prosinca 2002., *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, t. 75.

zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Time se narušava unutarnje tržište jer se stvaraju nejednaki uvjeti i nepotrebni troškovi za subjekte koji namjeravaju obavljati prekogranične aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Time se potiče primjena regulatorne arbitraže kako bi se izbjegle mjere transparentnosti, što, s druge strane, utječe na povjerenje građana i njihovo povjerenje u djelotvornost propisa.

Ti se problemi mogu riješiti samo djelovanjem na razini Unije jer propisi na nacionalnoj razini već otežavaju provedbu prekograničnih aktivnosti zastupanja interesa na unutarnjem tržištu. S druge strane, učinci bilo koje mjere poduzete prema nacionalnom pravu bili bi ograničeni na jednu državu članicu i postoji rizik od zaobilaženja ili teškog nadziranja mjera u odnosu na subjekte koji zastupaju interese u ime trećih zemalja iz drugih država članica. Nadalje, neke države članice trenutačno razmatraju zakonodavne inicijative u području inozemnog utjecaja koje možda nisu usklađene s proporcionalnim i ciljanim pristupom u okviru ove inicijative i ne osiguravaju sveobuhvatan sustav zaštitnih mjera. Samo se djelovanjem na razini Unije može dosljedno riješiti taj problem na cijelom unutarnjem tržištu. Uvođenje zajedničkih i proporcionalnih standarda transparentnosti zastupanja interesa koje se provodi u ime trećih zemalja na razini Unije ključno je kako bi se osiguralo da se takve mjere dosljedno utvrđuju u svim državama članicama u pogledu svih temeljnih prava, a posebno podložno sveobuhvatnim zaštitnim mjerama, uključujući pristup sudovima.

Naposljetku, aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja transnacionalno su pitanje s prekograničnim implikacijama koje treba rješavati na razini Unije. Utjecaj na političke odluke i političke procese u jednoj državi članici može imati učinak izvan granica te države članice, u drugoj državi članici ili na europskoj razini. Izostanak djelovanja na razini Unije može dovesti do toga da neke države članice budu manje upoznate s aktivnostima zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Ne čini se vjerojatnim da bi države članice uvele usklađene standarde za prikupljanje usporedivih podataka o aktivnostima zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja ili da bi uspostavile sustavan mehanizam suradnje na razini Unije za međusobnu razmjenu informacija i razmjenu informacija s Komisijom.

- **Proporcionalnost**

Kad je riječ o proporcionalnosti, sadržaj i oblik predloženog djelovanja ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje cilja osiguravanja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

Prijedlog se temelji na postojećem zakonodavstvu Unije te je proporcionalan i nužan za postizanje njegovih ciljeva. Predviđene mjere ograničene su na ono što je potrebno za otklanjanje trenutačne i očekivane rascjepkanosti relevantnog regulatornog okvira.

Prijedlog je ograničen na zahtjeve u pogledu transparentnosti koji se odnose samo na subjekte koji pružaju usluge zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Proporcionalnost obveza u pogledu transparentnosti pažljivo je razmotrena i odražava se u ograničenim zahtjevima koji se uvode (jasno ograničeni zahtjevi za informacije, ograničene obveze u vezi s vođenjem evidencije itd.). Prijedlogom se ne nastoji ograničiti pružanje usluga zastupanja interesa, nego poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta i olakšati prekogranično pružanje takvih usluga osiguravanjem njihove veće transparentnosti na usklađen način u cijeloj Uniji.

Prijedlog uključuje potrebne zaštitne mjere za osiguravanje proporcionalnog prenošenja i izvršenja te za sprečavanje rizika od stigmatizacije. Prijedlogom se ne nastoji spriječiti treće zemlje da promiču svoja stajališta, nego se nastoji osigurati da se takve aktivnosti provode na transparentan i odgovoran način. Njime se subjektima ne nameću zahtjevi samo zato što primaju financijska sredstva iz inozemstva, nego se nastoji osigurati veća transparentnost pri provedbi aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja kojima se nastoji utjecati na

razvoj, oblikovanje ili provedbu politike ili zakonodavstva ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji. Zbog toga se doprinosi temeljnom financiranju organizacije ili slična financijska potpora, primjerice u sklopu programa u okviru kojeg donator iz treće zemlje dodjeljuje bespovratna sredstva neprofitnoj organizaciji, ne bi trebali smatrati naknadom za uslugu zastupanja interesa ako nisu povezani s aktivnošću zastupanja interesa, odnosno ako bi subjekt primio takvo financiranje bez obzira na to provodi li posebne aktivnosti zastupanja interesa za treću zemlju koja pruža takvo financiranje.

Osim toga, prijedlog uključuje poseban zahtjev da se informacije u nacionalnim registrima država članica prikazuju na neutralan i činjeničan način te da ne dovede do stigmatizacije subjekata upisanih u registar. Točnije, te informacije ne bi trebale uključivati ili biti prikazane uz izjave ili odredbe koje bi mogle stvoriti ozračje nepovjerenja prema subjektima upisanim u registar ili odvratiti fizičke ili pravne osobe iz država članica ili trećih zemalja od suradnje s njima ili pružanja financijske potpore takvim subjektima.

Ovlasti nadzornih tijela da traže informacije od subjekata obuhvaćenih ovom inicijativom pažljivo su oblikovane kako bi se osiguralo da predmetni subjekti ne podliježu nepotrebnim ili prekomjernim zahtjevima. Taj je okvir dvojak: nadzorna tijela mogu zahtijevati samo ograničene informacije uz ono što je uključeno u nacionalni registar i samo u ograničenim okolnostima.

Kako bi se osigurala proporcionalnost sankcija, prijedlogom se predviđa da bi nadzorna tijela mogla za kršenje predloženih obveza izreći sankcije koje su ograničene na upravne novčane kazne i ispod određene gornje granice na temelju gospodarske sposobnosti subjekta. Kaznene sankcije izričito su zabranjene. Države članice odgovorne su za osiguravanje zabrane sudjelovanja u aktivnostima kojima se zaobilaze odredbe ove Direktive.

- **Odabir instrumenta**

Člankom 114. UFEU-a zakonodavcu se daje ovlast za donošenje uredbi i direktiva.

Primjereni je instrument direktiva kojom se predviđa potpuno usklađivanje zahtjeva u pogledu transparentnosti primjenjivih na subjekte koji zastupaju interese u ime trećih zemalja radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu politike ili zakonodavstva ili procesa javnog donošenja odluka na unutarnjem tržištu.

Uvođenjem potpunog usklađivanja zahtjeva u pogledu transparentnosti i odgovornosti ovom inicijativom sprečava se i prekomjerna regulacija. Točnije, u okviru usklađenih pravila državama članicama bilo bi zabranjeno uvođenje opsežnijih zahtjeva u pogledu transparentnosti. Države članice zadržale bi ograničeno diskrecijsko pravo u okviru područja primjene potpuno usklađenih mjera i kako je izričito utvrđeno pravnom inicijativom. Na primjer, države članice mogle bi uspostaviti jedan ili više nacionalnih registara i nadzornih tijela na svojem državnom području (npr. više tijela zaduženih za različite dijelove državnog područja).

Ne utječe se na nadležnost država članica za utvrđivanje propisa, uz potpuno poštovanje prava Unije, za aspekte koji nisu obuhvaćeni usklađenim pravilima, primjerice za utvrđivanje propisa za svoje javne dužnosnike koji stupaju u kontakt sa subjektima koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovaj se prijedlog temelji na opsežnim savjetovanjima s dionicima, u kojima je Komisija primijenila opća načela i standarde za savjetovanje sa zainteresiranim stranama. U strategiji

savjetovanja utvrđeni su ključni relevantni dionici. Komisija je od listopada 2022. do svibnja 2023. provela prvi dio opsežnih savjetovanja s dionicima. U kolovozu i rujnu 2023. provela je dodatna savjetovanja s tijelima država članica, poslovnim subjektima i organizacijama civilnog društva, među ostalim o mogućim opcijama politike.

Za potrebe pripreme ovog prijedloga Komisija je naručila vanjsku specijaliziranu studiju³¹. U okviru te popratne studije ugovaratelj je proveo niz pojedinačnih savjetovanja s ključnim dionicima.

Javno savjetovanje, zajedno s povratnim informacijama o dokumentu o pozivu na očitovanje³², objavljeno je 16. veljače 2023., a provodilo se do 14. travnja 2023. Povratne informacije i doprinosi dionika posebice su se odnosili na razvoj definicije problema i opcija politike. Javno savjetovanje promovirano je u okviru kampanje na društvenim mrežama te na internetskim stranicama Komisije.

Komisija je provela dva istraživanja Flash Eurobarometra, istraživanje o demokraciji i istraživanje o građanstvu i demokraciji. Prvo istraživanje pokazalo je da više od petine Europljana smatra da su propaganda i lažne ili obmanjujuće informacije iz nedemokratskog stranog izvora te prikriveno inozemno upletanje u politike i gospodarstvo njihove zemlje, među ostalim financiranjem domaćih aktera, jedna od najozbiljnijih prijetnji demokraciji³³. Drugo istraživanje pokazalo je da se približno 8 od 10 Europljana slaže da je inozemno upletanje u europske demokratske sustave ozbiljan problem koji bi trebalo riješiti³⁴.

Osim toga, izrađena je procjena učinka u kojoj su izloženi razlozi razmatranja predmetne teme, analiza problema te dostupni dokazi za rješavanje problema³⁵. Procjena učinka sadržava detaljan prikaz i analizu strategije savjetovanja i njezinih rezultata.

Komisija je organizirala nekoliko sastanaka fokusnih skupina s ključnim dionicima kako bi prikupila dodatne dokaze i podatke o konkretnim problemima koji se rješavaju inicijativom te o pristupu politici i njezinu učinku. Na tim sastancima fokusnih skupina okupili su se dionici uključeni u odnose s javnošću i lobiranje, kao što su predstavničke organizacije iz relevantnih sektora poslovne zajednice, društva za lobiranje, konzultantska društva i društva za odnose s javnošću, organizacije civilnog društva i pravni stručnjaci koji pružaju usluge zastupanja interesa. U fokusnim skupinama sudjelovali su i stručnjaci u relevantnim područjima, kao što su akademska zajednica, relevantna nacionalna tijela, među ostalim na lokalnoj razini, te međunarodne organizacije i tijela za normizaciju. Održani su i sastanci, među ostalim na visokoj razini, s organizacijama civilnog društva i državama članicama.

Komisija je analizirala i stajališta te analitičke dokumente i studije koje je primila u kontekstu pripreme prijedloga. Naposljetku, Komisija je provela i bilateralna savjetovanja s dionicima na vlastitu inicijativu.

Sudionici fokusnih skupina općenito su izrazili potporu inicijativi o zajedničkim pravilima o transparentnosti za aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Istaknuli su izazove koji proizlaze iz usklađivanja s različitim sustavima i propisima u državama članicama te su se zalagali za usklađena pravila na razini Unije.

³¹ Studija će biti dostupna na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/democracy-and-electoral-rights/studies_hr

³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparentnost-prikrivenog-uplitanja-trecih-zemalja_hr.

³³ Flash Eurobarometar 522 o demokraciji.

³⁴ [Flash Eurobarometar 528](#) o građanstvu i demokraciji.

³⁵ Vidjeti priloženu procjenu učinka.

Osim toga, javno savjetovanje pokazalo je da postoji opća suglasnost dionika da je potrebno djelovanje na razini Unije kako bi se povećala transparentnost u pogledu aktivnosti lobiranja, aktivnosti odnosa s javnošću i svih drugih aktivnosti koje, ako se provode u ime trećih zemalja, znatno utječu na demokratsku sferu.

Točnije, velika većina ispitanika u javnom savjetovanju navela je da aktivnosti lobiranja i aktivnosti odnosa s javnošću u ime trećih zemalja čine velik rizik od prikrivenog upletanja trećih zemalja u demokratski prostor Unije i javnu raspravu te da mogu omogućiti korupciju.

Građani Unije iskazali su zabrinutost zbog utjecaja inozemnog upletanja na Unijine demokracije. Velika većina njih zalagala se za veću transparentnost u pogledu aktivnosti zastupanja interesa i koordinirani odgovor na razini Unije.

U okviru dodatnih savjetovanja s dionicima provedenih u kolovozu i rujnu 2023. Komisija je primila 29 odgovora: 11 odgovora organizacija civilnog društva, 15 odgovora država članica i tri odgovora organizacija koje predstavljaju sektor zastupanja interesa.

U svojim odgovorima na upitnik države članice općenito su se složile da je temeljni interes društva da bude informirano o aktivnostima zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Pet država članica posebice je izrazilo stajalište da je potrebno donijeti usklađene mjere za povećanje transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa kojima se nastoji utjecati na procese donošenja odluka. Dvije države članice istaknule su da bi zakonodavni prijedlog trebao biti oblikovan tako da se osigura poštovanje temeljnih prava. Sedam država članica navelo je da bi nadzornim tijelima trebalo biti dopušteno da od subjekata upisanih u registar zahtijevaju posebne informacije, podložno zaštitnim mjerama.

U svojim odgovorima na upitnik devet organizacija civilnog društva izrazilo je stajalište da bi zakonodavno djelovanje trebalo obuhvaćati sve vrste aktivnosti zastupanja interesa, a ne samo na one koje se provode u ime trećih zemalja. Tri organizacije civilnog društva navele su da je potrebno pružiti jasnu definiciju pojma „zastupanje interesa”. Osam organizacija civilnog društva istaknulo je pitanje sprečavanja stigmatizacije, uz objašnjenje da upis u registar ne bi trebao dovesti do stigmatizacije, nego do normalizacije zastupanja interesa jer legitimnost zastupanja interesa ne ovisi o tome čiji se interes zastupa, nego o etičkim standardima koji se primjenjuju pri obavljanju takvih aktivnosti. Tri organizacije civilnog društva posebno su se osvrnule na potrebu da se osiguraju zaštitne mjere na temelju prava na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje. Četiri organizacije civilnog društva zatražile su izuzeće od obveze upisa u registar za manje subjekte.

Svi predstavnici tog sektora koji su odgovorili na upitnik podržali su usklađivanje zahtjeva u pogledu upisa u registar i transparentnosti na razini Unije. Dva predstavnika tog sektora preporučila su Komisiji da pri usklađivanju uzme u obzir sve oblike aktivnosti zastupanja interesa, a ne samo one koje se provode u ime trećih zemalja. Svi predstavnici tog sektora složili su se da nijedan određeni subjekt ne bi trebao imati pravo na izuzeće od primjene zahtjeva u pogledu transparentnosti kako bi se spriječili rizici od zaobilaženja obveza.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Komisija se pri pripremi ovog prijedloga oslanjala na širok raspon stručnog znanja.

Baza dokaza temelji se na unutarnjim i vanjskim istraživanjima, opsežnim savjetovanjima i bilateralnim sastancima s dionicima te je potkrijepljena vanjskom studijom.

Europski parlament (uključujući Posebni odbor za vanjsko upletanje u sve demokratske procese u Uniji, uključujući dezinformiranje³⁶) i Vijeće³⁷ relevantnim su radom dali dodatni doprinos Komisijinoj analizi.

Osim što je provela javno savjetovanje, Komisija je sudjelovala na više sastanaka fokusnih skupina s relevantnim dionicima, na kojima su pitanja posebno prilagođena svakoj kategoriji.

U obzir su uzete i smjernice međunarodnih tijela za normizaciju, uključujući Vijeće Europe ili Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD)³⁸. U njima se posebice preporučuje da se provede pravna regulacija aktivnosti lobiranja u kontekstu javnog donošenja odluka te transparentnosti i integriteta lobiranja i inozemnog financiranja, pri čemu se podsjeća na važnost poštovanja temeljnih prava.

Studija na kojoj se temelji inicijativa uključuje pregled literature koja potvrđuje da je inozemno upletanje u demokratske procese raširena pojava i da se s vremenom povećalo.

• **Procjena učinka**

Komisija je za ovaj prijedlog provela procjenu učinka u skladu sa svojom politikom o boljoj izradi zakonodavstva³⁹.

Komisija je ispitala različite opcije politike za postizanje općih ciljeva prijedloga. Ocijenjene su tri opcije politike različitog stupnja regulatornog intenziteta:

u prvoj se opciji razmatralo nezakonodavno djelovanje. Ta bi se opcija politike sastojala od davanja preporuke državama članicama o nizu mjera primjenjivih na aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Države članice poticale bi se da predvide slične i proporcionalne mjere transparentnosti usmjerene na olakšavanje izvršavanja odgovornosti i nadzora te na pružanje odgovora na izazove za demokratske procese povezane s takvim aktivnostima. Provodilo bi se odgovarajuće praćenje provedbe preporuka. U izvješću bi se procijenili učinci preporuke i razmotrile druge mjere, uključujući moguće buduće zakonodavstvo. Ta je opcija odbačena jer se djelovanjem koje se oslanja isključivo na nezakonodavne mjere ne bi spriječilo stvaranje dodatnih prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta za aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Osim toga, bez upisivanja u registar na razini cijele Unije ta bi opcija podrazumijevala veće troškove usklađivanja. Tom bi se opcijom politike na nacionalnoj razini ostavilo i vrlo široko diskrecijsko pravo u vezi s provedbom zahtjeva u pogledu transparentnosti te se, prije svega, ne bi osigurala provedba zaštitnih mjera predviđenih u najpoželjnijoj opciji.

Druga opcija koja se razmatrala, a koja je u konačnici odabrana kao najpoželjnija, ciljano je zakonodavno djelovanje usmjereno na transparentnost aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. U tom bi se scenariju zakonodavnim instrumentom odredili

³⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 9. ožujka 2022. o vanjskom upletanju u sve demokratske procese u Europskoj uniji, uključujući dezinformiranje (2020/2268(INI)).

³⁷ Vidjeti, na primjer, Zaključke Vijeća od 10. prosinca 2019. o dodatnim naporima za jačanje otpornosti i suzbijanje hibridnih prijetnji (14972/19), Zaključke Vijeća od 28. rujna 2021. o globalnom pristupu istraživanju i inovacijama – Europska strategija za međunarodnu suradnju u svijetu koji se mijenja (12301/21), Zaključke Vijeća od 18. srpnja 2022. o vanjskom upletanju i manipuliranju informacijama (FIMI) (11429/22) i Zaključke Vijeća od 10. ožujka 2023. o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima: Uloga prostora za građansko djelovanje u zaštiti i promicanju temeljnih prava u EU-u (7388/23).

³⁸ Kao što su Načela OECD-a o transparentnosti i integritetu u lobiranju ili Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnoj regulaciji lobističkih aktivnosti u kontekstu javnog odlučivanja, CM/Rec(2017)2.

³⁹ SWD(2023) 663 final.

zahtjevi u pogledu transparentnosti i odgovornosti primjenjivi na subjekte koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Od gospodarskih subjekata zahtijevalo bi se da vode ograničenu evidenciju te da dostave, na usklađen način, ograničene informacije o sebi, aktivnostima koje provode i subjektima iz trećih zemalja u čije ime djeluju radi njihova upisa u nacionalne registre koje su uspostavile države članice. Ta opcija uključuje zaštitne mjere za osiguravanje proporcionalnog prenošenja i provedbe te za sprečavanje rizika od stigmatizacije.

Treća razmatrana opcija sastojala bi se od opsežnog zakonodavnog djelovanja, uključujući povećane zahtjeve za izvješćivanje, te od uspostave sustava prethodnog odobrenja ili izdavanja dozvola u okviru kojeg bi države članice mogle odbiti izdati dozvolu zbog razloga javne sigurnosti. Takav bi sustav obvezivao subjekte koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu da ishode dozvolu kako bi mogli pružati takve usluge trećim zemljama. Smatralo se da bi to vjerojatno dovelo do problema u pogledu proporcionalnosti i negativno utjecalo na poduzeća, posebno na manje gospodarske subjekte i neposlovne organizacije na koje bi se primjenjivala ta obveza. Ta je opcija mogla imati neproporcionalan utjecaj na temeljna prava, posebno na slobodu udruživanja i slobodu izražavanja. Osim toga, sustav prethodnog odobrenja ili izdavanja dozvola mogao je biti štetan za geopolitičke interese Unije: njime bi se stvorio rizik od mjera odmazde iz zemalja koje trenutačno provode aktivnosti radi utjecaja u Uniji ako bi im se odbijanjem onemogućila provedba takvih aktivnosti. Slično tome, ta je opcija, u mjeri kojoj bi mogla uključivati neproporcionalna ograničenja prava na slobodu udruživanja, mogla negativno utjecati i na ugled Unije.

Odabranom opcijom politike na odgovarajući se način rješava problem regulatornih nedostataka i razlika među državama članicama, uz osiguravanje potpune usklađenosti s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti. Taj se pristup pokazao najpogodnijim s obzirom na učinke.

Prvo, očekuje se da će gospodarski učinci biti vrlo ograničeni jer su predviđeni mali troškovi usklađivanja za potrebne zahtjeve za vođenje evidencije i upis u registar (koje se nastojalo što više uskladiti s postojećim poslovnim procesom) i ograničen broj predmetnih subjekata na unutarnjem tržištu, (prema procjenama od 712 do 1068, ovisno o različitim scenarijima), kao i ograničeni troškovi provedbe za nacionalne uprave. Javni registri koje trebaju uspostaviti države članice bili bi podržani javno dostupnim informatičkim alatima, u skladu s Komunikacijom o Digitalnom kompasu 2030. i potrebom za promicanjem donošenja politika prema načelu „digitalizacija kao standard” u zakonodavstvu Unije. Očekuje se da će se nastali troškovi nadoknaditi smanjenjem i sprečavanjem rascjepkanosti na unutarnjem tržištu.

Drugo, uzimajući u obzir prilagođenost zahtjeva i važne zaštitne mjere ugrađene u prijedlog, očekuje se da će socijalni učinci ovog prijedloga biti pozitivni jer će se povećati transparentnost i odgovornost relevantnih sudionika na tržištu te poboljšati znanje o razmjerima aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime subjekata iz trećih zemalja, akterima koji stoje iza njih i trendovima u pogledu njih. Očekuje se i da će se inicijativom ojačati povjerenje javnosti u donošenje odluka i prirodu reguliranih usluga, čime će se doprinijeti postizanju cilja održivog razvoja br. 16: promicanje miroljubivih i uključivih društava za održivi razvoj, osiguravanje pristupa pravosuđu za sve i izgradnja učinkovitih, odgovornih i uključivih institucija na svim razinama.

Određene opcije o području primjene djelovanja odbačene su od samog početka. Opcija prema kojoj bi se obuhvatile samo aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime određenih trećih zemalja odbačena je zbog operativnih poteškoća u pogledu utvrđivanja i dogovaranja relevantnih kriterija razlikovanja te povećanog rizika od stigmatizacije za

subjekte koji zastupaju interese u ime tih zemalja. Opcija prema kojoj bi se obuhvatile aktivnosti zastupanja interesa kojima se nastoji utjecati na odlučivanje u Uniji, a koje se provode u ime bilo kojeg subjekta odbačena je jer ne bi bilo dovoljna ciljana s obzirom na cilj inicijative koji se želi postići (transparentnost prikrivenog utjecaja uprava trećih zemalja) i bila bi neproporcionalna.

