



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 29 kwietnia 2021 r.
(OR. en)

8323/21

BETREG 9
COMPET 304
IA 66
POLGEN 57

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 29 kwietnia 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2021) 219 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 219 final.

Załącznik: COM(2021) 219 final



Bruksela, dnia 29.4.2021 r.
COM(2021) 219 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa

1. WSPIERANIE ODBUDOWY UE W DRODZE LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA

Ustanowiony przez Komisję system lepszego stanowienia prawa jest jednym z najbardziej zaawansowanych podejść regulacyjnych na świecie¹. Na przestrzeni ostatnich lat stałe udoskonalanie tego systemu umożliwiło wyraźną poprawę wyników.

System ten służy do systematycznej oceny gospodarczych, społecznych i środowiskowych skutków środków z zakresu polityki oraz do zapewnienia stałej wysokiej jakości proponowanych przepisów. Obecnie ze względu na ambitny program Komisji i bezprecedensowe wyzwania, w obliczu których stoimy, dokładna analiza i wiarygodne dowody są potrzebne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Z tego względu Komisja proponuje szereg dalszych usprawnień zwłaszcza w celu zapewnienia, aby prowadzona polityka jak najlepiej przyczyniała się do odbudowy i zwiększenia odporności UE oraz do jej dwojakiej transformacji. Komisja:

- wezwie państwa członkowskie, regiony i kluczowe zainteresowane strony do pomocy w usuwaniu przeszkód i ograniczaniu formalności administracyjnych spowalniających tworzenie infrastruktury na miarę XXI w. Będzie to skutkowało przyspieszeniem procesu inwestycji i wdrażania NextGenerationEU. Lepsze stanowienie prawa będzie odgrywało kluczową rolę w realizacji tego zadania, a platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości² przyczyni się do wsparcia działań w kierunku uproszczenia prawa Unii i jego lepszego dostosowania do przyszłych potrzeb;
- poprzez wprowadzenie podejścia opartego na zasadzie „jedno więcej – jedno mniej” i dostosowanego do kształtowania polityki UE – sprawi, aby decydenci większą uwagę zwracali na skutki i koszty stosowania przepisów, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- będzie włączać cele zrównoważonego rozwoju³ wyznaczone przez Organizację Narodów Zjednoczonych do głównego nurtu polityki z myślą o dopilnowaniu, aby każdy wniosek ustawodawczy przyczyniał się do realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, a także zapewni, aby zasadę „nie czyn poważnych szkód” stosowano we wszystkich obszarach polityki zgodnie z przyrzeczeniem złożonym w ramach Europejskiego Zielonego Ładu;
- zgodnie z komunikatem w sprawie cyfrowego kompasu na 2030 r.⁴ zapewni, aby lepsze stanowienie prawa obejmowało promowanie zasady domyślnej cyfrowości w przyszłych przepisach UE jako ważnego narzędzia wspierającego transformację cyfrową;

¹ OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* („Perspektywy polityki regulacyjnej OECD na 2018 r.”) (OECD Publishing, Paryż).

² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_pl

³ <https://sdgs.un.org/goals>

⁴ Komunikat Komisji pt. [„Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejski sposób na cyfrową dekadę”](#), COM(2021) 118.

- włączy prognozę strategiczną w proces kształtowania polityki, aby już obowiązujące i nowe przepisy UE były dopasowane do wymogów przyszłości.

Lepsze stanowienie prawa jest wspólnym celem i obowiązkiem wszystkich instytucji Unii. Komisja będzie współpracować z Parlamentem Europejskim i Radą w kwestii działań, jakie instytucje te podejmują w zakresie oceny i monitorowania skutków przepisów UE i unijnych programów wydatków. Ponadto Komisja zacieśni współpracę w obszarze kształtowania polityki UE z władzami na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz z partnerami społecznymi.