Naposljetku, očekuje se da inicijativa neće utjecati na okoliš, odnosno njome se poštuje načelo „ne nanosi bitnu štetu” te je u skladu s ciljem klimatske neutralnosti, prijelaznim ciljevima i ciljevima prilagodbe utvrđenima u Europskom zakonu o klimi.

Odbor za nadzor regulative izdao je 17. studenog 2023. „pozitivno mišljenje sa zadržkama” o nacrtu procjene učinka⁴⁰. Njegove primjedbe bile su usmjerene na tekstualni opis na kojem se temelji inicijativa te na predstavljanje opcija politike i njihovih učinaka (s naglaskom na predloženu upravljačku strukturu i ulogu Komisije u njoj). Objašnjenje načina na koji su primjedbe provedene uključeno je u procjenu učinka priloženu ovom prijedlogu.

- **Temeljna prava**

Mjere su osmišljene uz potpuno poštovanje temeljnih prava i sloboda, uključujući slobodu izražavanja i informiranja, pravo glasa, pravo na dobru upravu i pravo na slobodu poduzetništva.

Temeljna prava i slobode mogu se ograničiti samo ako je to opravdano ostvarivanjem legitimnog javnog interesa, pod uvjetom da je ograničenje proporcionalno cilju koji se želi postići. Jamstvo transparentnosti, pravednosti, nepristranosti i demokratske odgovornosti u kontekstu javnog donošenja odluka i javne uprave te sprečavanje neopravdanog prikrivenog upletanja u takvo donošenje odluka i upravu prevladavajući su razlozi od javnog interesa.

Prijedlogom se uvode ograničena ograničenja sljedećih temeljnih prava utvrđenih u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu „Povelja”): pravo na privatni život (članak 7.), pravo na zaštitu osobnih podataka (članak 8.), sloboda udruživanja (članak 12.), sloboda umjetnosti i znanosti (članak 13.), sloboda izražavanja i informiranja (članak 11.) i sloboda poduzetništva (članak 16.).

Iako ta prava nisu apsolutna i mogu se uvesti ograničenja, svako ograničenje mora biti u skladu sa zahtjevima iz članka 52. stavka 1. Povelje, među ostalim kako bi se ograničenje ograničilo na ono što je nužno i kako bi se poštovalo načelo proporcionalnosti.

Pravo na privatni život i pravo na zaštitu osobnih podataka

Prijedlogom se uvode ograničena ograničenja **prava na privatni život** (zajamčenog na temelju članka 7. Povelje i članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima („EKLJP”)) i **prava na zaštitu osobnih podataka** (članak 8. Povelje) u mjeri u kojoj se zahtijeva da subjekti čuvaju određene informacije i pružaju ih nacionalnim tijelima i da se osigura razmjena takvih informacija između nadležnih nacionalnih tijela te javni pristup dijelu tih informacija.

Kako je napomenuo Sud Europske unije, odredbe kojima se nameće ili dopušta priopćavanje osobnih podataka kao što su ime, mjesto boravišta ili financijska sredstva fizičkih osoba javnom tijelu moraju se smatrati zadiranjem u njihov privatni život, a stoga i ograničavanjem prava zajamčenog člankom 7. Povelje, ne dovodeći u pitanje moguće opravdanje takvih

⁴⁰ SEC(2023) 637.

odredbi. Isto vrijedi i za odredbe kojima se predviđa javno širenje takvih podataka⁴¹. Nadalje, Sud je smatrao da objavljivanje osobnih podataka na način koji omogućuje da su ti podaci dostupni potencijalno neograničenom broju ljudi čini ozbiljno zadiranje u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje⁴². S druge strane, kako je ponovio Sud, temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje nisu apsolutna prava i moraju se razmatrati u odnosu na njihovu funkciju u društvu. Ta se prava mogu ograničiti ako je takvo ograničenje predviđeno zakonom, ako se njime poštuje bit tih prava i ako je strogo nužno i proporcionalno cilju od općeg interesa koji je prepoznala Europska unija. U tom je smislu člankom 8. stavkom 2. Povelje propisano da se osobni podaci moraju obrađivati u određene svrhe i na temelju privole ili nekog drugog legitimnog interesa utvrđenog zakonom⁴³.

Omogućivanjem da građani imaju pristup informacijama o subjektima aktivnima na unutarnjem tržištu koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja te o subjektima iz trećih zemalja koje zastupaju prijedlogom se nastoji osigurati da građani, javni dužnosnici i dionici kao što su novinari i organizacije civilnog društva mogu provoditi demokratski nadzor radi osiguravanja pravedne, nepristrane i transparentne javne uprave i javnog donošenja odluka, posebice tako da imaju mogućnost pristupa informacijama o subjektima koji imaju pristup donositeljima odluka, kao što su dužnosnici i izabrani zastupnici. Donositelji odluka također imaju poseban interes za dobivanje informacija o subjektima koji na njih nastoje utjecati. Kao birači, i građani su sami po sebi važni donositelji odluka te mogu biti meta određenih usluga zastupanja interesa.

Prijedlogom se nastoji povećati integritet demokratskih institucija Unije i država članica te povjerenje javnosti u njih osiguravanjem transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja te poboljšanjem dostupnih informacija i jačanjem javne svijesti o razmjerima aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja, akterima koji stoje iza njih i trendovima u pogledu njih⁴⁴. Sud je potvrdio da je cilj povećanja transparentnosti prevladavajući razlog od javnog interesa⁴⁵. Stoga je cilj koji se nastoji postići ovim prijedlogom cilj od općeg interesa kojim se mogu opravdati zadiranja u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje.

Omogućivanje javnog pristupa informacijama o zastupanju interesa koje se provodi u ime trećih zemalja primjeren je način doprinošenja ostvarenju željenog cilja od općeg interesa jer javna priroda tog pristupa i posljedična povećana transparentnost doprinose stvaranju okruženja demokratskog nadzora i odgovornosti.

Prijedlogom se osigurava i da je zadiranje u temeljna prava utvrđena u člancima 7. i 8. Povelje koje proizlazi iz javnog pristupa informacijama o zastupanju interesa koje se provodi

⁴¹ U tom smislu vidjeti presudu od 20. svibnja 2003., *Österreichischer Rundfunk i dr.*, C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, t. od 73. do 75. i od 87. do 89.; presudu od 9. studenog 2010., *Volker und Markus Schecke i Eifert*, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. od 56. do 58. i t. 64. i presudu od 2. listopada 2018., *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, t. 48. i 51.

⁴² Presuda Suda od 22. studenog 2022., *Luxembourg Business Registers*, spojeni predmeti C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, t. od 42. do 44.

⁴³ Presuda od 22. studenog 2022., *Luxembourg Business Registers*, spojeni predmeti C-37/20 i C-601/2, EU:C:2022:912, točke od 45. do 63. i navedena sudska praksa.

⁴⁴ Kako je navela Venecijanska komisija, „aktivnosti lobiranja su (...) kombinacija aktivnosti političkih stranaka i redovnih aktivnosti nevladinih organizacija. (...) Postoji jasan javni interes da se utvrdi tko su lobisti koji imaju pristup vladinu postupku donošenja odluka u svrhu utjecaja, uključujući njihove financijske izvore, bez obzira na to jesu li domaći ili inozemni”. Izvješće Venecijanske komisije o financiranju udruženja CDL-AD(2019)002, t. 105.

⁴⁵ Vidjeti po analogiji presudu od 18. lipnja 2020., *Komisija protiv Mađarske (Transparentnost udruženja)*, C-78/18, EU:C:2020:476, t. 79.

u ime trećih zemalja proporcionalno i ograničeno na ono što je strogo nužno. Prvo, skup podataka koji se stavlja na raspolaganje javnosti ograničen je, jasno je i iscrpno definiran te je potpuno usklađen u cijeloj Uniji. Osim toga, javno dostupni osobni podaci bit će ograničeni na minimalne podatke koji su potrebni kako bi građani bili informirani o subjektu koji zastupa interese i aktivnosti koja se provodi u ime trećih zemalja. Informacije koje su relevantne samo za obuhvaćene donositelje odluka i nadležna nacionalna tijela koja nadziru i prate usklađenost s prijedlogom ne bi bile javno dostupne radi zaštite od rizika od zlouporabe pruženih informacija.

Drugo, kao dodatna zaštitna mjera za sprečavanje neproporcionalnog stavljanja u nepovoljan položaj u pojedinim slučajevima, postoji mogućnost odstupanja od načela omogućivanja javnog pristupa informacijama o zastupanju interesa koje se provodi u ime trećih zemalja. Prijedlogom se predviđa da subjekti upisani u registar mogu zatražiti da se ne objave sve informacije koje su dostavili, ili dio njih, ako postoje prevladavajući interesi koji opravdavaju neobjavljivanje informacija.

S obzirom na navedeno, mora se zaključiti da se ograničenjima prava na privatni život i prava na zaštitu osobnih podataka predviđenima prijedlogom poštuje bit tih prava, da su uistinu u općem interesu koji je Unija prepoznala te da su proporcionalna i ograničena na nužni minimum.

Sloboda udruživanja

I člankom 12. Povelje i člankom 11. EKLJP-a temeljno pravo na **slobodu udruživanja** zajamčeno je svim udruženjima, uključujući organizacije civilnog društva, interesne skupine, sindikate i političke stranke. Sloboda udruživanja jedan je od ključnih stupova demokratskog i pluralističkog društva jer građanima omogućuje da zajednički djeluju u područjima od zajedničkog interesa i doprinose pravilnom funkcioniranju javnog života⁴⁶.

Udruženja moraju moći obavljati svoje aktivnosti i djelovati bez neopravdanog zadiranja u njihov rad. Sud je smatrao da zakonodavstvo kojim se djelovanje ili rad udruženja znatno otežava postroživanjem zahtjeva u pogledu upisa u registar, ograničavanjem mogućnosti udruženja da primaju financijska sredstva, podvrgavanjem udruženja obvezama prijave i objave koje bi mogle dovesti do stvaranja negativne predodžbe o njima ili izlaganjem udruženja opasnosti od sankcija, osobito njihova prestanka, treba smatrati ograničavanjem slobode udruživanja⁴⁷.

Venecijanska komisija Vijeća Europe smatra da izravna zabrana inozemnog financiranja ili zahtijevanje prethodnog odobrenja nadležnih tijela za primanje ili korištenje takvih sredstava nisu opravdani⁴⁸.

Prijedlogom se ne zabranjuje inozemno financiranje niti se daje negativan predznak aktivnostima organizacija civilnog društva, niti se stvara sustav izdavanja dozvola ili prethodnog odobrenja u okviru kojeg bi se od organizacija civilnog društva ili drugih udruženja zahtijevalo da na razini Unije podnesu zahtjev za dozvolu za obavljanje aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekta iz treće zemlje.

⁴⁶ Presuda od 18. lipnja 2020., *Komisija protiv Mađarske (Transparentnost udruženja)*, C-78/18, EU:C:2020:476, t. 112.

⁴⁷ Presuda od 18. lipnja 2020., *Komisija protiv Mađarske (Transparentnost udruženja)*, C-78/18, EU:C:2020:476, t. 114.

⁴⁸ Izvješće Venecijanske komisije o financiranju udruženja CDL-AD(2019)002, t. 147.

Prijedlog je ograničen na osiguravanje zajedničkih standarda transparentnosti i odgovornosti u pogledu aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime subjekata iz trećih zemalja i kojima se nastoji utjecati na procese donošenja odluka u Uniji.

Iako se njime uvode obveze u pogledu transparentnosti, za koje se može smatrati da imaju ograničen učinak na djelotvorno ostvarivanje prava na slobodu udruživanja jer bi predmetne organizacije morale poštovati obveze upisa u registar i izvješćivanja te plaćati povezane troškove, prijedlog ne utječe na bit tog prava.

Zajednički standardi transparentnosti i odgovornosti trebali bi ojačati demokraciju povećanjem povjerenja u procese javnog donošenja odluka i institucije zahvaljujući osiguravanju transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja te osiguravanjem bolje informiranosti javnosti o razmjerima aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja, akterima koji stoje iza njih i trendovima u pogledu njih. Sud je potvrdio da je cilj povećanja transparentnosti prevladavajući razlog od javnog interesa⁴⁹. Venecijanska komisija Vijeća Europe navela je da su „aktivnosti lobiranja (...) kombinacija aktivnosti političkih stranaka i redovnih aktivnosti nevladinih organizacija. (...). Postoji jasan javni interes da se utvrdi tko su lobisti koji imaju pristup vladinu postupku donošenja odluka u svrhu utjecaja, uključujući njihove financijske izvore, bez obzira na to jesu li domaći ili inozemni”⁵⁰.

Prijedlog je, s obzirom na načela otvorenosti i transparentnosti na kojima se temelji demokratski život Unije u skladu s člankom 1. drugim stavkom i člankom 10. stavkom 3. UEU-a, u skladu s ciljem od općeg interesa te je u skladu s demokratskim vrijednostima koje dijele Unija i njezine države članice u skladu s člankom 2. UEU-a.

Posebne zaštitne mjere

Osim toga, kad je riječ o proporcionalnosti ograničenja, prijedlog je ograničen na ono što je potrebno za postizanje tog cilja te su uvedene **posebne zaštitne mjere**. Ne primjenjuje se nediskriminacijski na subjekte koji primaju financijsku potporu iz inozemstva. Prvo, prijedlog se odnosi na određene aktivnosti zastupanja interesa, odnosno na one koje se provode u ime trećih zemalja, i ne obuhvaća financiranje koje pruža subjekt iz treće zemlje (kao što su strukturna bespovratna sredstva, donacija itd.) koje nije povezano s takvim aktivnostima zastupanja interesa⁵¹. Drugo, obuhvaća samo zastupanje interesa za određene dionike iz trećih zemalja: vlade trećih zemalja i subjekte čije se djelovanje može pripisati tim vladama. S obzirom na to da se odnosi na određenu vrstu aktivnosti koje se provode u ime određene vrste aktera, prijedlog je usmjeren samo na aktivnosti za koje je zaista vjerojatno da će znatno utjecati na javni život i javnu raspravu, pri čemu se zahtjevi u pogledu transparentnosti mogu opravdati navedenim prevladavajućim javnim interesom.

Prijedlog je pažljivo osmišljen kako bi se izbjegla stigmatizacija organizacija civilnog društva ili drugih neprofitnih udruga. Njime se regulira određena vrsta aktivnosti, odnosno zastupanje interesa koje se provodi na unutarnjem tržištu u ime vlada trećih zemalja, neovisno o vrsti subjekta koji provodi tu aktivnost. Zahtjevi u pogledu transparentnosti jednako se primjenjuju na sve organizacije.

⁴⁹ Presuda od 18. lipnja 2020., Komisija protiv Mađarske (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 79.

⁵⁰ Izvješće Venecijanske komisije o financiranju udruženja CDL-AD(2019)002, t. 105.

⁵¹ U prijedlog je uključena klauzula o sprečavanju zaobilaženja obveza kako bi se izbjegle zlouporabe (primjerice prikrivena naknada za uslugu zastupanja, osnivanje trgovačkih društava radi prikrivanja veza s vladama trećih zemalja ili lažna raspodjela aktivnosti na više subjekata kako se ne bi premašili pragovi utvrđeni Direktivom).

Osim toga, prijedlog sadržava snažne zaštitne mjere kako bi se dodatno ograničila mogućnost stigmatizacije. Prvo, podaci u nacionalnim javnim registrima trebali bi biti prikazani neutralno i činjenično te na način koji ne dovodi do stigmatizacije subjekata upisanih u nacionalni registar. Drugo, države članice trebale bi osigurati da nacionalna tijela pri obavljanju svojih zadaća osiguraju da iz same činjenice da je subjekt upisan u registar ne proizlazi nikakva nepovoljna posljedica. Treće, potpunim usklađivanjem zahtjeva u pogledu transparentnosti prijedlogom se sprečava prekomjerna regulacija i osigurava da se od subjekata upisanih u registar ne može zahtijevati da se javno predstave na temelju uvjeta koji bi omogućili njihovu stigmatizaciju⁵². Naposljetku, subjekti upisani u registar mogli bi zatražiti da se ne objave sve informacije koje su dostavili, ili dio njih, ako postoje prevladavajući interesi koji opravdavaju neobjavljivanje informacija.

Nadalje, zahtjevi su proporcionalni i ograničeni na jednostavne obveze vođenja evidencije i upisa u registar. Od država članica zahtijevalo bi se da te zahtjeve prenesu i nadziru njihovu provedbu na proporcionalan način koji nije opterećujuć za predmetne subjekte.

- Kad je riječ o vođenju evidencije, predmetni subjekti bili bi dužni u ograničenom razdoblju čuvati informacije o identitetu subjekta iz treće zemlje u čije se ime aktivnost provodi, opis svrhe aktivnosti zastupanja interesa, ugovore i ključnu razmjenu informacija sa subjektom iz treće zemlje u mjeri u kojoj su bitni za razumijevanje prirode i svrhe zastupanja interesa koje se provodi te informacije ili materijale koji su ključne sastavnice aktivnosti zastupanja interesa.
- Kad je riječ o upisu u registar, predmetni subjekti bili bi obvezni dostaviti samo ograničene informacije o sebi, aktivnostima koje provode i subjektima iz trećih zemalja za koje provode te aktivnosti. Upis u registar uključivao bi navođenje približne⁵³ vrijednosti primljenih godišnjih iznosa koji obuhvaćaju sve zadaće obavljene radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu određenog prijedloga, politike ili inicijative. Redovito bi se morale ažurirati samo informacije potrebne za primjenu i nadzor Direktive. Ostale informacije morale bi se ažurirati samo jednom godišnje.
- Osim u slučajevima u kojima je potrebno ispitati neusklađenost sa zahtjevima za upis u registar, od subjekata upisanih u registar moglo bi se zatražiti da svoju evidenciju podijele s nadzornim tijelom samo ako je, na temelju objektivnih čimbenika, vrlo vjerojatno da će znatno utjecati na javni život i javnu raspravu.

Naposljetku, prijedlog sadržava sveobuhvatan sustav zaštitnih mjera. Nadzor bi se povjerio neovisnim nadzornim tijelima s jasno utvrđenim ovlastima, čiji bi zahtjevi za dodatne informacije trebali biti obrazloženi i podlijeđati djelotvornom pravnom lijeku. Sankcije bi bile osmišljene tako da se spriječi odvrćajući učinak na predmetne subjekte i podlijeđale bi odgovarajućim zaštitnim mjerama, uključujući pravo na djelotvorno sudsko preispitivanje. One bi bile potpuno usklađene i ograničene na upravne novčane kazne na temelju određene gornje granice koja bi ovisila o gospodarskoj sposobnosti subjekta. Stoga bi se prijedlogom osiguralo da organizacije civilnog društva i druga neprofitna udruženja ne budu izloženi opasnosti od kaznenih sankcija ili prestanka postojanja. Nadalje, sankcije bi se izricale samo

⁵² Nakon upisa u registar ti bi subjekti bili obvezni navesti svoj broj u registru samo u kontaktu s javnim dužnosnicima, odnosno ne bi se utvrdila obveza javne objave tog broja.

⁵³ Pri upisu u registar ne bi se morao navesti točan iznos. Predmetni subjekti trebali bi navesti u koji razred potpada godišnji iznos (npr.: od 25 000 do <50 000 EUR ili od 50 000 do <100 000 EUR). Informacije o prijavljenim godišnjim iznosima objavile bi se navođenjem razreda sa širim rasponima, ovisno o razini detalja potrebnog za informiranje građana, njihovih predstavnika i drugih zainteresiranih strana.

nakon prethodnog ranog upozorenja, osim ako se izriču zbog povreda zabrane zaobilaženja mjera.

Iz prethodno navedenih elemenata proizlazi da bi, iako bi se prijedlogom mogla uvesti ograničena ograničenja slobode udruživanja, ta ograničenja bila opravdana legitimnim ciljem poboljšanja transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime subjekata iz trećih zemalja i strogo ograničena na mjere koje su potrebne za postizanje tog cilja.

Sloboda umjetnosti i znanosti

Sloboda umjetnosti i znanosti zajamčena je člankom 13. Povelje. Tim se pravom štiti sloboda znanstvenog istraživanja, uključujući akademsku slobodu. Njime se osigurava sloboda akademskog osoblja i studenata da sudjeluju u istraživanju, poučavanju, učenju i komunikaciji u društvu i s društvom bez upletanja ili straha od odmazde. Sloboda znanstvenog istraživanja obuhvaća pravo slobodnog definiranja istraživačkih pitanja, odabira i razrade teorija, prikupljanja empirijskog materijala i primjene akademskih istraživačkih metoda u svrhu propitkivanja općeprihvaćenih ideja i iznošenja novih ideja. Obuhvaća pravo dijeljenja, širenja i objavljivanja rezultata istraživanja, među ostalim osposobljavanjem i poučavanjem. Riječ je o slobodi istraživača da izraze svoje mišljenje, a da ih ustanova ili sustav u kojem rade ili državna ili institucionalna cenzura zbog toga ne dovedu u nepovoljan položaj. Riječ je i o slobodi udruživanja u stručna ili predstavnička akademska tijela⁵⁴. Ovim se prijedlogom ne regulira sloboda definiranja istraživačkih pitanja ni pravo na širenje i objavu rezultata. Prijedlog ne sadržava zabranu međunarodne suradnje, među ostalim u području poučavanja, istraživanja i obrazovanja. Ne utječe na institucionalnu autonomiju visokih učilišta Unije da donose neovisne odluke o svojem unutarnjem upravljanju, među ostalim o financijskim, kadrovskim (mogućnost neovisnog zapošljavanja) i akademskim pitanjima.

Stoga nijedna od predloženih mjera ne bi utjecala na bit prava.

Sloboda izražavanja i informiranja

Kad je riječ o **slobodi izražavanja i informiranja** (članak 11. Povelje i članak 10. EKLJP-a), prijedlogom bi se pozitivno doprinijelo pravu pojedinaca na primanje i širenje informacija i ideja bez upletanja javnog tijela. Građani bi, na temelju zaštitnih mjera za prava na osobne podatke fizičkih osoba koje pružaju informacije koje se upisuju u nacionalne registre te u posebnim situacijama u kojima organizacije upisane u registar imaju prevladavajući interes koji opravdava iznimno neobjavljivanje informacija, imali pravedan pristup informacijama o aktivnostima zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja koje utječu na javno donošenje odluka kako bi se poduprlo njihovo razumijevanje takvih aktivnosti, ojačalo njihovo povjerenje u integritet procesa javnog donošenja odluka i postigao učinak odvratanja od manipulativnog inozemnog upletanja. U tom bi se smislu zakonodavnim mjerama utvrđenima u prijedlogu poboljšala transparentnost i odgovornost subjekata koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja te bi se poboljšalo znanje o razmjerima takvih aktivnosti, akterima koji stoje iza njih i trendovima u pogledu njih. Ojačalo bi se temeljno pravo na primanje informacija jer bi građani imali pristup korisnim informacijama za potrebe ostvarivanja svojih demokratskih prava i pozivanja javnih dužnosnika na odgovornost.

Predloženim mjerama ne bi se regulirao sadržaj ili predmet obuhvaćenih aktivnosti zastupanja interesa. Ne bi se zahtijevala transparentnost u pogledu financiranja operativnih rashoda koja

⁵⁴

[Deklaracija iz Bonna o slobodi znanstvenog istraživanja](#) od 20. listopada 2020.

nisu povezana s aktivnošću zastupanja interesa, kao što su strukturna bespovratna sredstva ili donacije.

Donošenje mjera transparentnosti moglo bi imati učinak odvratanja od provedbe obuhvaćenih aktivnosti zastupanja interesa i ograničiti slobodu izražavanja subjekata čije se djelovanje može pripisati vladi treće zemlje (kao što je privatni subjekt pod kontrolom treće zemlje). Kako je objašnjeno u pogledu prava na privatni život, prava na zaštitu osobnih podataka i slobode udruživanja, tim se mjerama nastoji ostvariti cilj od općeg interesa kojim se može opravdati zadiranje u tu slobodu. Kako je navedeno, predviđene su zaštitne mjere kako bi se osiguralo da je to zadiranje proporcionalno i nužno u svim slučajevima.

Sloboda poduzetništva

Člankom 16. Povelje priznaje se sloboda poduzetništva u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksama. Usklađenim zahtjevima olakšalo bi se prekogranično pružanje usluga od strane subjekata koji provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja, odnosno smanjile bi se prepreke takvim aktivnostima, čime bi se takvim subjektima pružila potpora u ostvarivanju njihove slobode poduzetništva.

S obzirom na tekst članka 16. Povelje, sloboda poduzetništva razlikuje se od ostalih temeljnih sloboda utvrđenih u glavi II. Povelje, kao što su sloboda udruživanja, sloboda izražavanja i informiranja te sloboda umjetnosti i znanosti, te može biti predmet niza raznih djelovanja javnih tijela kojima se nastoji ograničiti obavljanje gospodarske aktivnosti u javnom interesu⁵⁵.

Prijedlogom se uvode ograničenja ograničenja gospodarskih aktivnosti jer se subjektima nameće obveza ispunjavanja određenih zahtjeva pri zastupanju interesa u ime trećih zemalja. Mjerama za transparentnost aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja nastoji se ostvariti cilj od općeg interesa kojim se može opravdati zadiranje u tu slobodu.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj prijedlog utječe na troškove i administrativno opterećenje Komisije u dvije kategorija rashoda. Periodični troškovi osoblja u Komisiji u načelu bi se pokrili u okviru naslova „Administrativni rashodi”, a troškovi za potrebno proširenje sustava IMI pokrili bi se sredstvima u okviru programa „Građani, jednakost, prava i vrijednosti”.

Financijski i proračunski učinci detaljno su objašnjeni u zakonodavnom financijskom izvještaju priloženom ovom prijedlogu.

5. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Komisija će ocijeniti provedbu inicijative najkasnije godinu dana nakon roka za prenošenje Direktive. Komisija će provesti evaluaciju Direktive, uključujući evaluaciju njezine djelotvornosti i proporcionalnosti, najkasnije četiri godine nakon roka za prenošenje. U toj će se evaluaciji posebno ispitati potreba za izmjenom područja primjene inicijative.

• Dokumenti s objašnjenjima

Kako bi se osigurala pravilna provedba ove Direktive, potrebni su dokumenti s objašnjenjima u obliku korelacijskih tablica.

⁵⁵ Presuda Suda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich GmbH protiv Österreichischer Rundfunk, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

U poglavlju I. utvrđuju se opće odredbe, uključujući predmet i svrhu Direktive (članak 1.), definicije ključnih pojmova koji se koriste (članak 2.), područje primjene Direktive (članak 3.) i razina usklađivanja (članak 4.).

Poglavlje II. sadržava odredbe o obvezama transparentnosti i upisa u registar primjenjivima na aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime subjekata iz trećih zemalja. Točnije, u njemu se predviđa mogućnost utvrđivanja subjekata iz trećih zemalja u čije se ime provodi usluga zastupanja interesa (članak 5.) te se propisuju odredba o podugovaranju (članak 6.), obveza vođenja relevantne evidencije (članak 7.) i obveza subjekata koji nemaju poslovni nastan u Uniji da imenuju pravnog zastupnika (članak 8.).

Osim toga, u tom se poglavlju predviđa i uspostava i održavanje nacionalnih registara koji će se koristiti za upis u registar u skladu s Direktivom (članak 9.). Člankom 10. utvrđuju se pravila o upisu u registar, uključujući informacije koje se moraju dostaviti (detaljni popis tih informacija naveden je u Prilogu I.). Člankom 11. utvrđuje se postupak nakon upisa u registar. U tom se kontekstu subjektima upisanima u registar treba dostaviti jedinstveni europski broj u registru zastupanja interesa („EIRN”) (format tog broja utvrđen je u Prilogu II.), a nadležna tijela u drugim predmetnim državama članicama potrebno je obavijestiti o upisu u registar. Člankom 12. utvrđuje se koji dijelovi informacija koje dostavljaju subjekti upisani u registar moraju biti javno dostupni (zajedno s kategorijama razreda za objavu godišnjih iznosa iz Priloga III.) te se utvrđuje mehanizam kojim se subjektima upisanima u registar omogućuje da zatraže da se ne objave sve informacije koje su dostavili, ili dio njih, ako postoje prevladavajući legitimni interesi zbog kojih informacije ne bi trebalo objaviti. Člankom 13. utvrđuje se da države članice i Komisija moraju svake godine objavljivati podatke. Člankom 14. propisuje se da subjekti upisani u registar i njihovi podugovaratelji moraju dostaviti EIRN kad stupaju u izravni kontakt s javnim dužnosnicima.

U poglavlju III. utvrđuju se pravila o nadzoru i provedbi. U članku 15. navode se informacije o nadležnim nacionalnim tijelima za potrebe Direktive i kriterijima neovisnosti nadzornog tijela. Člankom 16. utvrđuju se uvjeti za zahtjeve nadzornih tijela za informacije i popratne zaštitne mjere, uključujući primjenjive pragove. Člankom 17. utvrđuju se pravila o prekograničnoj suradnji, a člankom 18. utvrđuju se pravila o zahtjevima za prekogranične informacije između nadzornih tijela. Člankom 19. osniva se savjetodavna skupina predstavnika nadzornih tijela koja pomaže Komisiji u određenim zadaćama.

To poglavlje sadržava i zabranu aktivnosti kojima se nastoji zaobići obveze iz Direktive (članak 20.) te obvezuje države članice da osiguraju da je Direktiva (EU) 2019/1937⁵⁶ primjenjiva na prijavljivanje kršenja Direktive i zaštitu osoba koje prijavljuju takva kršenja (članak 21.). Naposljetku, u tom se poglavlju predviđa da države članice moraju utvrditi propise o sankcijama za povrede nacionalnih odredaba donesenih radi prenošenja određenih odredaba Direktive (članak 22.).

Poglavlje IV. sadržava završne odredbe, kao što su pravila o donošenju delegiranih akata (članak 23.), izmjene Direktive (EU) 2019/1937 u pogledu popisa područja obuhvaćenih zaštitom zviždača (članak 24.) i klauzula o izvješćivanju i preispitivanju (članak 25.). Naposljetku, ostale odredbe u ovom poglavlju odnose se na prenošenje Direktive (članak 26.) i njezino stupanje na snagu (članak 27.).

⁵⁶ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937**

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,
 uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, a posebno njegov članak 114.,
 uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,
 nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,
 uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora¹,
 uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija²,
 u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,
 budući da:

- (1) U Uniji se sve više provode aktivnosti zastupanja interesa, a posebno na prekograničnoj razini. Kad se provode uz potrebnu razinu transparentnosti, takve aktivnosti omogućuju razmjenu iskustava i stajališta o problemima i rješenjima, čime se javnim donositeljima odluka olakšava razumijevanje mogućnosti i donošenje kompromisnih rješenja u različitim pristupima.
- (2) Zastupanje interesa ne provodi se samo u ime domaćih dionika nego sve više i u ime trećih zemalja. Ideje iz trećih zemalja mogu doprinijeti javnoj raspravi i dobrodošao su način međunarodne suradnje. Međutim, javnim dužnosnicima ili pojedincima nije uvijek lako prepoznati jesu li u aktivnosti zastupanja interesa u kontekstu njihova procesa donošenja odluka uključene treće zemlje ili razumjeti koji su razmjeri takvih aktivnosti, koji akteri stoje iza njih i koja su kretanja u njihovoj podlozi. Treće zemlje trebalo bi tumačiti kao zemlje koje nisu članice Unije ili Europskoga gospodarskog prostora.
- (3) Zastupanje interesa, uključujući zastupanje interesa u ime trećih zemalja, s obzirom na to da se obično obavlja uz naknadu, čini uslugu u smislu članka 57. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”). Tržište zastupanja interesa uključuje i aktivnosti zastupanja interesa koje provode sami subjekti iz trećih zemalja na način usporediv s uslugama i koje su povezane s aktivnostima gospodarske prirode ili ih zamjenjuju. Prema takvim aktivnostima trebalo bi postupati na isti način kao i prema uslugama zastupanja interesa.

¹ SL C [...], [...], str. [...].

² SL C [...], [...], str. [...].

- (4) Neke države članice donijele su posebne mjere kojima se propisuje obveza transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa, često u okviru registara transparentnosti povezanih s javnim tijelom. Mnoge takve nacionalne mjere često obvezuju subjekte koji provode aktivnosti zastupanja interesa da u registar upišu sebe ili svoje aktivnosti ili da pribave i čuvaju određene informacije, primjerice o svojim klijentima i uslugama koje pružaju.
- (5) Mjere država članica kojima se regulira transparentnost aktivnosti zastupanja interesa međusobno se znatno razlikuju, posebno u pogledu zahtjeva za vođenje evidencije i upis u registar primjenjivih na subjekte koji provode aktivnosti zastupanja interesa. Neke države članice uspostavile su obvezne registre, kojima se prije svega nastoji osigurati transparentnost. Druge države članice uspostavile su dobrovoljne registre, a neke države članice nemaju registre za pružatelje usluga zastupanja interesa. Znatne razlike postoje i u pogledu granularnosti informacija koje se dostavljaju u svrhu transparentnosti, uključujući vrstu informacija koje se moraju dostavljati, primjerice o interesima koji se zastupaju ili o klijentu. U nekim državama članicama informacije o zastupanju interesa moraju se ažurirati redovito, a u drugim državama članicama moraju se ažurirati nakon svake izmjene opsega dotične aktivnosti zastupanja interesa.
- (6) Zbog tih se razlika subjekti koji namjeravaju u više država članica provoditi aktivnosti zastupanja interesa suočavaju s nejednakim uvjetima i povećanim troškovima ispunjavanja zahtjeva, što može otežati razvoj i pružanje novih aktivnosti zastupanja interesa na unutarnjem tržištu. Treće zemlje obično žele da se njihovi interesi zastupaju u više država članica kako bi politike na razini cijele Unije za njih bile što povoljnije. Takvi uvjeti negativno utječu na gospodarske subjekte i prepreka su prekograničnom zastupanju interesa na unutarnjem tržištu. Isto tako, zbog nejednakih uvjeta prekogranične aktivnosti zastupanja interesa usmjerene su na države članice u kojima su manje regulirane ili one u kojima je regulatorna provedba ograničena. Takva regulatorna arbitraža ujedno akterima iz trećih zemalja olakšava izbjegavanje zahtjeva u pogledu transparentnosti.
- (7) Države članice sve su svjesnije da određene treće zemlje pokušavaju utjecati na demokratske procese u Uniji, pa je vjerojatno da će neke od njih uvesti nove propise kako bi zajamčile transparentnost inozemnog utjecaja koji se ostvaruje u okviru zastupanja interesa. Stoga je vjerojatno da će se prepreke pružanju takvih usluga u više od jedne države članice koje nastaju zbog rascjepkanosti unutarnjeg tržišta za aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja povećati.
- (8) Zbog postojećih nacionalnih razlika u mjerama kojima se regulira transparentnost zastupanja interesa, koje posebno utječu na zastupanje interesa koje se provodi u ime trećih zemalja, i u kontekstu pojačanog opreza u vezi s rizicima od inozemnog upletanja u demokratske procese, potrebno je djelovanje na razini Unije kojim bi se u cijeloj Uniji reguliralo pružanje usluga zastupanja interesa u ime trećih zemalja i sudjelovanje u takvim aktivnostima i istodobno osigurala visoka razina transparentnosti takvih aktivnosti.
- (9) Kako bi se izbjeglo da države članice pokušavaju jednostrano riješiti pitanje transparentnosti inozemnog utjecaja koji se vrši u okviru aktivnosti zastupanja interesa i spriječile dodatne prepreke aktivnostima prekograničnog zastupanja interesa u ime trećih zemalja koje proizlaze iz različitog i neusklađenog oblikovanja nacionalnih zakona, potrebno je predvidjeti usklađene mjere na razini Unije.
- (10) Propisivanjem usklađenih zahtjeva u pogledu transparentnosti koji će se primjenjivati na cijelom unutarnjem tržištu ovom se Direktivom nastoji uspostaviti usklađen i

sustavan okvir za osiguravanje transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja, a cilj im je utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji.

- (11) Isto tako, zajedničkim standardima transparentnosti i odgovornosti te zajedničkim standardima izvješćivanja podupire se demokratska odgovornost i općenita upoznatost s aktivnostima zastupanja interesa čiji je cilj utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji, a osim toga odgovara se na potrebu za pouzdanim i dosljednim podacima. S obzirom na načela otvorenosti i transparentnosti, koja su temelj demokratskog života Unije u skladu s člankom 1. drugim stavkom i člankom 10. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”), i u skladu s vrijednostima koje dijele Unija i njezine države članice na temelju članka 2. UEU-a potreba za osiguravanjem transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja legitiman je javni cilj, kojim se ujedno podupire ostvarivanje prava koja proizlaze iz građanstva EU-a.
- (12) Prikrivene aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja mogu utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu unutarnjih i vanjskih politika Unije, među ostalim u pogledu njezinih gospodarskih i sigurnosnih interesa. To općenito utječe na demokraciju, koja je zajednička vrijednost Unije i čija je zaštita od temeljne važnosti za Uniju i njezine države članice. Osiguravanje usklađene razine transparentnosti takvih aktivnosti u cijeloj Uniji trebalo bi doprinijeti povjerenju javnosti u procese donošenja odluka Unije i država članica.
- (13) Iako u određenim trećim zemljama postoje propisi o otvorenosti i transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa, oni ne obuhvaćaju aktivnosti kojima se nastoji utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politike ili zakonodavstva ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji. Stoga ti propisi nisu primjereni za osiguravanje transparentnosti zastupanja interesa kojim se nastoji utjecati na donošenje odluka u Uniji.
- (14) Mjere utvrđene u ovoj Direktivi proporcionalne su i ograničene na ono što je potrebno kako bi se osigurala transparentnost određenog skupa aktivnosti, odnosno aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime trećih zemalja. Tim se mjerama uvode zahtjevi koji se odnose na te aktivnosti, a subjektima se ne nameću zahtjevi samo zato što primaju financijska sredstva iz inozemstva. Ova je Direktiva usmjerena na osiguravanje veće transparentnosti u slučajevima u kojima subjekti provode aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu. Konkretnije, ovom se Direktivom uvode obveze kojima se osigurava da se podaci koji se objavljuju prikazuju činjenično i neutralno i da nadležna nacionalna tijela postupaju tako da iz same činjenice da je subjekt upisan u registar u skladu s odredbama ove Direktive ne proizlaze za njega nepovoljne posljedice, kao što je stigmatizacija. Njome se predviđa sveobuhvatan sustav zaštitnih mjera, uključujući djelotvorno sudsko preispitivanje kako bi se osigurala proporcionalnost usklađenih mjera. Mjere utvrđene u ovoj Direktivi u potpunosti su u skladu s temeljnim pravima i načelima koja su posebno priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”), uključujući slobodu izražavanja i informiranja, slobodu okupljanja i udruživanja, slobodu znanstvenog istraživanja, uključujući akademsku slobodu, pravo na zaštitu osobnih podataka, pravo na djelotvoran pravni lijek i slobodu poduzetništva. Mjerama utvrđenima u ovoj Direktivi, odnosno postizanjem usklađene razine transparentnosti zastupanja interesa koje se provodi u ime treće zemlje, jačaju se demokratska prava građana utvrđena u Povelji.

- (15) Usklađeni zahtjevi u pogledu transparentnosti iz ove Direktive ne bi trebali utjecati na nacionalne propise o aktivnostima zastupanja interesa za subjekte koji nisu subjekti iz trećih zemalja niti bi trebali utjecati na materijalni sadržaj takvih aktivnosti ili materijalna pravila primjenjiva na javne dužnosnike kad su u kontaktu sa subjektima koji provode aktivnosti zastupanja interesa. Oni ne bi trebali utjecati na propise koji se primjenjuju na kriminalne aktivnosti i otkrivanje, istragu, kazneni progon, nadzor i sankcioniranje takvih aktivnosti kako je utvrđeno nacionalnim pravom ili pravom Unije, kao što su propisi koji se odnose na korupciju.
- (16) Kako bi se zahtjevi u pogledu transparentnosti uskladili, potrebno je utvrditi zajedničku definiciju zastupanja interesa. Kako bi se osigurala pravilna primjena usklađenih zahtjeva u pogledu transparentnosti, koncept aktivnosti zastupanja interesa trebao bi imati široko značenje. Trebao bi obuhvaćati aktivnosti koje se provode radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka, uključujući utjecaj na javno mnijenje, u Uniji i njezinim državama članicama, među ostalim na regionalnoj i lokalnoj razini.
- (17) Trebala bi postojati jasna i značajna veza između aktivnosti i vjerojatnosti da će ona utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji. Kako bi se utvrdilo postojanje takve veze, trebalo bi uzeti u obzir sve relevantne elemente, kao što su sadržaj aktivnosti, kontekst u kojem se provodi, njezin cilj i način na koji se provodi ili je li ta aktivnost dio sustavne ili trajne kampanje. Obuhvaćene aktivnosti ne bi trebale biti ograničene na aktivnosti kojima se nastoje poticati promjene u određenoj politici ili određenom propisu ili procesu javnog donošenja odluka, nego bi trebale obuhvaćati i aktivnosti kojima se nastoji zadržati postojeće stanje.
- (18) Zastupanje interesa prije svega se može provoditi u okviru aktivnosti kao što su organiziranje sastanaka, konferencija ili događanja ili sudjelovanje u njima, doprinos ili sudjelovanje u savjetovanjima, parlamentarnim saslušanjima ili sličnim inicijativama, organiziranje komunikacijskih ili oglašivačkih kampanja, među ostalim putem medija, platformi, *influencera* na društvenim mrežama, mreža i lokalnih inicijativa, te sastavljanja dokumenata o politikama i stajalištima, zakonodavnih amandmana, ispitivanja javnog mnijenja i anketa, otvorenih pisama i drugih komunikacijskih i informativnih materijala.
- (19) Zastupanje interesa moglo bi obuhvaćati i aktivnosti koje se provode u ime subjekta iz treće zemlje u kontekstu istraživanja i obrazovanja, kao što je širenje dokumenata koje provodi skupina za strateško promišljanje u kojima se preporučuje ili potiče donošenje određene javne politike. U skladu s načelom akademske slobode i načelom slobode znanstvenog istraživanja, utvrđenima u članku 13. Povelje, zastupanje interesa ne bi trebalo obuhvaćati istraživanja koja provode istraživači koji su sami odabrali predmet istraživanja, širenje rezultata tih istraživanja ili aktivnosti poučavanja i obrazovanja koje se provode u skladu s načelom akademske slobode i institucionalne autonomije, osim ako je jasna svrha tih aktivnosti utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji i ako se one provode u ime subjekta iz treće zemlje. Ako to nije slučaj, obavljanje takvih aktivnosti ne bi trebalo podlijevati obvezi upisa u registar u skladu s ovom Direktivom.
- (20) Aktivnosti koje obavljaju dužnosnici vlada trećih zemalja koje su povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, uključujući aktivnosti u okviru diplomatskih odnosa između država ili međunarodnih organizacija, trebale bi biti izuzete iz područja primjene ove Direktive. Isto tako, ova Direktiva ne bi trebala obuhvaćati aktivnosti

koje obavljaju odvjetnici, a sastoje se od pružanja pravnog savjeta ili zastupanja subjekata iz trećih zemalja u pravnim postupcima i postupcima mirenja ili posredovanja i zaštite njihovih temeljnih prava, kao što su pravo na saslušanje, pravo na pošteno suđenje i pravo na obranu. Područjem primjene ove Direktive ne bi trebali biti obuhvaćeni ni stručni savjeti koji nisu pravni savjeti, na primjer naručivanje stručne studije koja će služiti kao dokaz u prilog argumentima na sudu, dobivanje tehničkih ili znanstvenih savjeta o usklađenosti s tehničkim zakonodavstvom ili korištenje usluga izmiritelja koji nisu nužno ovlašteni odvjetnici. Pomoćne aktivnosti kao što su priprema i dostava hrane, stavljanje na raspolaganje mjesta održavanja, tiskanje brošura ili dokumenata o politikama ili pružanje usluga internetskog posredovanja u smislu Uredbe (EU) 2022/2065³, kao što su usluge internetskih platformi, ne bi trebale biti obuhvaćene ovom Direktivom.

- (21) Kako bi se zahtjevi u pogledu transparentnosti uskladili, potrebno je utvrditi zajedničku definiciju pružatelja usluga zastupanja interesa. Pružatelji usluga zastupanja interesa mogli bi biti pravne osobe uređene privatnim pravom, fizičke osobe koje se samostalno bave profesionalnom djelatnošću lobiranja te druge fizičke ili pravne osobe čija je glavna ili povremena djelatnost utjecanje na proces javnog donošenja odluka, uključujući društva za lobiranje i odnose s javnošću, skupine za strateško promišljanje, organizacije civilnog društva, privatne istraživačke institute, javne istraživačke institute koji nude istraživačke usluge, pojedinačne istraživače i konzultante.
- (22) Za potrebe ove Direktive javnim dužnosnicima smatraju se dužnosnici Europske unije i dužnosnici država članica koji obnašaju zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu dužnost na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.
- (23) Iza odluke nekog subjekta da zatraži zastupanje interesa mogu stajati vlada ili tijela treće zemlje. To može biti posljedica kontrole koju vlada ili javna tijela treće zemlje imaju nad subjektom, posebno ako imaju odlučujući utjecaj na njega putem gospodarskih prava, ugovornih aranžmana ili na bilo koji drugi način. To može biti i posljedica situacija u kojima su vlada ili tijela treće zemlje utjecala na odluku subjekta, posebno davanjem uputa ili smjernica. Kako bi se obuhvatili takvi slučajevi, pojam „subjekti iz trećih zemalja” trebalo bi tumačiti tako da se ne odnosi samo na središnju vladu i javna tijela trećih zemalja nego i na javne ili privatne subjekte, uključujući građane Unije i pravne osobe s poslovnim nastanom u Uniji čije se djelovanje u konačnici može pripisati toj trećoj zemlji. Treba li djelovanja javnog ili privatnog subjekta pripisati vladi ili tijelu treće zemlje trebalo bi utvrditi na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir elemente kao što su obilježja relevantnog subjekta te pravno i gospodarsko okruženje koje prevladava u trećoj zemlji u kojoj subjekt djeluje, uključujući ulogu vlade u gospodarstvu te zemlje.
- (24) Aktivnost zastupanja interesa trebala bi biti obuhvaćena područjem primjene ove Direktive ako se provodi u ime subjekta iz treće zemlje. To znači da bi takva aktivnost trebala obuhvaćati usluge zastupanja interesa koje se pružaju subjektima iz trećih zemalja. Nadalje, budući da se vlada treće zemlje može oslanjati na subjekte čije se djelovanje može pripisati toj vladi za provedbu aktivnosti zastupanja interesa gospodarske prirode, koje su stoga usporedive s uslugom zastupanja interesa,

³ Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL L 277, 27.10.2022., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>).

Direktivom bi se trebale obuhvatiti i takve aktivnosti. Stoga ona može obuhvaćati i interno zastupanje interesa koje provode subjekti iz trećih zemalja. Ova Direktiva trebala bi obuhvaćati aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime subjekata iz trećih zemalja i usmjerene su na fizičke ili pravne osobe ili koje se provode ili su dio javnog prostora u jednoj ili više država članica.

- (25) Ova Direktiva ne bi trebala obuhvaćati aktivnosti kojima se podupiru interesi treće zemlje ili koje su s njima usklađene, ali nisu povezane s tom trećom zemljom. To uključuje aktivnosti koje su izraz slobode izražavanja i slobode širenja i primanja informacija i ideja ili ostvarivanje akademske slobode, kao što su aktivnosti koje provode fizičke osobe po osobnom nahodjenju ili novinari koji rade za medije iz trećih zemalja čije se djelovanje ne može pripisati trećoj zemlji ili se ne smatra zastupanjem interesa kako je definirano ovom Direktivom. Pružanje medijskih usluga kako su definirane člankom 2. Uredbe (EU) XXXX/XXXX Europskog parlamenta i Vijeća⁴ i pružanje audiovizualnih medijskih usluga kako su definirane člankom 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁵ neće biti obuhvaćeno područjem primjene ove Direktive. Međutim, obuhvaćene će biti aktivnosti zastupanja interesa koje u ime subjekata iz trećih zemalja u smislu ove Direktive provode pružatelji medijskih usluga.
- (26) Za potrebe usluga zastupanja interesa koje se pružaju subjektu iz treće zemlje svaka naknada primljena u zamjenu za predmetnu uslugu zastupanja interesa trebala bi se smatrati naknadom za potrebe ove Direktive. To može uključivati financijske doprinose, kao što su zajmovi, dokapitalizacija, oprost duga, fiskalni poticaji ili oslobođenje od poreza, primljene u zamjenu za aktivnost zastupanja interesa. Naknada bi mogla uključivati i naknade u naravi, kao što su pružanje, izgradnja i održavanje uredskog prostora u zamjenu za uslugu zastupanja interesa. U takvim bi situacijama pružatelj usluga zastupanja interesa bio odgovoran za procjenu vrijednosti primljene naknade, primjerice na temelju tržišne stope.
- (27) Sud je presudio da je bitna značajka naknade to što je naknada ekonomska protučinidba za predmetne usluge. Doprinosi temeljnom financiranju organizacije ili slična financijska potpora, primjerice u sklopu programa u čijem okviru donator iz treće zemlje dodjeljuje bespovratna sredstva, ne bi se trebali smatrati naknadom za uslugu zastupanja interesa ako nisu povezani s aktivnošću zastupanja interesa, odnosno ako bi subjekt primio takvo financiranje bez obzira na to provodi li određene aktivnosti zastupanja interesa.
- (28) Kako bi se osigurao sveobuhvatan i transparentan pregled iznosa iskorištenih za aktivnost zastupanja interesa u cjelini, godišnji iznosi trebali bi, za potrebe ove Direktive, uključivati ukupnu godišnju naknadu primljenu od subjekta iz treće zemlje za pružanje usluge zastupanja interesa, a ako nije primljena naknada, procjenu godišnjih troškova povezanih s provedenom aktivnošću zastupanja interesa. Zbog istih razloga ti bi iznosi trebali uključivati troškove podugovaratelja i pomoćnih aktivnosti.

⁴ Uredba (EU) XXXX/XXXX Europskog parlamenta i Vijeća od XXXX o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu (Europski akt o slobodi medija) i izmjeni Direktive 2010/13/EU (SL L XX, XX.XX.XXXX, str. XX, ELI: XXX).

⁵ Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (SL L 95, 15.4.2010., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

- (29) Podugovaratelji se mogu smatrati subjektom koji zastupa interese u ime subjekata iz trećih zemalja i stoga su obuhvaćeni područjem primjene obveza utvrđenih u ovoj Direktivi. Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje i izbjeglo dvostruko računanje naknada te kako bi se osigurale informacije u cijelom lancu ugovora, subjekti koji provode aktivnosti zastupanja interesa trebali bi osigurati da njihovi ugovorni aranžmani s podugovarateljima sadržavaju informacije o tome da se aktivnost zastupanja interesa provodi u ime subjekta iz treće zemlje, kao i obvezu prosljeđivanja tih informacija u slučaju daljnjeg podugovaranja. Na temelju tog podugovaratelji bi trebali biti izuzeti od obveza upisa u registar i vođenja evidencije te, ako je primjenjivo, imenovanja pravnog zastupnika utvrđenih u ovoj Direktivi.
- (30) Kako bi se olakšalo usklađivanje sa zahtjevima za upis u registar iz ove Direktive, pružatelji usluga zastupanja interesa trebali bi imati pravo zatražiti od subjekta u čije se ime usluga pruža da izjavi je li subjekt iz treće zemlje. Pružatelji usluga zastupanja interesa trebali bi na najbolji način iskoristiti to pravo kako bi donijeli utemeljenu odluku koja bi im omogućila da pri obavljanju svojih aktivnosti u potpunosti ispune zahtjeve utvrđene u ovoj Direktivi.
- (31) Kako bi se poduprla odgovornost i stvarala svijest o interesima trećih zemalja koji se zastupaju, od subjekata koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekta iz treće zemlje trebalo bi zahtijevati da vode određenu evidenciju. Ta bi evidencija trebala uključivati opis svrhe aktivnosti zastupanja interesa, posebno procesa donošenja odluka na koji se nastoji utjecati i rezultata koji se nastoje postići. Evidencija bi trebala uključivati i identitet subjekta iz treće zemlje, što bi se, u slučajevima u kojima je subjekt fizička osoba, trebalo tumačiti kao puno ime fizičke osobe. Trebala bi uključivati i preslike ugovora i ključnih razmjena informacija koji su bitni za razumijevanje prirode i svrhe aktivnosti zastupanja interesa te uključenih financijskih aranžmana, kao i informacije ili materijale koji su ključna sastavnica aktivnosti, kao što su dokumenti o stajalištu koji se dijele s javnim dužnosnicima.
- (32) Od subjekata koji zastupaju interese u ime trećih zemalja ne bi trebalo zahtijevati da osobne podatke sadržane u toj evidenciji čuvaju dulje nego što je potrebno kako bi se osiguralo da nadzorna tijela mogu obavljati svoje nadzorne i provedbene zadaće. Svaka takva evidencija trebala bi se čuvati dovoljno dugo kako bi se nadzornim tijelima omogućilo da u opravdanim slučajevima ostvare uvid u evidenciju koja se vodi o subjektu iz treće zemlje i aktivnosti zastupanja interesa te u godišnju agregiranu evidenciju.
- (33) Kako bi se omogućio djelotvoran nadzor, od subjekata koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekta iz treće zemlje koji nemaju poslovni nastan u Uniji trebalo bi zahtijevati da imenuju pravnog zastupnika s poslovnim nastanom u Uniji i osiguraju da njihov imenovani pravni zastupnik ima potrebne ovlasti i resurse za suradnju s relevantnim tijelima.
- (34) Kako bi se osigurali usklađeni zahtjevi u pogledu transparentnosti na cijelom unutarnjem tržištu, subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekta iz treće zemlje trebali bi imati obvezu upisati se u nacionalni registar države članice u kojoj imaju poslovni nastan. Naknadna ažuriranja postojećih upisa trebala bi se također vršiti u tom nacionalnom registru. Te bi registre trebale uspostaviti, voditi i održavati države članice. Za potrebe ove Direktive države članice mogu se koristiti svojim postojećim nacionalnim registrima, pod uvjetom da oni ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive. Kako bi se poštovale nacionalne podjele nadležnosti, države članice trebale bi imati pravo uspostaviti više takvih registara. U takvim bi slučajevima države

članice trebale utvrditi propise o tome u koji se nacionalni registar subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja trebaju upisati. Evidencija o aktivnostima obrade osobnih podataka u nacionalnim registrima ne bi se trebala čuvati dulje nego što je potrebno za praćenje zakonitosti pristupa osobnim podacima istoga bi trebala biti ograničena na razdoblje od godinu dana.

- (35) U skladu s Uredbom (EU) 2018/1724 Europskog parlamenta i Vijeća⁶ informacije o obvezama i formalnostima upisa u registar utvrđenima ovom Direktivom moraju biti dostupne putem jedinstvenog digitalnog pristupnika kojim se putem internetskog portala Your Europe uspostavlja jedinstvena kontaktna točka na kojoj se poduzećima i građanima pružaju informacije o pravilima i postupcima na jedinstvenom tržištu na svim razinama vlasti te izravan, centraliziran i vođen pristup uslugama podrške i rješavanja problema, kao i nizu raznih potpuno digitaliziranih administrativnih postupaka. Osim toga, upis u registar obavlja se u potpunosti na internetu te je organiziran u skladu s načelom „samo jednom” kako bi se olakšala ponovna uporaba podataka.
- (36) Ako subjekt koji obavlja aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekta iz treće zemlje ima poslovni nastan u više država članica, trebao bi se upisati samo u registar države članice u kojoj ima glavni poslovni nastan. Glavnim poslovnim nastanom subjekta smatra se mjesto u kojem subjekt ima glavno sjedište ili registrirani ured u kojem se obavljaju glavne gospodarske djelatnosti i operativna kontrola.
- (37) Informacije koje za potrebe ove Direktive treba uključiti u upis u registar trebale bi biti ograničene na ono što je potrebno kako bi se osigurala transparentnost aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja i djelotvorna provedba ove Direktive. Te informacije trebale bi uključivati podatke o subjektu koji obavlja aktivnost zastupanja interesa, trećoj zemlji u čije se ime aktivnost obavlja, identitetu podugovaratelja, kako su definirani u ovoj Direktivi, koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa te informacije o konkretnoj aktivnosti zastupanja interesa koja se provodi. Ako je primjenjivo, te bi informacije trebale uključivati i upućivanje na pružatelje medijskih usluga ili internetske platforme na kojima se objavljuju oglasi u okviru aktivnosti zastupanja interesa. Upis u registar ne bi trebao sadržavati informacije o iznosima ili podrijetlu primljene financijske potpore koja nije povezana s aktivnošću zastupanja interesa.
- (38) Kako bi se osiguralo da informacije koje se dostavljaju za potrebe upisa u registar i dalje tijelima odgovornima za nacionalne registre omogućuju da točno i precizno utvrde treće zemlje u čije se ime provodi zastupanje interesa i koliko se troši na te aktivnosti, Komisija bi trebala biti ovlaštena za donošenje delegiranih akata radi prilagodbe standardnog skupa informacija.
- (39) Subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja, a koji su upisani u nacionalni registar trebali bi barem jednom godišnje ažurirati informacije u nacionalnom registru. Međutim, s obzirom na važnost točnosti informacija koje se čuvaju u takvim nacionalnim registrima za primjenu i nadzor Direktive sve izmjene ili dopune podataka za kontakt subjekta upisanog u registar trebalo bi izvršiti što brže, a u svakom slučaju u razumnom roku.

⁶ Uredba (EU) 2018/1724 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. listopada 2018. o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL L 295, 21.11.2018., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>)

- (40) Tijela odgovorna za svaki nacionalni registar trebala bi osigurati da su dostavljene informacije potpune i da ne sadržavaju očite pogreške. To ne bi trebalo uključivati dubinsku procjenu točnosti ili istinitosti dostavljenih informacija niti tumačiti kao službenu potvrdu točnosti informacija upisanih u nacionalni registar. Odbijanje upisa subjekta u registar zbog nepotpunih ili očito netočnih informacija ne bi trebalo spriječiti taj subjekt da podnese novi zahtjev za upis u registar.
- (41) Subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja trebali bi moći dokazati da ispunjavaju zahtjeve za upis u registar. Nakon upisa u registar subjektu bi trebalo dostaviti presliku informacija iz nacionalnog registra i jedinstveni europski broj u registru zastupanja interesa („EIRN”). EIRN bi trebao služiti kao sredstvo za olakšavanje identifikacije subjekata upisanih u registar u skladu s ovom Direktivom u cijeloj Uniji. Stoga bi format EIRN-a trebao omogućiti utvrđivanje države članice upisa u registar i određenog nacionalnog registra u kojem je izvršen upis. Odabir oznake za identifikaciju nacionalnog registra upisa trebao bi biti logičan osobama koje su upoznate s organizacijom predmetnom države članice.
- (42) Nakon što se upišu u registar države članice u kojoj imaju poslovni nastan, od subjekata upisanih u registar ne bi trebalo zahtijevati da se upišu u registre drugih država članica, među ostalim i ako u njima namjeravaju obavljati aktivnost zastupanja interesa. Međutim, kako bi se javnim dužnosnicima olakšao pristup informacijama o subjektima koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa s kojima bi mogli biti u kontaktu, druge države članice u kojima će se takve aktivnosti provoditi trebale bi u svoje nacionalne registre uključiti imena predmetnih subjekata upisanih u registar, njihov EIRN i poveznicu na informacije sadržane u nacionalnom registru upisa koje su javno dostupne.
- (43) Kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevom za upis u registar, nadzorna tijela trebala bi, ako raspolažu pouzdanim informacijama da se subjekt nije upisao u registar, primjerice na temelju prijave zviždača, moći zatražiti od tog subjekta da dostavi informacije koje su strogo potrebne kako bi se utvrdilo je li obuhvaćen područjem primjene ove Direktive. Takve informacije obično ne bi trebale nadilaziti informacije kojima se može izravno dokazati je li subjekt obuhvaćen područjem primjene ove Direktive. Mogu se sastojati od informacija koje su obuhvaćene obvezom vođenja evidencije, uključujući sve izjave o tome je li subjekt u čije se ime pruža usluga zastupanja interesa subjekt iz treće zemlje. Ako je to moguće, zahtjev bi trebao biti ograničen na informacije koje bi subjekt trebao posjedovati. Osim toga, nadzorna tijela trebala bi, ako raspolažu pouzdanim informacijama o mogućoj neusklađenosti s obvezama koje proizlaze iz upisa u registar, moći zatražiti od subjekta da dostavi informacije potrebne za istragu takve moguće neusklađenosti. Takve bi informacije obično trebale obuhvaćati samo informacije kojima se izravno može dokazati potpunost ili točnost informacija dostavljenih u okviru zahtjeva za upis u registar i ažuriranje. Ako je moguće, takav bi zahtjev trebao biti ograničen na informacije koje bi subjekt upisan u registar trebao posjedovati. Svi takvi zahtjevi trebali bi sadržavati obrazloženje, tražene informacije i razloge za njihovu relevantnost te informacije o dostupnim postupcima sudskog preispitivanja. Takvim zahtjevima ne bi se trebale dovoditi u pitanje ovlasti nacionalnih tijela da istraže svako postupanje koje bi se moglo smatrati kaznenim djelom kako je predviđeno nacionalnim pravom i pravom Unije.
- (44) Demokratska odgovornost jedan je od temelja demokracija koje dobro funkcioniraju. Time što se građanima daje pristup informacijama o subjektima koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja aktivnih na unutarnjem tržištu

ovom se Direktivom građanima i drugim zainteresiranim dionicima omogućuje da ostvaruju svoja demokratska prava i izvršavaju svoje demokratske odgovornosti, uključujući izvršavanje demokratskog nadzora na temelju potpune informiranosti o tome čiji se interesi kojima oni ili njihovi izabrani predstavnici mogu biti izloženi zastupaju aktivnostima zastupanja interesa. Javnim nadzorom nad pitanjima koja utječu na demokratsku sferu građani i zainteresirani dionici podupiru demokratski sustav provjere i ravnoteže. Demokratskom odgovornošću podupire se i osnaživanje građana, čime im se omogućuje da donose i izvršavaju svoje demokratske odluke, među ostalim kad glasuju. Kao birači, građani su sami po sebi važni donositelji odluka i kao takvi mogu biti meta određenih usluga zastupanja interesa.

- (45) Kako bi se osigurala proporcionalnost, osobni podaci koji se objavljuju trebali bi biti ograničeni na ono što je nužno kako bi građani, njihovi predstavnici i druge zainteresirane strane bili informirani o aktivnostima zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Osim toga, informacije o prijavljenim godišnjim iznosima trebale bi se objavljivati tako da se navode širi rasponi od onih koji se upotrebljavaju za podnošenje informacija za upis u nacionalne registre kako bi se osigurala razina detaljnosti potrebna za informiranje građana, njihovih predstavnika i drugih zainteresiranih strana. Informacije koje su relevantne samo za nadzorna tijela, kao što su podaci za kontakt osoba odgovornih za subjekt upisan u registar, ne bi trebale biti javno dostupne.
- (46) Kako bi se građanima olakšao pristup, informacije bi trebale biti prikazane u obliku koji je pristupačan i strojno čitljiv, jasno vidljiv i prilagođen korisnicima, među ostalim korištenjem jednostavnog jezika. Informacije bi se trebale smatrati strojno čitljivima ako su u formatu koji softverske aplikacije mogu obrađivati automatski, bez ljudske intervencije, posebno u svrhu identificiranja, prepoznavanja i izdvajanja određenih podataka iz njih. Informacije bi se trebale stavljati na raspolaganje u skladu sa zahtjevima za pristupačnost na temelju prava Unije kako bi se osigurala pristupačnost za osobe s invaliditetom, a posebno putem više osjetilnih kanala ako je to tehnički izvedivo. Upis u registar može se obaviti u državi članici koja nije država članica u kojoj se obavlja aktivnost zastupanja interesa. Informacije su građanima Unije znatno pristupačnije ako su dostupne na barem jednom službenom jeziku Unije koji općenito razumije što veći broj građana Unije. Države članice trebalo bi poticati da koriste tehnička rješenja koja omogućuju prevođenje što većeg broja informacija na takav jezik. Međutim, od država članica ne bi trebalo zahtijevati da prevode informacije koje su dostavili subjekti upisani u registar.
- (47) Kako bi se osigurala zaštita pojedinaca koje bi se objavljivanjem određenih informacija moglo izložiti kršenju njihovih temeljnih prava, kao što su odmazde protiv zaposlenika subjekta upisanog u registar koji djeluje u trećoj zemlji, države članice trebale bi osigurati da nadzorna tijela mogu, na zahtjev, ograničiti objavu svih ili dijela informacija upisanih u nacionalni registar. Uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti pojedinih slučajeva, subjekt upisan u registar trebao bi dokazati da bi objavljivanje trebalo ograničiti zbog legitimnih interesa kao što su ozbiljan rizik da bi to objavljivanje pojedinca izložilo kršenju njegovih temeljnih prava, posebno onih zaštićenih člancima 1. (pravo na ljudsko dostojanstvo), 2. (pravo na život), 3. (pravo na integritet osobe), 4. (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) ili 6. (pravo na slobodu i sigurnost) Povelje, otmica, ucjena, iznuda, uznemiravanje, nasilje ili zastrašivanje te poslovne tajne. U analizi bi trebalo uzeti u obzir rizike za fizički integritet zaposlenika ili bilo kojih pojedinaca koji rade za subjekt upisan u registar ili su s njim povezani. Legitimni interesi trebali bi obuhvaćati

i rizike za pojedince koji imaju koristi od aktivnosti subjekta upisanog u registar. Svaka odluka nadzornog tijela trebala bi se donijeti uzimajući u obzir ciljeve ove Direktive i trebala bi podlijegati postupcima sudskog preispitivanja u državi članici upisa u registar. Odluke nadzornog tijela i, ako je primjenjivo, sudskog nadležnog tijela trebalo bi donositi bez odgode. Kako bi se javnosti omogućilo da zna da je subjekt upisan u registar ispunio zahtjev za upis u registar utvrđen ovom Direktivom ako je odobreno ograničenje objave, podatkovno polje u nacionalnom registru trebalo bi zamijeniti navodom da je objava ograničena na temelju legitimnog interesa.

- (48) Kako bi se javnim dužnosnicima olakšala identifikacija aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja, subjekti upisani u registar i njihovi podugovaratelji trebali bi u svojim izravnim kontaktima s tim dužnosnicima navesti EIRN. EIRN bi trebalo proaktivno navesti u svakom kontaktu s javnim dužnosnicima.
- (49) Države članice trebale bi odrediti jedno ili više tijela nadležnih za uspostavu i održavanje nacionalnih registara i obradu zahtjeva za upis koje podnose subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja. Trebale bi odrediti i jedno ili više nadzornih tijela zaduženih za nadzor poštovanja i provedbe obveza utvrđenih u ovoj Direktivi te za razmjenu informacija s nadzornim tijelima drugih država članica i Komisijom. Kako bi se poduprlo poštovanje temeljnih prava i sloboda, vladavine prava i demokratskih načela te povjerenje javnosti u nadzor nad tim subjektima, nužno je da nadzorna tijela budu nepristrana i neovisna o vanjskom upletanju ili političkom pritisku i da imaju odgovarajuće ovlasti i resurse za djelotvorno praćenje i poduzimanje mjera potrebnih za osiguravanje usklađenosti s ovom Direktivom.
- (50) Kako bi se spriječila stigmatizacija subjekta upisanog u registar, javno dostupni podaci trebali bi biti prikazani na činjeničan i neutralan način. Osim toga, nadležna nacionalna tijela trebala bi pri obavljanju zadaća koje su im dodijeljene na temelju ove Direktive osigurati da iz same činjenice da je subjekt upisan u registar ne proizlaze nikakve nepovoljne posljedice. Točnije, objavljene informacije ne bi trebale uključivati niti biti prikazane uz izjave ili odredbe koje bi mogle stvoriti ozračje nepovjerenja prema subjektima upisanim u registar ili odvratiti fizičke ili pravne osobe iz država članica ili trećih zemalja od suradnje s tim subjektima ili pružanja financijske potpore tim subjektima. Primjeri takvih stigmatizirajućih radnji uključuju davanje negativnog predznaka subjektima upisanim u registar ili negativne izjave kojima se nastoji narušiti vjerodostojnost i legitimnost subjekata upisanih u registar impliciranjem da nastoje nezakonito utjecati na demokratske procese.
- (51) Ako određena treća zemlja troši vrlo velike iznose na zastupanje interesa ili ako neki subjekt prima vrlo velike iznose naknade od jednog ili više subjekata iz trećih zemalja, veća je vjerojatnost da će provedene aktivnosti zastupanja interesa uspješno utjecati na političke odluke države članice ili Unije u cjelini. U takvim bi slučajevima nadzorna tijela trebala moći zatražiti dodatne informacije od subjekata koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa koje se provode u ime tih trećih zemalja kako bi provela detaljniju kontrolu.
- (52) Kako bi se osigurao proporcionalan nadzor ove Direktive, nadzorna tijela trebala bi moći zatražiti od subjekta koji obavlja aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekata iz trećih zemalja da dostavi evidenciju potrebnu za istragu moguće neusklađenosti sa zahtjevom za upis u registar utvrđenim u ovoj Direktivi. U tu bi svrhu nadzorna tijela trebala moći djelovati po službenoj dužnosti ili na temelju prijave zviždača ili nadzornog tijela druge države članice.

- (53) Nadzorna tijela trebala bi surađivati i na nacionalnoj razini i na razini Unije. Takva suradnja trebala bi omogućivati brzu i sigurnu razmjenu informacija. Kako bi mogla obavljati svoje nadzorne zadaće, nadzorna tijela trebala bi od nadzornog tijela u državi članici upisa u registar moći zatražiti informacije dostavljene pri upisu u registar, uključujući one koje nisu javne, te u posebnim slučajevima evidenciju koju vodi subjekt, kao i provedene analize. Nadzorna tijela i Komisija trebali bi surađivati kako bi se osigurala provedba Direktive. Radi boljeg razumijevanja razmjera i raspodjele ukupnih aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja u Uniji, Komisija bi od nadzornih tijela trebala moći zatražiti agregirane podatke utemeljene na informacijama koje su za potrebe upisa u registar dostavili subjekti koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekata iz trećih zemalja. Kako bi se sveobuhvatno pratili načini provedbe i obilježja aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja u Uniji, takvi agregirani podaci mogu uključivati informacije koje nisu javno dostupne u registrima, uključujući osobne podatke u mjeri u kojoj je to potrebno za osiguravanje djelotvornog praćenja.
- (54) Kako bi se dodatno ograničilo administrativno opterećenje, administrativna suradnja i razmjena informacija između nacionalnih tijela te između nadzornih tijela i Komisije odvijat će se putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („sustav IMI”) uspostavljenog Uredbom (EU) 1024/2012 Europskog parlamenta i Vijeća⁷ za administrativnu suradnju nadležnih tijela država članica u područjima politike povezanim s jedinstvenim tržištem. Trebalo bi osigurati interoperabilnost sustava IMI i nacionalnih registara u skladu s Europskim okvirom za interoperabilnost.
- (55) Kako bi se Komisiji pomoglo u obavljanju zadaće osiguravanja djelotvorne suradnje među nadležnim nacionalnim tijelima te potpune i djelotvorne provedbe ove Direktive, trebalo bi osnovati savjetodavnu skupinu. Ta savjetodavna skupina trebala bi uključivati predstavnike nadzornih tijela svake države članice. Savjetodavna skupina trebala bi pružati savjete o provedbi Direktive, među ostalim o zahtjevu da se izbjegnu nepovoljne posljedice koje bi proizišle iz same činjenice da je subjekt upisan u registar u skladu sa zahtjevima utvrđenima ovom Direktivom. Ona bi trebala donositi mišljenja, preporuke ili izvješća koja bi nadležna nacionalna tijela koja su odredile države članice trebala objavljivati. Kako bi se subjektima koji bi mogli biti obuhvaćeni područjem primjene Direktive zajamčila pravna sigurnost, savjetodavna skupina trebala bi prije svega savjetovati Komisiju u vezi s mogućim smjernicama o području primjene Direktive, pojmu „subjekt iz treće zemlje” i aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje obveza iz ove Direktive. Prema potrebi bi trebalo osigurati suradnju s mrežom EU-a za borbu protiv korupcije.
- (56) Zviždači mogu nadzornim tijelima dostavljati nove informacije koje tim tijelima mogu pomoći u otkrivanju povreda ove Direktive, uključujući pokušaje zaobilaženja obveza iz Direktive. Kako bi se osiguralo da zviždači mogu obavješćivati nadzorna tijela o stvarnim ili mogućim povredama ove Direktive te kako bi se zviždače zaštitilo od odmazde, na prijavljivanje povreda ove Direktive i zaštitu osoba koje prijavljuju takve

⁷ Uredba (EU) br. 1024/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2008/49/EZ („Uredba IMI”) (SL L 316, 14.11.2012., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/1024/oj>).

povrede trebala bi se primjenjivati Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća⁸.

- (57) Prijave zviždača u vezi s kršenjem propisa mogu biti ključne za sprečavanje, otkrivanje ili odvracanje od kršenja propisa u području transparentnosti i nadzor pružanja usluga koje se pružaju na unutarnjem tržištu, a relevantne su za javno donošenje odluka, kao što su usluge zastupanja interesa. S obzirom na javni interes da se javno donošenje odluka zaštiti od takvih kršenja i mogući negativan utjecaj na povjerenje građana u demokratske institucije zbog takvih kršenja te s obzirom na činjenicu da odredbe ove Direktive nisu obuhvaćene područjima politike utvrđenima u članku 2. stavku 1. točki (a) Direktive (EU) 2019/1937, ta je područja potrebno prilagoditi. Stoga bi članak 2. i Prilog Direktivi (EU) 2019/1937 trebalo na odgovarajući način izmijeniti.
- (58) Trebalo bi zabraniti svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje obveza iz ove Direktive, posebno zahtjeva za upis u registar. Takve djelatnosti uključuju prikriveno davanje naknada za uslugu zastupanja, osnivanje trgovačkih društava radi prikrivanja veza s vladama trećih zemalja ili umjetnu raspodjelu djelatnosti na više subjekata kako se ne bi premašili pragovi utvrđeni ovom Direktivom.
- (59) Kako bi se spriječilo nepoštovanje zahtjeva iz ove Direktive i kako bi se takvo nepoštovanje sankcioniralo, države članice trebale bi osigurati da svaka povreda obveza utvrđenih u ovoj Direktivi bude sankcionirana djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim upravnim novčanim kaznama. Sankcije ne bi trebale biti kaznene prirode. Sankcije bi trebalo utvrditi uzimajući u obzir prirodu, ponavljanje i trajanje povrede s obzirom na javni interes, opseg i vrstu aktivnosti koje se provode te gospodarsku sposobnost subjekta koji obavlja aktivnosti zastupanja interesa. Sankcije bi u svakom pojedinačnom slučaju trebale biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, pri čemu se moraju poštovati temeljna prava, uključujući slobodu izražavanja, slobodu udruživanja, akademsku slobodu i slobodu znanstvenog istraživanja, zaštitne mjere i pravo na pristup djelotvornom pravnom lijeku, uključujući pravo na saslušanje. Prije izricanja sankcije nadzorno tijelo trebalo bi izdati prethodno rano upozorenje, osim ako je riječ o kršenju zabrane zaobilaženja obveza.
- (60) Kako bi se izmijenili pragovi za zahtjeve za dodatne informacije te popis informacija koje se moraju dostaviti pri podnošenju zahtjeva za upis u registar i popis informacija koje se moraju uključiti u izvješća koja objavljuju države članice, Komisiji bi trebalo delegirati ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. UFEU-a. Posebno je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona na razini stručnjaka, te da se ta savjetovanja provedu u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.⁹ Konkretno, radi osiguravanja ravnopravnog sudjelovanja u pripremi delegiranih akata Europski parlament i Vijeće primaju sve dokumente istodobno kad i stručnjaci iz država članica te njihovi stručnjaci sustavno

⁸ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

⁹ SL L 123, 12.5.2016., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj

imaju pristup sastancima stručnih skupina Komisije koji se odnose na pripremu delegiranih akata.

- (61) Kako bi se osiguralo djelotvorno praćenje primjene ove Direktive, Komisija bi trebala redovito izvješćivati o njezinoj provedbi, prema potrebi uzimajući u obzir izvješća o drugom relevantnom zakonodavstvu Unije. U skladu sa stavcima 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Komisija bi trebala provesti evaluaciju ove Direktive kako bi ocijenila njezine učinke i potrebu za dodatnim mjerama.
- (62) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive, odnosno doprinošenje pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta za aktivnosti zastupanja interesa, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a. U skladu s načelom proporcionalnosti, kako je utvrđeno u tom članku, ova Direktiva ne nadilazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.
- (63) Točnije, sustavom na razini Unije nadležna nacionalna tijela podupire se u njihovim nadzornim funkcijama, a druge dionike podupire se u izvršavanju njihove uloge u demokratskom procesu te se povećava opća otpornost demokracija u Uniji na upletanje trećih zemalja. Rješavanje pitanja transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja kako bi se ostvario utjecaj na razini Unije ima dodanu vrijednost jer je za vjerojatno prekograničnu prirodu takvih aktivnosti nužan koordiniran pristup na više razina i u više sektora. Zahvaljujući suradnji i razmjeni informacija države članice mogu bolje razumjeti opseg te pojave, što pomaže u sprječavanju mogućnosti da treće zemlje iskorištavaju regulatorne razlike ili nedostatke u zakonu.
- (64) Pri provedbi ove Direktive države članice trebale bi nastojati smanjiti administrativno opterećenje predmetnih subjekata, a posebno mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća u smislu članka 3. Direktive 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća¹⁰.
- (65) Uredbe (EU) 2016/679¹¹ i (EU) 2018/1725¹² Europskog parlamenta i Vijeća primjenjuju se na obradu osobnih podataka koja se provodi u kontekstu ove Direktive, uključujući obradu osobnih podataka radi održavanja nacionalnog registra ili registara subjekata koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime subjekata iz trećih zemalja, pristupa osobnim podacima u takvim nacionalnim registrima ili registrima i razmjene osobnih podataka u kontekstu administrativne suradnje i uzajamne pomoći među državama članicama na temelju ove Direktive, uključujući upotrebu sustava IMI i vođenje evidencije u skladu s obvezama vođenja evidencije iz ove Direktive. Svaka

¹⁰ Direktiva (EU) 2013/34 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i povezanim izvješćima za određene vrste poduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ (SL L 182, 29.6.2013., str. 17., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/34/oj>).

¹¹ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

¹² Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima (i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

obrada osobnih podataka u takve svrhe trebala bi, među ostalim, biti u skladu s načelima smanjenja količine podataka, točnosti podataka i ograničenja pohrane podataka te ispunjavati zahtjeve u pogledu cjelovitosti i povjerljivosti podataka. Države članice trebale bi uspostaviti mjere kojima se osigurava zakonita i sigurna obrada osobnih podataka sadržanih u njihovu nacionalnom registru ili registrima, u skladu s primjenjivim zakonodavstvom o zaštiti osobnih podataka.

- (66) Ova Direktiva ni na koji način ne utječe na primjenu Unijinih mjera ograničavanja donesenih na temelju članka 29. UEU-a i članka 215. UFEU-a. Konkretnije, ona ne utječe na zabranu izravnog ili neizravnog stavljanja na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih izvora u korist fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela ili s njima povezanih fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela navedenih u Unijinim mjerama ograničavanja.
- (67) Ova Direktiva ne bi trebala utjecati na ovlasti Komisije da pokrene i provodi istrage stranih subvencija kojima se narušava tržišno natjecanje u smislu Uredbe (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća¹³.
- (68) U skladu sa Zajedničkom političkom izjavom država članica i Komisije od 28. rujna 2011. o dokumentima s objašnjenjima¹⁴ države članice obvezale su se da će u opravdanim slučajevima uz obavijest o svojim mjerama za prenošenje priložiti jedan ili više dokumenata u kojima se objašnjava veza između sastavnih dijelova direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za njezino prenošenje. U pogledu ove Direktive, zakonodavac smatra opravdanim dostavljanje takvih dokumenata.
- (69) Provedeno je savjetovanje s Europskim nadzornikom za zaštitu podataka u skladu s člankom 42. stavkom 1. Uredbe (EU) 2018/1725 te je on dao mišljenje XXXX¹⁵,

¹³ Uredba (EU) 2022/2560 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište (SL L 330, 23.12.2022., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>).

¹⁴ SL C 369, 17.12.2011., str. 14.

¹⁵ XXXX.

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

POGLAVLJE I. – OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Predmet i svrha

Ovom Direktivom utvrđuju se usklađeni zahtjevi u vezi s gospodarskim aktivnostima zastupanja interesa koje se obavljaju u ime subjekta iz treće zemlje kako bi se postigla usklađena razina transparentnosti u cijeloj Uniji i time poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Svrha je ove Direktive postići tu transparentnost na način kojim će se spriječiti stvaranje ozračja nepovjerenja koje bi fizičke ili pravne osobe iz država članica ili trećih zemalja moglo odvratiti od suradnje sa subjektima koji zastupaju interese u ime subjekta iz treće zemlje ili pružanja financijske potpore tim subjektima.

Članak 2.

Definicije

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (1) **„aktivnost zastupanja interesa”** znači aktivnost koja se obavlja radi utjecaja na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji, koja posebno može biti u obliku organiziranja sastanaka, konferencija ili događanja ili sudjelovanja u njima, doprinosa ili sudjelovanja u savjetovanjima ili parlamentarnim saslušanjima, organiziranja komunikacijskih ili oglašivačkih kampanja, organiziranja mreža i lokalnih inicijativa, sastavljanja dokumenata o politikama i stajalištima, zakonodavnih amandmana, anketa ili otvorenih pisama ili aktivnosti u kontekstu istraživanja i obrazovanja, ako se takva aktivnost obavlja upravo s tim ciljem;
- (2) **„usluga zastupanja interesa”** znači aktivnost zastupanja interesa koja se obično obavlja uz naknadu, kako je navedeno u članku 57. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;
- (3) **„pružatelj usluge zastupanja interesa”** znači fizička ili pravna osoba koja pruža uslugu zastupanja interesa;
- (4) **„subjekt iz treće zemlje”** znači:
 - (a) središnja državna i javna tijela na svim ostalim razinama treće zemlje, osim onih zemalja članica Europskog gospodarskog prostora;
 - (b) javni ili privatni subjekt čija se djelovanja mogu pripisati subjektu iz točke (a), uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti;
- (5) **„pomoćna aktivnost”** znači aktivnost kojom se podupire obavljanje aktivnosti zastupanja interesa, ali koja nema izravan utjecaj na sadržaj aktivnosti zastupanja interesa;
- (6) **„godišnji iznos”** znači:

- (a) ukupna godišnja naknada primljena od subjekta iz treće zemlje za pružanje usluge zastupanja interesa, koja se, ako naknada nije novčana, utvrđuje na temelju procijenjene vrijednosti usluge; ili
 - (b) ako nije primljena naknada, procjena godišnjih troškova povezanih s obavljenom aktivnošću zastupanja interesa;
- uzimajući u obzir aktivnost zastupanja interesa u cjelini, uključujući, ako pružatelj usluge obavlja tu aktivnost na temelju ugovornih aranžmana, troškove podugovaratelja i pomoćnih aktivnosti;
- (7) **„podugovaratelj”** znači pružatelj usluge zastupanja interesa s kojim je glavni ugovaratelj ili jedan od njegovih podugovaratelja sklopio ugovor u kojem je dogovoreno da će podugovaratelj obavljati neke ili sve dijelove aktivnosti zastupanja interesa za koje se glavni ugovaratelj obvezao da će ih obavljati;
 - (8) **„subjekti upisani u registar”** znači subjekti upisani u nacionalni registar iz članka 9. u skladu s člankom 10.;
 - (9) **„tijelo odgovorno za nacionalni registar”** znači javno tijelo ili tijelo odgovorno za održavanje nacionalnog registra iz članka 9. i obradu upisa u registar podnesenih u skladu s ovom Direktivom;
 - (10) **„nadzorno tijelo”** znači neovisno javno tijelo odgovorno za nadzor poštovanja i izvršavanja obveza utvrđenih u ovoj Direktivi;
 - (11) **„javni dužnosnik”** znači:
 - (a) dužnosnik Unije ili dužnosnik države članice;
 - (b) bilo koja druga osoba kojoj je dodijeljena funkcija pružanja javnih usluga u državi članici i koja obavlja tu funkciju;
 - (12) **„dužnosnik Unije”** znači osoba:
 - (a) koja je dužnosnik ili drugi službenik u smislu Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije utvrđenih u Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68¹⁶;
 - (b) koju su država članica ili neko javno ili privatno tijelo uputili u Uniju i koja obavlja funkcije istovjetne funkcijama dužnosnika ili drugih službenika Unije;
- Članovi institucije, tijela, ureda ili agencije Unije i osoblje tih tijela izjednačavaju se s dužnosnicima Unije ako se Pravilnik o osoblju na njih ne primjenjuje.
- (13) **„dužnosnik države članice”** znači svaka osoba koja obnaša izvršnu, administrativnu ili pravosudnu dužnost na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, neovisno o tome je li imenovana ili izabrana, obnaša li tu dužnost na neodređeno vrijeme ili privremeno, je li za to plaćena ili ne i bez obzira na njezin radni staž te svaka osoba koja obnaša zakonodavnu dužnost na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

¹⁶ Uredba (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 Vijeća od 29. veljače 1968. kojom se utvrđuje Pravilnik o osoblju za dužnosnike i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica i kojom se uvođe posebne mjere koje se privremeno primjenjuju na dužnosnike Komisije (SL L 56, 4.3.1968., str. 1., ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1968/259(1)/oj)).

Članak 3.

Područje primjene

1. Ova Direktiva primjenjuje se na subjekte, neovisno o državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, koji obavljaju sljedeće aktivnosti:
 - (a) pružanje usluge zastupanja interesa subjektu iz treće zemlje;
 - (b) aktivnost zastupanja interesa koju obavlja subjekt iz treće zemlje iz članka 2. stavka 4. točke (b), a koja je povezana s aktivnostima gospodarske prirode ili zamjenjuje takve aktivnosti i stoga je usporediva s uslugom zastupanja interesa iz točke (a) ovog stavka.
2. Neovisno o stavku 1. ova Direktiva ne primjenjuje se na sljedeće aktivnosti:
 - (a) aktivnosti koje izravno obavlja subjekt iz treće zemlje iz članka 2. stavka 4. točke (a) koje su povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, uključujući aktivnosti povezane s diplomatskim ili konzularnim odnosima između država ili međunarodnih organizacija;
 - (b) pružanje pravnih i drugih stručnih savjeta u sljedećim slučajevima:
 - i. pružanje savjetovanja subjektu iz treće zemlje kako bi mu se pomoglo da uskladi svoje aktivnosti s postojećim pravnim zahtjevima;
 - ii. zastupanje subjekata iz trećih zemalja u kontekstu postupka mirenja ili posredovanja čiji je cilj prevenirati pokretanje spora pred sudskim ili upravnim tijelom ili odlučivanje takvog tijela o tom sporu;
 - iii. zastupanje subjekata iz trećih zemalja u sudskim postupcima;
 - (c) pomoćne aktivnosti.

Članak 4.

Razina usklađenosti

Države članice za aktivnosti zastupanja interesa obuhvaćene područjem primjene ove Direktive ne zadržavaju niti ne uvode odredbe koje odstupaju od onih utvrđenih ovom Direktivom, uključujući strože ili manje stroge odredbe kojima se omogućuje drukčija razina transparentnosti tih aktivnosti.

POGLAVLJE II. – TRANSPARENTNOST I UPIS U REGISTAR

Članak 5.

Utvrđivanje primatelja usluge

Države članice osiguravaju da pružatelji usluga zastupanja interesa mogu zahtijevati od subjekta u čije se ime usluga pruža da izjavi je li subjekt iz treće zemlje.

Članak 6.

Podugovaranje

1. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. u svoje ugovorne aranžmane s podugovarateljima uključe informacije o tome da je aktivnost zastupanja interesa obuhvaćena područjem primjene članka 3. stavka 1. i obvezu prosljeđivanja tih informacija svim daljnjim podugovarateljima. Podugovaratelji koji su o tome obaviješteni ne podliježu obvezi ispunjavanja zahtjeva iz članaka 7., 8., 10. i 11. u pogledu aktivnosti zastupanja interesa koja se obavlja na temelju ugovora koji sadržava te informacije.
2. Države članice osiguravaju da, ako podugovaratelj dalje podgovori uslugu zastupanja interesa, obavijesti glavnog ugovaratelja ili, ako je to primjenjivo, podugovaratelja od kojeg je primio ugovor za obavljanje aktivnosti zastupanja interesa o tome da je aktivnost zastupanja interesa podgovorena s drugim podugovarateljem i osigura da ugovorni aranžmani uključuju informacije o tome da je aktivnost zastupanja interesa obuhvaćena područjem primjene članka 3. stavka 1.
3. Države članice osiguravaju da podugovaratelj glavnom ugovaratelju ili, ako je to primjenjivo, podugovaratelju pruži informacije potrebne za ispunjavanje zahtjeva iz članka 10.

Članak 7.

Vođenje evidencije

1. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. za svaku aktivnost zastupanja interesa koja je obuhvaćena područjem primjene tog članka vode evidenciju o:
 - (a) identitetu ili imenu subjekta iz treće zemlje u čije se ime aktivnost obavlja te nazivu treće zemlje čiji se interesi zastupaju;
 - (b) opisu svrhe aktivnosti zastupanja interesa;
 - (c) ugovorima i ključnim razmjenama sa subjektom iz treće zemlje koji su bitni za razumijevanje prirode i svrhe aktivnosti zastupanja interesa, uključujući, prema potrebi, evidenciju načina pružanja naknade i njezine razine;
 - (d) informacijama ili materijalima koji su ključni elementi aktivnosti zastupanja interesa.
2. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. čuvaju evidenciju iz stavka 1. četiri godine nakon prestanka predmetne aktivnosti zastupanja interesa.
3. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. svake godine izrade:
 - (a) popis svih subjekata iz trećih zemalja u čije su ime obavljali aktivnosti zastupanja interesa u prethodnoj financijskoj godini;
 - (b) popis s podacima, za svaku treću zemlju, o ukupnom godišnjem iznosu primljenom u prethodnoj financijskoj godini u vezi s aktivnostima obuhvaćenima područjem primjene članka 3. stavka 1.
4. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. četiri godine čuvaju evidenciju o informacijama iz stavka 3.

Članak 8.

Pravni zastupnik

1. Države članice zahtijevaju od subjekata iz članka 3. stavka 1. koji nemaju poslovni nastan u Uniji da pisanim putem imenuju fizičku ili pravnu osobu kao svojeg pravnog zastupnika u jednoj od država članica u kojoj obavljaju aktivnosti zastupanja interesa.
2. Države članice osiguravaju da je pravni zastupnik odgovoran za osiguravanje usklađenosti subjekta upisanog u registar s njegovim obvezama na temelju ove Direktive i da je adresat sve komunikacije nadležnih nacionalnih tijela s relevantnim subjektom u skladu s člankom 15. Svaka komunikacija s tim pravnim zastupnikom smatra se komunikacijom sa zastupanim subjektom.
3. Države članice osiguravaju da zastupani subjekt može pravnog zastupnika smatrati odgovornim za neusklađenost s obvezama iz ove Direktive, ne dovodeći u pitanje odgovornost i pravne postupke koji bi se mogli pokrenuti protiv tog subjekta. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. svojem pravnom zastupniku daju potrebne ovlasti i osiguraju dostatna sredstva kako bi se zajamčila učinkovita i pravodobna suradnja s nadležnim tijelima država članica i osiguralo poštovanje njihovih odluka.

Članak 9.

Nacionalni registri

1. Svaka država članica uspostavlja i održava jedan ili više nacionalnih registara u svrhu osiguravanja transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa koje obavljaju subjekti iz članka 3. stavka 1. Države članice mogu koristiti postojeće nacionalne registre ako oni ispunjavaju zahtjeve utvrđene u stavcima 2., 3. i 4. ovog članka te u člancima 10., 11. i 12.
2. Nacionalni registar ili nacionalne registre, kako je primjenjivo, održavaju tijela odgovorna za nacionalne registre. Za potrebe obrade osobnih podataka takva tijela djeluju kao voditelji obrade u smislu članka 4. točke 7. Uredbe (EU) 2016/679.
3. Države članice osiguravaju da se nacionalni registri iz stavka 1. uspostave i održavaju tako da se osigura neutralno, činjenično i objektivno prikazivanje informacija sadržanih u njima.
4. Države članice osiguravaju da tijela odgovorna za nacionalne registre vode evidenciju o postupcima obrade osobnih podataka u okviru nacionalnih registara. Ta se evidencija briše nakon jedne godine i može se koristiti samo za praćenje zakonitosti pristupa osobnim podacima i za osiguravanje cjelovitosti i sigurnosti takvih podataka.

Članak 10.

Upis u registar

1. Države članice osiguravaju da se subjekt iz članka 3. stavka 1. s poslovnim nastanom na njihovu državnom području upiše u nacionalni registar najkasnije u trenutku početka aktivnosti zastupanja interesa.

Države članice koje vode više nacionalnih registara osiguravaju da svaki nacionalni registar ima jasno utvrđen opseg, da ti registri obuhvaćaju sve subjekte koji imaju obvezu upisa u registar u skladu s prvim podstavkom ovog članka te da subjekti iz članka 3. stavka 1. mogu dobiti informacije o tome u koji su se nacionalni registar dužni upisati.

2. Ako subjekt iz članka 3. stavka 1. ima poslovni nastan u više država članica, dužan je upisati se u registar države članice u kojoj ima glavni poslovni nastan.
3. Ako subjekt iz članka 3. stavka 1. nema poslovni nastan u Uniji, dužan se upisati u registar države članice u kojoj njegov pravni zastupnik određen u skladu s člankom 8. ima poslovni nastan ili, ako nema mjesto poslovnog nastana, stalnu adresu ili uobičajeno boravište.
4. Države članice osiguravaju da je za potrebe upisa u registar subjekt dužan dostaviti samo informacije navedene u Prilogu I.
5. Države članice osiguravaju da se subjekte prije dostavljanja informacija u skladu sa stavkom 4. obavijesti o tome da će se te informacije objaviti u skladu s člankom 12. i da mogu zatražiti da se te informacije ne objavljuju u skladu s člankom 12. stavkom 3.
6. Države članice osiguravaju da subjekti upisani u registar dostave sljedeće informacije:
 - (a) izmjene ili dopune podataka dostavljenih u skladu s Prilogom I. točkom 1. podtočkama (a) i (b) i podtočkom (f) podpodtočkama i. i ii., u razumnom roku;
 - (b) godišnje izmjene ili dopune podataka dostavljenih u skladu sa stavkom 4. koji nisu obuhvaćeni točkom (a).
7. Države članice osiguravaju da subjekti upisani u registar koji se više ne mogu smatrati subjektima iz članka 3. stavka 1. mogu o tome obavijestiti tijelo odgovorno za relevantni nacionalni registar u koji su upisani i zatražiti brisanje iz tog registra. Ako je subjekt iz članka 3. stavka 1. dužan, u skladu sa stavcima 2. ili 3., upisati se u nacionalni registar različit od onog u koji je upisan, treba o tome obavijestiti tijelo odgovorno za relevantni nacionalni registar i zatražiti brisanje iz tog registra.

To tijelo obrađuje zahtjev u roku od pet radnih dana i briše subjekt upisan u registar iz nacionalnog registra ako ocijeni da se subjekt više ne može smatrati subjektom iz članka 3. stavka 1. ili, ovisno o slučaju, da subjekt više ne bi trebao biti upisan u registar za koji je to tijelo odgovorno. Odluka tijela odgovornog za relevantni nacionalni registar podliježe upravnoj i sudskoj zaštiti u državi članici upisa u registar.
8. Države članice osiguravaju da se upis u registar i ažuriranja mogu obaviti, a zahtjevi za brisanje iz registra i zahtjevi u skladu s člankom 12. stavkom 3. podnijeti elektroničkim putem i besplatno.
9. Kako bi se, prema potrebi, osiguralo da informacije dostavljene za potrebe upisa u registar i dalje tijelima odgovornima za nacionalne registre omogućuju da točno i precizno utvrde treće zemlje u čije se ime obavlja aktivnost zastupanja interesa i koliko se troši na te aktivnosti, Komisija je ovlaštena za donošenje delegiranih akata u skladu s člankom 23. radi izmjene Priloga I. izmjenom popisa informacija koje se moraju dostaviti u svrhu upisa u registar s obzirom na kretanja na tržištu usluga zastupanja interesa, mišljenja, preporuke i izvješća savjetodavne skupine osnovane u skladu s člankom 19. ili, ako je primjenjivo, relevantne međunarodne i europske

standarde i prakse. Polja s osobnim podacima iz Priloga I. mijenjaju se samo ako je to potrebno kako bi se osiguralo točno utvrđivanje subjekata i aktivnosti zastupanja interesa iz članka 3. stavka 1.

Članak 11.

Postupak upisa u registar

1. Države članice osiguravaju da tijelo odgovorno za nacionalni registar osigurava da su za svaki upis u registar podnesen u skladu s člankom 10. stavkom 4. dostavljeni svi elementi navedeni u Prilogu I. i da ti elementi ne sadržavaju očite pogreške.

Tijelo odgovorno za nacionalni registar unosi odgovarajući unos u svoj nacionalni registar u roku od pet radnih dana od podnošenja upisa u registar, osim ako je podnesen zahtjev u skladu sa stavkom 2.

2. Ako su informacije dostavljene za potrebe upisa u registar nepotpune ili sadržavaju očite pogreške, tijelo odgovorno za nacionalni registar traži od subjekta da ih dopuni ili ispravi. Tijelo odgovorno za nacionalni registar u roku od pet radnih dana od primitka odgovora od predmetnog subjekta unosi odgovarajuće informacije u svoj nacionalni registar ili odbija izvršiti takav upis i obavještuje predmetni subjekt o tome na koji način dostavljene informacije i dalje nisu potpune ili i dalje sadržavaju očito netočne podatke.
3. Nakon odgovarajućeg upisa u nacionalni registar subjekt upisan u registar odmah, a najkasnije u roku od pet radnih dana od tijela odgovornog za nacionalni registar dobiva potvrdu o upisu u registar te mu se izdaje jedinstveni EIRN i digitalni primjerak informacija upisanih u nacionalni registar. EIRN mora biti u formatu utvrđenom u Prilogu II.
4. Države članice osiguravaju da tijelo odgovorno za nacionalni registar države članice upisa u registar odmah, a najkasnije u roku od pet radnih dana od upisa u nacionalni registar obavijesti nacionalna tijela država članica navedenih u upisu u registar u skladu s Prilogom I. točkom 2. podtočkom (e) koja su određena u skladu s člankom 15. stavkom 1. o svakom novom upisu. Takva se obavijest dostavlja i ako, u skladu s člankom 10. stavkom 6., subjekt upisan u registar dostavi informacije kojima se izmjenjuju ili dopunjuju informacije iz Priloga I. točke 2. podtočke (e). Ta obavijest sadržava ime subjekta upisanog u registar, njegov EIRN i poveznicu na nacionalne registre u koje je upisan.
5. Države članice osiguravaju da tijela odgovorna za održavanje nacionalnih registara u državi članici koja prima obavijest iz stavka 4. odmah, a najkasnije u roku od pet radnih dana uključe informacije utvrđene u toj obavijesti u relevantni registar. Informacije o subjektu upisanom u registar ne objavljuju se ako u relevantnom nacionalnom registru države članice upisa u registar te informacije podliježu izuzeću od objave u skladu s člankom 12. stavkom 3.
6. Subjekti upisani u registar ne podliježu daljnjim zahtjevima za upis u registar za aktivnosti obuhvaćene područjem primjene članka 3. stavka 1. ni u jednoj drugoj državi članici.
7. Postupanja tijela odgovornih za nacionalne registre u skladu sa stavcima od 1. do 5., uključujući odbijanje izvršenja upisa u registar ili izdavanja EIRN-a, podliježu upravnoj i sudskoj zaštiti. Isto je primjenjivo i u slučaju nepostupanja u skladu s tim stavcima.

8. Ako nadzorno tijelo raspolaže pouzdanim informacijama o tome da se subjekt nije, u skladu s člankom 10. stavcima od 1. do 3., upisao u registar za koji ima nadležnost u skladu s člankom 15. stavkom 3., može od tog subjekta zatražiti da dostavi informacije koje su nužne kako bi se utvrdilo je li subjekt obuhvaćen područjem primjene članka 3. stavka 1.
9. Ako nadzorno tijelo raspolaže pouzdanim informacijama o mogućoj neusklađenosti subjekta upisanog u registar za koji ima nadležnost u skladu s člankom 15. stavkom 3. s obvezama predviđenima u nacionalnim odredbama donesenima u skladu s člankom 10., kao što je pružanje netočnih informacija pri upisu u registar, može od tog subjekta zatražiti da dostavi informacije iz članka 7. u mjeri u kojoj je to potrebno za istragu moguće neusklađenosti.
10. Zahtjev iz stavaka 8. i 9. sadržava sljedeće informacije:
 - (a) izjavu o razlozima istrage moguće neusklađenosti;
 - (b) informacije koje je potrebno dostaviti i razloge zbog kojih je potrebno istražiti moguću neusklađenost;
 - (c) informacije o dostupnim postupcima sudskog preispitivanja.
11. Subjekt kojem je upućen zahtjev u roku od 10 radnih dana dostavlja potpune i točne informacije koje se moraju dostaviti u skladu sa stavcima 8. i 9.
12. Zahtjevi iz stavaka 8. i 9. podliježu postupcima sudskog preispitivanja u državi članici nadzornog tijela koje podnosi zahtjev.

Članak 12.

Javni pristup

1. Države članice objavljuju sljedeće informacije sadržane u nacionalnom registru koje se odnose na subjekt upisan u registar:
 - (a) informacije koje je dostavio subjekt upisan u registar u skladu s Prilogom I. točkom 1. podtočkama (a) i (e), podtočkom (f) podpodtočkama i. i ii., podtočkama (h), (i), (j) i (k) te točkom 2. podtočkom (a) podpodtočkom i. i točkama od (b) do (h);
 - (b) EIRN izdan u skladu s člankom 11. stavkom 3.;
 - (c) datum upisa u registar;
 - (d) datum posljednjeg ažuriranja informacija iz točke (a) ovog stavka.Godišnji iznos koji dostavlja subjekt upisan u registar u skladu s Prilogom I. točkom 2. podtočkom (c) objavljuje se u skladu s tablicom iz Priloga III.
2. Države članice osiguravaju da su informacije iz stavka 1. prikazane u obliku koji je lako dostupan i strojno čitljiv, jasno vidljiv i prilagođen korisnicima, među ostalim korištenjem jednostavnog jezika. Informacije se stavljaju na raspolaganje tako da se mogu pretraživati na najmanje jednom službenom jeziku države članice upisa u registar i na službenom jeziku Unije koji općenito razumije što veći broj građana Unije.
3. Države članice osiguravaju da subjekti iz članka 3. stavka 1. mogu zahtijevati izuzeće od obveze objave iz stavka 1. na temelju propisnog obrazloženog zahtjeva. Nadzorno tijelo donosi odluku o djelomičnom ili potpunom ograničavanju javnog

pristupa ako subjekt koji je podnio zahtjev dokaže, uzimajući u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, da je to opravdano na temelju legitimnog interesa, uključujući ozbiljan rizik da bi objava pojedinca izložila kršenju njegovih temeljnih prava, posebno onih zaštićenih člankom 1., člankom 2., člankom 3., člankom 4. ili člankom 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U protivnom nadzorno tijelo donosi odluku o odbijanju zahtjeva.

4. Svaka odluka donesena u skladu sa stavkom 3. podliježe sudskoj zaštiti u državi članici upisa u registar. Države članice osiguravaju da se svi postupci preispitivanja, uključujući sudsku zaštitu, provedu u razumnom roku i da se konačna odluka donese bez odgode.
5. Države članice osiguravaju da se informacije na koje se zahtjev odnosi ne objavljuju od trenutka podnošenja zahtjeva u skladu sa stavkom 3. do trenutka kad odluka postane konačna.
6. Države članice osiguravaju da, ako odluka iz stavka 3. postane konačna, upis u nacionalni registar na koji se ta odluka odnosi uključuje naznaku da je javni pristup, ovisno o slučaju, djelomično ili u potpunosti ograničen.

Članak 13.

Objavljivanje agregiranih podataka

1. Počevši od 31. ožujka [godina nakon isteka roka za prenošenje], a do 31. ožujka svake sljedeće godine svaka država članica objavljuje i dostavlja Komisiji izvješće na temelju informacija koje su dostavili subjekti upisani u njezin nacionalni registar. To izvješće sadržava samo:
 - (a) agregirane podatke o godišnjim iznosima po trećoj zemlji u prethodnoj financijskoj godini. Ti agregirani podaci trebali bi se temeljiti na informacijama dostavljenima u skladu s Prilogom I. točkom 2. podtočkama (b) i (c);
 - (b) agregirane podatke o godišnjim iznosima po kategoriji organizacije za svaku treću zemlju u prethodnoj financijskoj godini. Ti agregirani podaci trebali bi se temeljiti na informacijama dostavljenima u skladu s Prilogom I. točkom 1. podtočkom (h) i točkom 2. podtočkama (b) i (c);
 - (c) ukupni broj subjekata iz trećih zemalja koji se mogu pripisati određenoj trećoj zemlji. Ti agregirani podaci trebali bi se temeljiti na informacijama dostavljenima u skladu s Prilogom I. točkom 2. podtočkom (b);
 - (d) popis trećih zemalja koje ispunjavaju kriterije utvrđene u članku 16. stavku 3. točki (b) podtočki ii.
2. Na temelju podataka koje države članice dostavljaju u skladu sa stavkom 1. Komisija do 31. svibnja svake godine objavljuje sažetak primljenih podataka i popis trećih zemalja koje ispunjavaju kriterije utvrđene u članku 16. stavku 3. točki (b) podtočki i.
3. Kako bi se, prema potrebi, osiguralo da informacije u izvješćima koja objavljuju države članice i dalje javnosti daju agregirane podatke potrebne za razumijevanje opsega, razmjera i načina provedbe aktivnosti zastupanja interesa koje obavljaju subjekti obuhvaćeni područjem primjene članka 3. stavka 1. te kako bi se osiguralo da se može utvrditi popis trećih zemalja koje ispunjavaju kriterije utvrđene u

članku 16. stavku 3. točki (b), Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 23. radi izmjene stavka 1. izmjenom popisa informacija koje treba uključiti u izvješća koja objavljuju države članice s obzirom na kretanja na tržištu usluga zastupanja interesa, mišljenja, preporuke i izvješća savjetodavne skupine osnovane u skladu s člankom 19. ili, ako je primjenjivo, relevantne međunarodne standarde i prakse.

Članak 14.

Informacije za javne dužnosnike

1. Države članice osiguravaju da subjekti upisani u registar pri obavljanju aktivnosti iz članka 3. stavka 1. navode EIRN u svojim kontaktima s javnim dužnosnicima.
2. Države članice osiguravaju da, ako subjekti upisani u registar koriste podugovaratelje, ti podugovaratelji pri obavljanju aktivnosti iz članka 3. stavka 1. navode EIRN subjekta upisanog u registar u svojim kontaktima s javnim dužnosnicima.

POGLAVLJE III. – NADZOR I PROVEDBA

Članak 15.

Nadležna nacionalna tijela

1. Svaka država članica određuje:
 - (a) jedno ili više tijela odgovornih za nacionalne registre;
 - (b) jedno ili više nadzornih tijela.
2. Svako nadzorno tijelo ima pristup nacionalnim registrima za koje je odgovorno u svrhu nadzora usklađenosti s obvezama utvrđenima ovom Direktivom i njihove provedbe te razmjene informacija s nadzornim tijelima u drugim državama članicama i Komisijom, ako je za to ovlašteno na temelju ove Direktive.
3. Svako nadzorno tijelo ima nadležnost nad subjektima iz članka 3. stavka 1. koji imaju obvezu upisa u nacionalne registre, u skladu s člankom 10. stavcima 1., 2. i 3., za koje je odgovorno.
4. Ako subjekt iz članka 3. stavka 1. nije imenovao pravnog zastupnika u skladu s člankom 8. stavkom 1., nadležnost ima nadzorno tijelo u državi članici u kojoj subjekt obavlja aktivnost zastupanja interesa.
5. Ako određena država članica odredi više nadzornih tijela, osigurava da sva tijela imaju jasno utvrđene zadaće i da blisko i djelotvorno surađuju pri obavljanju svojih zadaća. Države članice određuju nadzorno tijelo kojem se može uputiti komunikacija koju treba prenijeti odgovarajućem tijelu unutar te države članice.
6. Države članice osiguravaju da je nadzorno tijelo neovisno u obavljanju svojih funkcija. Države članice posebno osiguravaju da osoblje nadzornih tijela pri izvršavanju svojih ovlasti u skladu s ovom Direktivom:

- (a) može obavljati svoje dužnosti neovisno, bez političkog i drugog vanjskog utjecaja, i ne traži niti prima upute od vlade ili bilo kojeg drugog javnog ili privatnog subjekta;
 - (b) ne poduzima radnje koje nisu u skladu s obavljanjem njihovih dužnosti i izvršavanjem njihovih ovlasti na temelju ove Direktive.
- 7. Države članice osiguravaju da nacionalna tijela određena u skladu sa stavkom 1. imaju sva potrebna sredstva za izvršavanje zadaća koje su im dodijeljene na temelju ove Direktive, uključujući dovoljne tehničke, financijske i ljudske resurse.
 - 8. Države članice osiguravaju da nacionalna tijela određena u skladu sa stavkom 1. pri obavljanju zadaća koje su im dodijeljene na temelju ove Direktive osiguravaju da iz same činjenice da je subjekt upisan u registar ili da je predmet zahtjeva u skladu s člankom 16. stavkom 3. ne proizlaze nepovoljne posljedice, kao što je stigmatizacija.
 - 9. Države članice osiguravaju da nacionalna tijela određena u skladu sa stavkom 1. objavljuju informacije i objašnjenja u vezi s primjenom ove Direktive te mišljenja, preporuke ili izvješća koje je donijela savjetodavna skupina u skladu s člankom 19. stavkom 6.
 - 10. Države članice do [godinu dana nakon stupanja na snagu Direktive] obavješćuju Komisiju i druge države članice o nadležnim nacionalnim tijelima određenima u skladu sa stavkom 1. Komisija objavljuje popis nadležnih nacionalnih tijela.

Članak 16.

Zahtjevi za informacije

- 1. Države članice osiguravaju da je ovlast nadzornih tijela da od subjekata iz članka 3. stavka 1. traže da dostave informacije ograničena uvjetima utvrđenima u stavcima od 2. do 9. ovog članka.
- 2. Zahtjev u skladu s ovim člankom može podnijeti samo nadzorno tijelo s nadležnošću nad predmetnim subjektom.
- 3. Osim u slučajevima iz članka 11. stavaka 8. i 9., zahtjev se može podnijeti samo u sljedećim slučajevima i mora biti ograničen na evidenciju koja se vodi u skladu s člankom 7.:
 - (a) subjekt upisan u registar primio je u prethodnoj financijskoj godini godišnji iznos veći od 1 000 000 EUR za jedan subjekt iz treće zemlje;
 - (b) djelovanja subjekta iz treće zemlje u čije ime subjekt upisan u registar djeluje mogu se pripisati trećoj zemlji koja je u jednoj od pet prethodnih financijskih godina, uzimajući u obzir sve subjekte iz trećih zemalja čija se djelovanja mogu pripisati toj trećoj zemlji, potrošila ukupni godišnji iznos koji premašuje bilo koje od sljedećeg:
 - i. 8 500 000 EUR za aktivnosti zastupanja interesa u Uniji;
 - ii. 1 500 000 EUR za aktivnosti zastupanja interesa u jednoj državi članici;osim ako je subjekt upisan u registar obuhvaćen područjem primjene članka 3. stavka 1. točke (a) i primio je ukupni godišnji iznos za sve aktivnosti obuhvaćene područjem primjene ove Direktive koji je manji od 25 000 EUR u prethodnoj financijskoj godini.

4. Zahtjev iz stavka 3. sadržava sljedeće elemente:
 - (a) izjavu u kojoj se navodi koji je od uvjeta iz stavka 3. ispunjen;
 - (b) zatraženu evidenciju;
 - (c) informacije o dostupnim postupcima sudskog preispitivanja.
5. Ako nadzorno tijelo koje nije nadzorno tijelo države članice upisa u registar smatra da je ispunjen bilo koji od uvjeta iz stavka 3., može zatražiti od nadzornog tijela države članice upisa u registar da od subjekta upisanog u registar zatraži evidenciju koja se vodi u skladu s člankom 7.
6. Nakon primitka zahtjeva u skladu sa stavkom 5. i ako smatra da su ispunjeni uvjeti iz stavka 3., nadzorno tijelo države članice upisa u registar podnosi zahtjev u skladu sa stavkom 3. i prosljeđuje primljene informacije nadzornom tijelu koje je podnijelo zahtjev. Ako je nadzorno tijelo države članice upisa u registar u prethodnih 12 mjeseci podnijelo zahtjev u skladu sa stavkom 3. koji obuhvaća iste informacije istog subjekta upisanog u registar, te informacije prosljeđuje nadzornom tijelu koje je podnijelo zahtjev bez podnošenja novog zahtjeva.

Ako nadzorno tijelo države članice upisa u registar smatra da uvjeti utvrđeni u stavku 3. nisu ispunjeni, nadzornom tijelu koje je podnijelo zahtjev dostavlja odgovor u kojem objašnjava razloge zbog kojih nije zatražilo ili prosljedilo predmetne informacije.
7. Subjekt kojem je podnesen zahtjev u roku od 10 radnih dana dostavlja potpune informacije zatražene u skladu sa stavkom 4. točkom (b) u jasnom, dosljednom i razumljivom formatu.
8. Zahtjevi iz stavka 3. podliježu postupcima sudskog preispitivanja u državi članici nadzornog tijela koje podnosi zahtjev.
9. Kako bi se osiguralo da nadzorna tijela mogu zatražiti evidenciju od subjekata za koje je posebno vjerojatno da će utjecati na razvoj, oblikovanje ili provedbu politika ili propisa ili procesa javnog donošenja odluka u Uniji ili državi članici, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 23. radi izmjene financijskih pravila utvrđenih u stavku 3. s obzirom na kretanja na tržištu aktivnosti zastupanja interesa ili mišljenja, preporuke ili izvješća koja izdaje savjetodavna skupina osnovana u skladu s člankom 19. ili, ako je primjenjivo, razvoj relevantnih međunarodnih standarda i praksi.

Članak 17.

Prekogranična suradnja

1. Države članice osiguravaju da njihova nadzorna tijela prema potrebi surađuju s nadzornim tijelima svih drugih država članica.
2. Države članice osiguravaju da nadzorno tijelo, ako ima razloga sumnjati da subjekt koji je u nadležnosti nadzornog tijela druge države članice ne ispunjava svoje obveze iz ove Direktive, o tome obavijesti nadzorno tijelo te države članice.
3. Obavijest u skladu sa stavkom 2. propisno se obrazlaže i sadržava barem sljedeće:
 - (a) informacije koje omogućuju utvrđivanje subjekta;

- (b) opis relevantnih činjenica, relevantne odredbe ove Direktive i razloge zbog kojih tijelo koje je poslalo obavijest sumnja na povredu ove Direktive.

Obavijest može uključivati druge informacije koje tijelo koje je poslalo obavijest smatra relevantnima, uključujući, prema potrebi, informacije prikupljene na vlastitu inicijativu.

4. Države članice osiguravaju da nadzorno tijelo, ako primi obavijest u skladu sa stavkom 2., bez nepotrebne odgode, a najkasnije mjesec dana nakon primitka obavijesti priopći svoju ocjenu navodne povrede nadzornom tijelu od kojeg je primilo obavijest i, prema potrebi, dostavi dodatne informacije o poduzetim ili predviđenim istražnim ili izvršnim mjerama u skladu s člankom 11. stavkom 8. ili 9. i člankom 22. kako bi se osigurala usklađenost s ovom Direktivom.
5. Ako nadzorno tijelo nadležno za glavni poslovni nastan nema dovoljno informacija kako bi poduzelo određene radnje na temelju obavijesti iz stavka 2., može zatražiti dodatne informacije od nadležnog tijela koje je poslalo obavijest.
6. Administrativna suradnja i razmjena informacija između nacionalnih tijela određenih u skladu s člankom 15. stavkom 1. te između nadzornih tijela i Komisije, u skladu sa stavcima 2., 4. i 5., člankom 11. stavkom 4., člankom 16. stavcima 5. i 6. te člankom 18. ove Direktive, provodi se putem sustava IMI uspostavljenog Uredbom (EU) br. 1024/2012.

Članak 18.

Prekogranična razmjena informacija između nadzornih tijela

1. Države članice osiguravaju da nadzorna tijela mogu od nadzornih tijela druge države članice zatražiti sljedeće informacije, ako su takve informacije potrebne za provedbu prekogranične suradnje iz članka 17. stavka 2.:
 - (a) informacije koje je dostavio subjekt upisan u registar u skladu s člankom 10. stavkom 4.;
 - (b) sve analize koje je provelo nadzorno tijelo na temelju informacija iz točke (a).
2. Države članice osiguravaju da nadzorno tijelo države članice upisa u registar nakon primitka zahtjeva u skladu sa stavkom 1. proslijedi informacije nadzornom tijelu koje je podnijelo zahtjev i, ako smatra da zahtjevi iz stavka 1. nisu ispunjeni, tom nadzornom tijelu dostavi odgovor u kojem objašnjava razloge nedostavljanja predmetnih informacija.
3. Države članice osiguravaju da nadzorna tijela Komisiji na njezin zahtjev dostave agregirane podatke koji se temelje na informacijama koje su dostavili subjekti upisani u registar u skladu s člankom 10. stavkom 4. u svrhu praćenja provedbe ove Direktive, uključujući pripremu sastanaka savjetodavne skupine iz članka 19. Takvi agregirani podaci mogu sadržavati osobne podatke samo u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se osiguralo djelotvorno praćenje. Ako je to tehnički moguće, informacije se prenose u strojno čitljivom formatu.
4. Pri obradi osobnih podataka u skladu sa stavcima od 1. do 3. nadzorna tijela djeluju kao voditelji obrade u smislu članka 4. točke 7. Uredbe (EU) 2016/679, a Komisija djeluje kao voditelj obrade u smislu članka 3. točke 8. Uredbe (EU) 2018/1725 u pogledu vlastitih aktivnosti obrade podataka.

Članak 19.

Savjetodavna skupina

1. Osniva se savjetodavna skupina.
2. Savjetodavna skupina pomaže Komisiji u sljedećim zadaćama:
 - (a) olakšava razmjene i dijeljenje informacija i primjera najbolje prakse te pruža savjete o mogućim smjernicama za provedbu ove Direktive, posebno u vezi s člankom 2. stavkom 4. točkom (b), člankom 3. stavkom 1. i člankom 20.;
 - (b) olakšava razmjene i dijeljenje informacija i primjera najbolje prakse u pogledu posebnih potreba mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća u smislu članka 3. Direktive 2013/34/EU;
 - (c) pruža savjete o preporučenim formatima za objavu agregiranih podataka u skladu s člankom 13.;
 - (d) izvješćuje Komisiju o svim razlikama u primjeni ove Direktive;
 - (e) pruža savjete o preporučenoj tehničkoj infrastrukturi nacionalnih registara uspostavljenih i održavanih u skladu s člankom 9.
3. Svaka država članica imenuje jednog predstavnika i jednog zamjenika predstavnika koji predstavljaju nadzorna tijela određena u skladu s člankom 15.
4. Predstavnici Europskog parlamenta ili država Europskog udruženja slobodne trgovine koje su ugovorne stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru¹⁷ mogu biti pozvani na sudjelovanje na sastancima savjetodavne skupine kao promatrači.
5. Komisija predsjedava savjetodavnom skupinom i osigurava njezino tajništvo. Savjetodavna skupina donosi svoj poslovnik.
6. Savjetodavna skupina donosi mišljenja, preporuke ili izvješća u kontekstu svojih zadaća iz stavka 2. običnom većinom glasova svojih članova.

Članak 20.

Zabrana zaobilaženja obveza

Države članice osiguravaju zabranu svjesnog i namjernog sudjelovanja u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje obveza utvrđenih u ovoj Direktivi.

Članak 21.

Prijava kršenja i zaštita prijavitelja kršenja

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale primjenu Direktive (EU) 2019/1937 na prijavljivanje kršenja ove Direktive i zaštitu osoba koje prijavljuju takva kršenja.

¹⁷ Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (SL L 1, 3.1.1994., str. 3., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/1994/1/oj).

Članak 22.

Sankcije

1. Države članice utvrđuju propise o sankcijama, ograničenima na upravne novčane kazne, za povrede nacionalnih odredaba donesenih radi prenošenja članka 6., 7., 8., 10., 11., 14., 16. i 20. koje su počinili subjekti iz članka 3. stavka 1. ili, ako je primjenjivo, koje je počinio njihov pravni zastupnik. Ti propisi moraju biti u skladu sa stavcima od 2. do 6.

Sankcije izriče nadzorno tijelo nadležno za predmetni subjekt ili pravosudno tijelo na zahtjev tog nadzornog tijela.
2. Najviši iznos financijske sankcije iz stavka 1. koji se može izreći iznosi 1 % godišnjeg prometa na svjetskoj razini u prethodnoj financijskoj godini za poduzeća, 1 % godišnjeg proračuna subjekta u skladu s posljednjom zaključenom financijskom godinom za ostale pravne subjekte i 1 000 EUR za fizičke osobe.
3. Sankcije u svakom pojedinačnom slučaju moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće, posebno uzimajući u obzir prirodu, ponavljanje i trajanje povrede na koju se te mjere odnose te, prema potrebi, ekonomsku, tehničku i operativnu sposobnost subjekta iz članka 3. stavka 1. koji je počinio povredu.
4. Prije izricanja sankcija nadzorno tijelo predmetnom subjektu izdaje upozorenje ili ukor zbog povrede ili mogućnosti povrede odredbe ove Direktive, osim ako je riječ o povredi iz članka 20.
5. Države članice osiguravaju da izvršavanje ovlasti nadzornog tijela u skladu s ovim člankom podliježe odgovarajućim zaštitnim mjerama u skladu sa zakonodavstvom Unije i države članice, uključujući pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje.

POGLAVLJE IV. – ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 23.

Izvršavanje delegiranja ovlasti

1. Ovlast za donošenje delegiranih akata dodjeljuje se Komisiji podložno uvjetima utvrđenima u ovom članku.
2. Ovlast za donošenje delegiranih akata iz članka 10. stavka 9., članka 13. stavka 3. i članka 16. stavka 9. dodjeljuje se Komisiji na neodređeno vrijeme počevši od [datum stupanja na snagu Direktive].
3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 10. stavka 9., članka 13. stavka 3. i članka 16. stavka 9. Odlukom o opozivu prekida se delegiranje ovlasti koje je u njoj navedeno. Opoziv počinje proizvoditi učinke sljedećeg dana od dana objave spomenute odluke u *Službenom listu Europske unije* ili na kasniji dan naveden u spomenutoj odluci. On ne utječe na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.
4. Prije donošenja delegiranog akta Komisija se savjetuje sa stručnjacima koje je imenovala svaka država članica u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.

5. Čim donese delegirani akt, Komisija ga istodobno priopćuje Europskom parlamentu i Vijeću.
6. Delegirani akt donesen na temelju članka 10. stavka 9., članka 13. stavka 3. i članka 16. stavka 9. stupa na snagu samo ako ni Europski parlament ni Vijeće u roku od dva mjeseca od priopćenja tog akta Europskom parlamentu i Vijeću na njega ne podnesu nikakav prigovor ili ako su prije isteka tog roka i Europski parlament i Vijeće obavijestili Komisiju da neće podnijeti prigovore. Taj se rok produljuje za dva mjeseca na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća.

Članak 24.

Izmjena Direktive (EU) 2019/1937

Direktiva (EU) 2019/1937 mijenja se kako slijedi:

1. u članku 2. stavku 1. točki (a) dodaje se sljedeća nova podtočka xi.:
„xi. pravila unutarnjeg tržišta koja se odnose na transparentnost i dobro upravljanje;”;
2. u dijelu I. Priloga dodaje se sljedeća nova točka (K):
„K. Članak 2. stavak 1. točka (a) podtočka xi. – pravila unutarnjeg tržišta koja se odnose na transparentnost i dobro upravljanje:
Direktiva (EU) XXXX/XXXX Europskog parlamenta i Vijeća od XXXX o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 (upućivanje na SL).”.

Članak 25.

Izvješćivanje i preispitivanje

1. Komisija najkasnije *[12 mjeseci nakon roka za prenošenje]* podnosi izvješće o provedbi ove Direktive Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.
2. Komisija najkasnije do *[četiri godine nakon roka za prenošenje]* provodi evaluaciju ove Direktive i podnosi izvješće o glavnim nalazima Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.
Tom se evaluacijom ocjenjuju djelotvornost i proporcionalnost Direktive. Njome se, među ostalim, ocjenjuju potreba za izmjenama područja primjene i djelotvornost zaštitnih mjera predviđenih Direktivom. Prema potrebi joj se mogu priložiti relevantni zakonodavni prijedlozi.
3. Države članice dostavljaju Komisiji informacije potrebne za pripremu izvješća iz stavaka 1. i 2.

Članak 26.

Prenošenje

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom najkasnije [18 mjeseci nakon njezina stupanja na snagu]. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

Kad države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.
3. Kad je riječ o onim državama članicama koje nisu uvele euro, iznos u nacionalnoj valuti istovjetan iznosima utvrđenima u ovoj Direktivi dobiva se primjenom deviznog tečaja objavljenog u *Službenom listu Europske unije* na dan stupanja na snagu bilo koje direktive kojom se utvrđuju ti iznosi.

Za potrebe konverzije u nacionalne valute onih država članica koje nisu uvele euro, iznosi u eurima navedeni u ovoj Direktivi mogu se povećati ili smanjiti za najviše 5 % kako bi se dobili zaokruženi iznosi u nacionalnim valutama.

Članak 27.

Stupanje na snagu

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Strasbourgu,

Za Europski parlament
Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik

ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

1.1. Naslov prijedloga/inicijative

1.2. Predmetna područja politike

1.3. Prijedlog/inicijativa odnosi se na:

1.4. Ciljevi

1.4.1. Opći ciljevi

1.4.2. Specifični ciljevi

1.4.3. Očekivani rezultati i učinak

1.4.4. Pokazatelji uspješnosti

1.5. Osnova prijedloga/inicijativa

1.5.1. Zahtjevi koje treba ispuniti u kratkoročnom ili dugoročnom razdoblju, uključujući detaljan vremenski plan provedbe inicijative

1.5.2. Dodana vrijednost sudjelovanja Unije (može proizlaziti iz različitih čimbenika, npr. prednosti koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost sudjelovanja Unije” je vrijednost koja proizlazi iz intervencije Unije i koja predstavlja dodatnu vrijednost u odnosu na vrijednost koju bi države članice inače ostvarile same.

1.5.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

1.5.4. Usklađenost s višegodišnjim financijskim okvirom i moguće sinergije s drugim prikladnim instrumentima

1.5.5. Ocjena različitih dostupnih mogućnosti financiranja, uključujući mogućnost preraspodjele

1.6. Trajanje i financijski učinak prijedloga/inicijative

1.7. Planirani načini izvršenja proračuna

2. MJERE UPRAVLJANJA

2.1. Pravila praćenja i izvješćivanja

2.2. Sustavi upravljanja i kontrole

2.2.1. Obrazloženje načina upravljanja, mehanizama provedbe financiranja, načina plaćanja i predložene strategije kontrole

2.2.2. Informacije o utvrđenim rizicima i uspostavljenim sustavima unutarnje kontrole za ublažavanje rizika

2.2.3. Procjena i obrazloženje troškovne učinkovitosti kontrola (omjer troškova kontrole i vrijednosti sredstava kojima se upravlja) i procjena očekivane razine rizika od pogreške (pri plaćanju i pri zaključenju)

2.3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

- 3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunske linije rashoda na koje prijedlog/inicijativa ima učinak**
- 3.2. Procijenjeni financijski učinak prijedloga na odobrena sredstva**
 - 3.2.1. Sažetak procijenjenog učinka na odobrena sredstva za poslovanje*
 - 3.2.2. Procijenjeni rezultati financirani odobrenim sredstvima za poslovanje*
 - 3.2.3. Sažetak procijenjenog učinka na administrativna odobrena sredstva*
 - 3.2.3.1. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa*
 - 3.2.4. Usklađenost s aktualnim višegodišnjim financijskim okvirom*
 - 3.2.5. Doprinos trećih strana*
- 3.3. Procijenjeni učinak na prihode**

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

1.1. Naslov prijedloga/inicijative

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih zahtjeva na unutarnjem tržištu u pogledu transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937

1.2. Predmetna područja politike

Unutarnje tržište i demokracija

1.3. Prijedlog/inicijativa odnosi se na:

☒ **novo djelovanje**

☐ **novo djelovanje nakon pilot-projekta/pripremnog djelovanja⁷⁴**

☐ **produženje postojećeg djelovanja**

☐ **spajanje ili preusmjeravanje jednog ili više djelovanja u drugo/novo djelovanje**

1.4. Ciljevi

1.4.1. Opći ciljevi

Opći je cilj ovog prijedloga osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja.

1.4.2. Specifični ciljevi

Specifični cilj br. 1

Osigurati usklađene mjere transparentnosti za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja.

Specifični cilj br. 2

Osigurati djelotvoran nadzor obveza utvrđenih Direktivom.

Specifični cilj br. 3

Osigurati učinkovitu prekograničnu suradnju među nadležnim nacionalnim tijelima u svrhu osiguravanja potpune i djelotvorne provedbe Direktive.

1.4.3. Očekivani rezultati i učinak

Navesti očekivane učinke prijedloga/inicijative na ciljane korisnike/skupine.

Homogenijim pristupom politici u cijeloj Uniji u pogledu aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja osigurat će se veća jasnoća i predvidljivost za poduzeća, građane i druge dionike te će se olakšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Za države članice:

Države članice trebale bi osigurati uspostavu nacionalnih registara transparentnosti za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja, koji bi trebali obuhvaćati aktivnosti obuhvaćene područjem primjene ovog zakonodavstva. Države

⁷⁴

Kako je navedeno u članku 58. stavku 2. točkama (a) ili (b) Financijske uredbe.

članice koje trenutačno nemaju takve sustave morale bi razviti i provesti novi okvir za transparentnost i uspostaviti registar. To bi uključivalo razvoj, provedbu i redovito održavanje javno dostupnog nacionalnog registra i uspostavu relevantnih nadležnih tijela. Ostale države članice morale bi izmijeniti postojeće sustave transparentnosti koji su općenito usmjereni na zastupanje interesa. Opseg tih izmjena ovisit će o posebnostima postojećih režima u ključnim parametrima kao što su područje primjene, vrste i priroda postojećih zahtjeva te vrste mehanizama praćenja i provedbe.

Osim što bi bila zadužena za provedbu usklađenih regulatornih režima i registara, tijela država članica sudjelovala bi i u savjetodavnoj skupini na razini Unije te bi administrativno surađivala s drugim nadležnim nacionalnim tijelima. Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje, razmjena informacija između nacionalnih tijela te između tijela i Komisije odvijala bi se putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („sustav IMI”) za administrativnu suradnju među nadležnim tijelima država članica u područjima politika povezanim s jedinstvenim tržištem.

U studiji koju je Komisija provela kako bi potkrijepila prijedlog procijenjeno je da će tijela država članica snositi troškove navedene u nastavku.

Prvo, troškovi upoznavanja jednokratni su troškovi provedbe koje bi u prvoj godini snosila tijela u svih 27 država članica. Procjenjuje se da će ukupni troškovi iznositi od 1 500 do 4 600 EUR za sva tijela država članica.

Drugo, troškovi osiguravanja uspostave odgovarajućeg registra uključuju troškove opreme za uspostavu ili izmjenu registra te godišnje troškove održavanja. U studiji kojom se podupire inicijativa procijenjeno je da bi troškovi održavanja mogli iznositi od 65 000 EUR do 585 000 EUR za tijela 12 država članica koje nemaju postojeće informatičke alate. U razdoblju od 2. do 10. godine desetogodišnjeg vremenskog okvira to bi iznosilo približno od 585 000 EUR do 5,27 milijuna EUR. Za 15 država članica koje već imaju registre u studiji je procijenjeno da ažuriranje registara kako bi se uključila podatkovna polja o aspektima zastupanja interesa koje se odnosi na treće zemlje neće dovesti do znatnog povećanja troškova održavanja zbog ograničenog broja subjekata obuhvaćenih područjem primjene mjere. Godišnji troškovi održavanja IT-ja za te države članice stoga će se smatrati uobičajenim troškovima.

Treće, trošak osiguravanja uspostave odgovarajućeg sustava upravljanja, praćenja i provedbe, koji bi mogao obuhvaćati neovisna nadzorna tijela, uključuje uspostavu novog sustava i upravljanje njime ili izmjenu i funkcioniranje postojećeg. To će biti periodični troškovi od 2. do 10. godine. Procijenjeni troškovi na razini Unije iznosili bi od približno 565 000 EUR do 848 000 EUR godišnje i od 5,65 do 8,48 milijuna EUR u desetogodišnjem razdoblju.

S druge strane, provedba inicijative donijela bi nekoliko koristi.

Prvo, primarna je korist veća transparentnost i veće razumijevanje tržišta za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja. Poboljšani mehanizmi za razmjenu informacija među tijelima država članica omogućili bi i bolju vidljivost aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja i nadzor nad njima. Prijedlogom bi se moglo potaknuti povjerenje među različitim subjektima i povećati povjerenje javnog sektora u ulogu, namjere i prakse subjekata koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu.

Drugo, osim tih izravnih koristi, očekuje se da bi postojanje pravnog režima i povezanih registara za aktivnosti zastupanja interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja moglo imati pozitivne neizravne učinke na svijest o pitanjima povezanim sa zastupanjem interesa koje se obavlja u ime trećih zemalja.

Međutim, važno je istaknuti da će i dalje postojati određeni izazovi, kao što su izazovi u pogledu praćenja i provedbe zbog rizika da se nepošteni subjekti neće upisati u registar i da će nastaviti poslovati na neetičan način.

Za privatne subjekte:

Prvo, za subjekte koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa obveze vođenja evidencije uključivale bi početnu prosudbu o svim potencijalnim angažmanima u ime trećih zemalja, prikupljanje ključnih informacija o subjektu iz treće zemlje koji zastupaju i procjenu različitih vrsta rizika povezanih s budućim angažmanom. U studiji provedenoj za Komisiju te u postupku savjetovanja istaknuto je da mnogi pružatelji usluga zastupanja komercijalnih interesa već obavljaju određene aktivnosti koje bi se mogle smatrati vođenjem evidencije, ali da su te aktivnosti često neformalne prirode. Stoga bi prijedlog zahtijevao formalizaciju postojećih aktivnosti vođenja evidencije u kontekstu angažmana za treće zemlje.

Drugo, očekuju se i troškovi upoznavanja s novim okvirom. Takvi bi troškovi uglavnom bili jednokratni i ograničeni na prvu godinu primjene okvira. Postoje dvije razine troškova upoznavanja: osnovni troškovi upoznavanja i prošireni troškovi upoznavanja. Osnovne troškove upoznavanja snosio bi velik broj subjekata, koji bi morali odvojiti malo vremena kako bi proučili zakonodavni tekst i sve povezane smjernice. U studiji provedenoj za Komisiju procijenjeno je da bi takvi troškovi za sve subjekte koji zastupaju interese u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu iznosili od približno 71,2 milijuna EUR do 213,5 milijuna EUR, odnosno približno 20-60 EUR po organizaciji. Proširene troškove upoznavanja snosio bi mnogo manji broj subjekata obuhvaćenih inicijativom, koji bi morali odvojiti više vremena za proučavanje zakonodavnog teksta i svih povezanih smjernica, ali i za procjenu praktičnih implikacija, razvoj strategija usklađenosti i raspodjelu odgovornosti za zadaće povezane s usklađenošću. Ti bi troškovi iznosili od približno 57 000 EUR do 256 000 EUR, odnosno približno 80-240 EUR po organizaciji.

Treće, administrativni troškovi uključivali bi početne troškove upisa u registar, troškove ažuriranja prvotnih informacija i tekuće troškove objave informacija. Kad je riječ o početnim troškovima upisa u registar, informacije o obvezama i formalnostima upisa u registar utvrđenima ovom Direktivom bile bi dostupne putem jedinstvenog digitalnog pristupnika kojim se putem internetskog portala Your Europe uspostavlja jedinstvena kontaktna točka koja poduzećima i građanima pruža informacije o pravilima i postupcima na jedinstvenom tržištu na svim razinama vlasti te izravan, centraliziran i vođen pristup uslugama podrške i rješavanja problema, kao i nizu raznih potpuno digitaliziranih administrativnih postupaka. Osim toga, upis u registar obavlja se u potpunosti na internetu te je organiziran u skladu s načelom „samo jednom” kako bi se olakšala ponovna uporaba podataka.

U studiji za potporu pripremi prijedloga navedene su različite procjene troškova, ovisno o veličini subjekata koji će biti obuhvaćeni područjem primjene. Procjenjuje se da će ti troškovi ukupno iznositi od 590 000 EUR do 3,5 milijuna EUR, odnosno približno 828 – 3 314 EUR po organizaciji. Očekuje se da će ti troškovi ostati nepromijenjeni u narednim godinama. U desetogodišnjem razdoblju ukupni trošak iznositi će otprilike 5,9 – 35,4 milijuna EUR. U studiji je utvrđeno da će

mikrosubjekti i mali subjekti snositi najmanje troškove. Naime, u studiji je utvrđeno da 97,3 % subjekata obuhvaćenih područjem primjene prijedloga čine mikrosubjekti i mali subjekti (subjekti koji imaju manje od 10 zaposlenika, izraženo u ekvivalentima punog radnog vremena (EPRV)), a očekuje se da će njihovi prosječni troškovi po subjektu iznositi 828 EUR.

Četvrto, kad je riječ o aktivnostima vođenja evidencije, povratne informacije prikupljene tijekom izrade studije pokazuju da bi se troškovi povezani s tim aktivnostima mogli okarakterizirati kao uobičajeni troškovi i stoga mjera neće dovesti do dodatnih troškova.

S druge strane, prijedlog će donijeti koristi i za subjekte koji obavljaju aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja na unutarnjem tržištu obuhvaćene područjem primjene.

Prvo, otklanjanjem postojeće rascjepkanosti olakšalo bi se pružanje usluga u više država članica jer bi bio dovoljan samo jedan upis u registar. Time bi se znatno pojednostavnio postupak ulaska na novo tržište ili prekograničan rad unutar Unije radi obavljanja aktivnosti zastupanja interesa.

Drugo, prijedlogom bi se omogućili jednaki uvjeti i povećala pravna sigurnost za aktivnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja. To bi se postiglo obvezivanjem svih sudionika na tržištu da poštuju jasna pravila o sudjelovanju na tržištu, primjerice u pogledu obveze upisa u registar i pružanja istih informacija te provođenja usklađenih aktivnosti vođenja evidencije. Time bi se osiguralo da svi gospodarski subjekti podliježu istim pravilima na cijelom unutarnjem tržištu te bi se otklonila postojeća rascjepkanost pravila.

Treće, prijedlogom bi se pridonijelo normalizaciji aktivnosti zastupanja legitimnih interesa koje se obavljaju u ime trećih zemalja povećanom razinom transparentnosti i povjerenja u taj sektor. Time bi se pružili odgovori na važna pitanja, odnosno moglo bi se utvrditi tko pokušava utjecati na donošenje političkih odluka i o kojim pitanjima, te bi se poticalo etično postupanje.

1.5. Osnova prijedloga/inicijativa

1.5.1. Zahtjevi koje treba ispuniti u kratkoročnom ili dugoročnom razdoblju, uključujući detaljan vremenski plan provedbe inicijative

Provedba ovog prijedloga odvijat će se u fazama. Nakon stupanja na snagu ove Direktive započet će rad na prilagodbi sustava IMI potrebama Direktive radi povezivanja nadležnih tijela država članica prije isteka roka za prenošenje.

Privremeni je raspored provedbe sljedeći:

- 2024.: stupanje Direktive na snagu i prilagodba sustava IMI,
- 2025./2026.: prenošenje i primjena u državama članicama.

1.5.2. Dodana vrijednost sudjelovanja Unije (može proizlaziti iz različitih čimbenika, npr. prednosti koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost sudjelovanja Unije” je vrijednost koja proizlazi iz intervencije Unije i koja predstavlja dodatnu vrijednost u odnosu na vrijednost koju bi države članice inače ostvarile same.

Razlozi za djelovanje na razini Unije (*ex ante*)

Nekoliko država članica donijelo je ili će donijeti zakone u području transparentnosti zastupanja interesa. Budući da se ta pravila razlikuju u pogledu područja primjene, sadržaja i učinka, stvara se neujednačen okvir nacionalnih propisa i postoji rizik od povećanja neujednačenosti, posebno kad je riječ o zastupanju interesa u ime trećih zemalja. Time se ugrožava djelotvorno ostvarivanje slobode pružanja usluga u Uniji. Taj se problem može riješiti samo djelovanjem na razini Unije jer bi propisi na razini država članica bili usmjereni na osiguravanje transparentnosti aktivnosti zastupanja interesa u njihovu javnom životu, odnosno ne bi se riješile prepreke prekograničnim aktivnostima zastupanja interesa. Isto tako, nacionalnim propisima ne bi se sustavno riješio problem djelovanja trećih zemalja kojima se nastoji prikriveno utjecati na donošenje odluka u Uniji.

1.5.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

Baza dokaza za ovaj prijedlog temelji se na unutarnjim i vanjskim istraživanjima, opsežnim savjetovanjima i bilateralnim sastancima s dionicima te je potkrijepljena vanjskom studijom.

U obzir su uzete smjernice međunarodnih tijela za normizaciju, uključujući Vijeće Europe ili Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). U njima se posebice preporučuje pravno uređenje aktivnosti lobiranja u kontekstu javnog donošenja odluka te transparentnosti i integriteta lobiranja i stranog financiranja, uz podsjećanje na važnost poštovanja temeljnih prava.

Prijedlog se temelji i na terminologiji i konceptima koji se upotrebljavaju u kontekstu registra transparentnosti EU-a.

1.5.4. Usklađenost s višegodišnjim financijskim okvirom i moguće sinergije s drugim prikladnim instrumentima

Ovaj je prijedlog dio paketa mjera za obranu demokracije od prikrivenog inozemnog utjecaja koji je predsjednica von der Leyen najavila u govoru o stanju Unije 2022. Tim se paketom dopunjuju mjere koje su već poduzete na razini Unije u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju. Osim te inicijative paket uključuje posebne mjere o izbornim pitanjima uoči izbora za Europski parlament i mjere za promicanje poticajnog prostora za građansko djelovanje i uključive i djelotvorne suradnje javnih tijela s organizacijama civilnog društva i građanima. Svim tim mjerama nastoji se ojačati demokratska otpornost iznutra.

Prijedlog je dio niza inicijativa koje odražavaju proaktivan pristup uključivanju vrijednosti Unije u europsko društvo. Od 2020. u godišnjim izvješćima o vladavini prava ispituju se zakoni i institucije koji su ključni za funkcioniranje demokracija. Osim toga, nedavnom inicijativom o borbi protiv korupcije demokracija i društvo nastoje se zaštititi od narušavajućeg učinka korupcije.

1.5.5. Ocjena različitih dostupnih mogućnosti financiranja, uključujući mogućnost preraspodjele

Troškovi potrebni za prilagodbu sustava IMI kako bi se omogućila administrativna suradnja među nadležnim nacionalnim tijelima predviđena ovim prijedlogom financirat će se iz programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV).

1.6. Trajanje i financijski učinak prijedloga/inicijative

☐ **ograničeno trajanje**

- ☐ na snazi od [DD/MM]GGGG do [DD/MM]GGGG
- ☐ financijski učinak od GGGG do GGGG za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i od GGGG do GGGG za odobrena sredstva za plaćanje,

☒ **neograničeno trajanje**

- Provedba s početnim razdobljem od 2024. do 2025./2026.,
- nakon čega slijedi redovna provedba.

1.7. Planirani načini izvršenja proračuna

☒ **Izravno upravljanje** koje provodi Komisija

- ☒ putem svojih službi, uključujući osoblje u delegacijama Unije,
- ☐ putem izvršnih agencija

☐ **Podijeljeno upravljanje** s državama članicama

☐ **Neizravno upravljanje** povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna:

- ☐ trećim zemljama ili tijelima koja su one odredile,
- ☐ međunarodnim organizacijama i njihovim agencijama (navesti),
- ☐ EIB-u i Europskom investicijskom fondu,
- ☐ tijelima iz članaka 70. i 71. Financijske uredbe
- ☐ tijelima javnog prava
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom koja pružaju javne usluge, u mjeri u kojoj su im dana odgovarajuća financijska jamstva,
- ☐ tijelima uređenima privatnim pravom države članice kojima je povjerena provedba javno-privatnog partnerstva i kojima su dana odgovarajuća financijska jamstva,
- ☐ osobama kojima je povjerena provedba određenih djelovanja u području ZVSP-a u skladu s glavom V. UEU-a i koje su navedene u odgovarajućem temeljnom aktu.
- *Ako je navedeno više načina upravljanja, potrebno je pojasniti u odjeljku „Napomene”.*

Napomene

Prijedlog će zahtijevati upotrebu sustava IMI za administrativnu suradnju među nadležnim tijelima država članica.

2. MJERE UPRAVLJANJA

2.1. Pravila praćenja i izvješćivanja

Navesti učestalost i uvjete.

Provedba Direktive preispitat će se godinu dana nakon roka za njezino prenošenje. Komisija će o nalazima izvijestiti Europski parlament i Vijeće.

Komisija će provesti evaluaciju Direktive četiri godine nakon roka za njezino prenošenje.

2.2. Sustavi upravljanja i kontrole

2.2.1. *Obrazloženje načina upravljanja, mehanizama provedbe financiranja, načina plaćanja i predložene strategije kontrole*

Za administrativnu suradnju među nadležnim nacionalnim tijelima predviđenu prijedlogom koristit će se već postojeći sustav IMI kojim upravlja Komisija (GU GROW). U tu se svrhu predloženom Direktivom proširuje područje primjene sustava IMI. Za to je potrebno korištenje resursa kako bi se sustav IMI prilagodio potrebama predložene Direktive.

Ovim se prijedlogom ne mijenjaju način upravljanja, mehanizam provedbe financiranja, načini plaćanja ili strategija kontrole koji su već uspostavljeni za sustav i koje primjenjuje Komisija.

2.2.2. *Informacije o utvrđenim rizicima i uspostavljenim sustavima unutarnje kontrole za ublažavanje rizika*

Glavni utvrđeni rizik odnosi se na prekoračenja vremena i troškova zbog nepredviđenih problema u provedbi IT-ja u pogledu prilagodbe sustava IMI. Taj je rizik ublažen činjenicom da je sustav IMI već uspostavljen i da nadležna služba Komisije ima prethodno iskustvo u prilagodbi sustava novim poslovnim potrebama.

2.2.3. *Procjena i obrazloženje troškovne učinkovitosti kontrola (omjer troškova kontrole i vrijednosti sredstava kojima se upravlja) i procjena očekivane razine rizika od pogreške (pri plaćanju i pri zaključenju)*

Ova inicijativa ne utječe na troškovnu učinkovitost postojećih kontrola Komisije.

2.3. Mjere za sprečavanje prijevара i nepravilnosti

Navesti postojeće ili predviđene mjere za sprečavanje i zaštitu, npr. iz strategije za borbu protiv prijevara.

Ovaj zakonodavni financijski izvještaj odnosi se na rashode za osoblje i javnu nabavu te se primjenjuju standardna pravila za tu vrstu rashoda.

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunske linije rashoda na koje prijedlog/inicijativa ima učinak

- Postojeće proračunske linije

Prema redoslijedu naslova višegodišnjeg financijskog okvira i proračunskih linija.

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	Proračunska linija	Vrsta rashoda	Doprinos			
	Broj	dif./nedif. ⁷⁵	zemalja EFTA-e ⁷⁶	zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata ⁷⁷	ostalih trećih zemalja	drugi namjenski prihodi
2b	07 06 04: Zaštita i promicanje vrijednosti Unije	Dif.	NE	NE	NE	NE

⁷⁵ Dif. = diferencirana odobrena sredstva; nedif. = nediferencirana odobrena sredstva.

⁷⁶ EFTA: Europsko udruženje slobodne trgovine.

⁷⁷ Zemlje kandidatkinje i, ako je primjenjivo, potencijalni kandidati sa zapadnog Balkana.

3.2. Procijenjeni financijski učinak prijedloga na odobrena sredstva

3.2.1. Sažetak procijenjenog učinka na odobrena sredstva za poslovanje

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna odobrena sredstva za poslovanje.
- ☒ Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća odobrena sredstva za poslovanje⁷⁸:

Ta će se inicijativa poduprijeti sredstvima koja su već dostupna u okviru financijskog programiranja programa „Građani, jednakost, prava i vrijednosti”.

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	2b	„Otpornost i vrijednosti”
---	-----------	----------------------------------

GU JUST			Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO (* u okviru trenutnog VFO-a⁷⁹)
☒ Odobrena sredstva za poslovanje							
07 06 04: Zaštita i promicanje vrijednosti Unije	Obveze	(1a)	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
	Plaćanja	(2a)	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
Administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe ⁸⁰							
		(3)					

⁷⁸ Predložene mjere financirat će se u okviru omotnica dodijeljenih relevantnom programu potrošnje za razdoblje 2021. – 2027. i neće zahtijevati dodatna financijska sredstva iz proračuna Unije.

⁷⁹ Budućim financijskim učincima ove inicijative za godine nakon 2027. ne dovodi se u pitanje VFO nakon 2027.

⁸⁰ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja Unije (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

UKUPNA odobrena sredstva za GU JUST	Obveze	=1a+1b +3	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
	Plaćanja	=2a+2b +3	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3

☒ UKUPNA odobrena sredstva za poslovanje	Obveze	(4)	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
	Plaćanja	(5)	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
☐ UKUPNA administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe		(6)					
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 2.b višegodišnjeg financijskog okvira	Obveze	=4+ 6	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3
	Plaćanja	=5+ 6	0,125	0,125	0,025	0,025	0,3

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	7.	„Administrativni rashodi”
---	-----------	---------------------------

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

				Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
GU JUST								
☒ Ljudski resursi				0,513	0,513	0,513	0,513	2,052
☒ Ostali administrativni rashodi						0,05	0,05	0,1
UKUPNO ZA GU JUST				0,513	0,513	0,563	0,563	2,152

UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira	(Ukupne preuzete obveze = ukupna plaćanja)	0,513	0,513	0,563	0,563	2,152
---	---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 2.b i 7. višegodišnjeg financijskog okvira	Obveze	0,638	0,638	0,588	0,588	2,452
	Plaćanja	0,638	0,638	0,588	0,588	2,452

3.2.2. Procijenjeni rezultati financirani odobrenim sredstvima za poslovanje

Odobrena sredstva za preuzimanje obveza u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Navesti ciljeve i rezultate ↓			Godina 2024.		Godina 2025.		Godina 2026.		Godina 2027.		Godina 2028.		Godina 2029.		Godina 2030.		UKUPNO	
	REZULTATI																	
	Vrsta ⁸¹	Prosječni trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Ukupni broj	Ukupni trošak
SPECIFIČNI CILJ br. 3 ⁸²																		
Razvoj modula IMI-ja	IT sustav	0,125	1	0,125	1	0,125											1	0,25
Održavanje modula IMI-ja	IT sustav						1	0,025	1	0,025							1	0,05
Međuzbroj za specifični cilj br. 3			1	0,125	1	0,125	1	0,025	1	0,025							2	0,3
UKUPNO			1	0,125	1	0,125	1	0,025	1	0,025							2	0,3

⁸¹ Rezultati se odnose na proizvode i usluge koji se isporučuju (npr.: broj financiranih razmjena studenata, broj izgrađenih km cesta itd.).

⁸² Kako je opisan u točki 1.4.2. „Specifični ciljevi...”.

3.2.3. Sažetak procijenjenog učinka na administrativna odobrena sredstva

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna administrativna odobrena sredstva.
- ☒ Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća administrativna odobrena sredstva:

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.	UKUPNO
--	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	--------

NASLOV 7. višegodišnjeg financijskog okvira					
Ljudski resursi	0,513	0,513	0,513	0,513	2,052
Ostali administrativni rashodi			0,05	0,05	0,1
Međubroj za NASLOV 7. višegodišnjeg financijskog okvira	0,513	0,513	0,563	0,563	2,152

Izvan NASLOVA 7.⁸³ višegodišnjeg financijskog okvira					
Ljudski resursi					
Ostali administrativni rashodi					
Međubroj izvan NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira					

UKUPNO	0,513	0,513	0,563	0,563	2,152
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Potrebna odobrena sredstva za ljudske resurse i ostale administrativne rashode pokrit će se odobrenim sredstvima glavne uprave koja su već dodijeljena za upravljanje djelovanjem i/ili su preraspodijeljena unutar glavne uprave te, prema potrebi, dodatnim sredstvima koja se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

⁸³ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja Unije (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

3.2.3.1. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa

- ☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebni ljudski resursi.
- ☒ Za prijedlog/inicijativu potrebni su sljedeći ljudski resursi:

Procjenu navesti u ekvivalentima punog radnog vremena

	Godina 2024.	Godina 2025.	Godina 2026.	Godina 2027.
20 01 02 01 (sjedište i predstavništva Komisije)	3	3	3	3
20 01 02 03 (delegacije)				
01 01 01 01 (neizravno istraživanje)				
01 01 01 11 (izravno istraživanje)				
Ostale proračunske linije (navesti)				
20 02 01 (UO, UNS, UsO iz „globalne omotnice”)				
20 02 03 (UO, LO, UNS, UsO i MSD u delegacijama)				
XX 01 xx yy zz ⁸⁴	– u sjedištima			
	– u delegacijama			
01 01 01 02 (UO, UNS, UsO – neizravno istraživanje)				
01 01 01 12 (UO, UNS, UsO – izravna istraživanja)				
Ostale proračunske linije (navesti)				
UKUPNO	3	3	3	3

XX se odnosi na odgovarajuće područje politike ili glavu proračuna.

Potrebe za ljudskim resursima pokrit će se osobljem glavne uprave kojem je već povjereno upravljanje djelovanjem i/ili koje je preraspoređeno unutar glavne uprave te, prema potrebi, resursima koji se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

Opis zadaća:

Dužnosnici i privremeno osoblje	3 EPRV-a za tajništvo savjetodavne skupine te za pomoć timu IMI-ja za političke i poslovne doprinose i tijekom provedbe projekta i nakon što modul IMI-ja započne s radom.
Vanjsko osoblje	

⁸⁴

U okviru gornje granice za vanjsko osoblje iz odobrenih sredstava za poslovanje (prijašnje linije „BA”).

3.2.4. Usklađenost s aktualnim višegodišnjim financijskim okvirom

Prijedlog/inicijativa:

- ☒ može se u potpunosti financirati preraspodjelom unutar relevantnog naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

Komisija će iskoristiti sredstva koja su već dostupna u okviru financijskog programiranja programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti kako bi poduprla ovu inicijativu.

- ☐ zahtijeva upotrebu nedodijeljene razlike u okviru relevantnog naslova VFO-a i/ili upotrebu posebnih instrumenata kako su definirani u Uredbi o VFO-u.
- ☐ zahtijeva reviziju VFO-a.

3.2.5. Doprinos trećih strana

U prijedlogu/inicijativi:

- ☒ ne predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju.
- ☐ predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju prema sljedećoj procjeni:

Odobrena sredstva u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

	Godina N ⁸⁵	Godina N+1	Godina N+2	Godina N+3	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja učinka (vidjeti točku 1.6.)			Ukupno
Navesti tijelo koje sudjeluje u financiranju								
UKUPNO sufinancirana odobrena sredstva								

⁸⁵ Godina N je godina početka provedbe prijedloga/inicijative. Umjesto „N” upisati predviđenu prvu godinu provedbe (na primjer: 2021). Isto vrijedi i za ostale godine.

3.3. Procijenjeni učinak na prihode

- ☒ Prijedlog/inicijativa nema financijski učinak na prihode.
- ☐ Prijedlog/inicijativa ima sljedeći financijski učinak:
 - ☐ na vlastita sredstva
 - ☐ na ostale prihode
 - navesti jesu li prihodi namijenjeni proračunskim linijama rashoda ☐

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Proračunska prihoda:	linija	Odobrena sredstva dostupna za tekuću financijsku godinu	Učinak prijedloga/inicijative ⁸⁶						
			Godina N	Godina N+1	Godina N+2	Godina N+3	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja učinka (vidjeti točku 1.6.)		
Članak.....									

Za namjenske prihode navesti odgovarajuće proračunske linije rashoda.

--

Ostale napomene (npr. metoda/formula za izračun učinka na prihode ili druge informacije)

--

⁸⁶

Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima (carine, pristojbe na šećer), navedeni iznosi moraju biti neto iznosi, to jest bruto iznosi nakon odbitka od 20 % na ime troškova naplate.