Kolejną ważną kwestią będzie poprawa zrozumienia zapotrzebowania na przepisy UE i ich skutków w UE i poza jej terytorium, w tym współpraca z partnerami zewnętrznymi⁵. Aby zwiększyć zaangażowanie obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego, Komisja będzie informować o organizowanych przez nią konsultacjach publicznych oraz ułatwi proces przedstawiania uwag i udział w konsultacjach. Ponadto Komisja wyeliminuje niedociągnięcia zidentyfikowane w sporządzonym przez siebie przeglądzie dotychczasowych osiągnięć w zakresie lepszego stanowienia prawa z 2019 r.⁶

2. WSPÓLNE DZIAŁANIE

Podstawową kwestią jest współpraca między współprawodawcami UE oraz z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, w tym z partnerami społecznymi. Konieczne jest zintensyfikowanie wspólnych działań w celu zwiększenia przejrzystości polityki opartej na dowodach, podnoszenia świadomości na temat korzyści wynikających z przepisów oraz zmniejszenia obciążeń związanych z przepisami UE.

Ocena skutków⁷ i eliminacja zbędnych kosztów⁸

Komisja może ustalić wyłącznie oczekiwane skutki, w tym koszty i oszczędności, swoich wniosków ustawodawczych. Poprawki wprowadzane do wniosków w toku negocjacji z Parlamentem Europejskim i Radą mogą znacznie zmienić skutki przepisów UE odczuwane przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa.

Dlatego też Komisja ponownie wzywa Parlament Europejski i Radę do wywiązania się z zobowiązań podjętych w ramach Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa⁹. W szczególności Komisja nalega, aby obie te instytucje dokumentowały efekty prowadzonych poprawek pod względem oczekiwanych skutków. Wznowienie dialogu politycznego ułatwi wymianę pomysłów, tak aby wszystkie strony mogły wywiązać się z zobowiązań podjętych w ramach przedmiotowego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

To, w jaki sposób państwa członkowskie wdrażają przepisy UE, również może znacząco wpływać na skutki odczuwane przez obywateli i przedsiębiorstwa. Komisja zwraca się

⁵ Zgodnie z zasadą spójności polityki na rzecz rozwoju, art. 208 TFUE.

⁶ Komunikat Komisji pt. „[Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania](#)”, COM(2019) 178.

⁷ Zob. sekcja 6.

⁸ Zob. sekcja 5.

⁹ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa ([Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1](#)).

do państw członkowskich, aby po wdrożeniu konkretnych aktów prawnych udzielały jej informacji zwrotnych na temat oszacowań Komisji dotyczących korzyści i kosztów związanych z tymi aktami. Informacje te zostaną wykorzystane w przeprowadzanych przez Komisję ocenach i późniejszych zmianach przepisów.

Komisja jest w pełni świadoma znaczenia MŚP dla unijnej gospodarki, a także trudnej sytuacji, w jakiej przedsiębiorstwa te znalazły się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19. Pełnomocnik UE ds. MŚP¹⁰ będzie pomagał w monitorowaniu inicjatyw UE w celu identyfikacji sytuacji, w których MŚP będą wymagać szczególnej uwagi. Pełnomocnik ten zaangażuje się również w kształtowanie programu prac platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości¹¹ oraz wspólnie z utworzoną przez Komitet Regionów siecią RegHub¹² ukierunkuje działania na przepisy, które są najbardziej problematyczne w praktyce.

Gromadzenie i udostępnianie dowodów

Głównym założeniem podejścia opartego na lepszym stanowieniu prawa jest wyciąganie wniosków z dotychczasowych doświadczeń dzięki ocenie obowiązującego prawodawstwa. W cyklu polityki niezwykle istotną rolę odgrywa monitorowanie, które wymaga systematycznego gromadzenia danych. Niezbędne gromadzenie i ocenę danych zapewnia się za sprawą klauzul dotyczących monitorowania i klauzul przeglądowych¹³ zawartych w prawodawstwie. Współprawodawcy wspólnie odpowiadają za zapewnienie wysokiej jakości przepisów, aby można było właściwie ocenić skuteczność przepisów UE w państwach członkowskich.

Kolejnym podstawowym elementem lepszego stanowienia prawa są dowody naukowe, które mają kluczowe znaczenie dla sporządzenia prawidłowego opisu problemu, zrozumienia faktycznego związku przyczynowego i tym samym logiki interwencji, a także dla oceny skutków. Wysokiej jakości badań nie przeprowadza się z dnia na dzień, a zatem aby zapewnić dostępność właściwych dowodów, gdy są one potrzebne, należy lepiej przewidywać i koordynować zapotrzebowanie na dowody. Oznacza to również konieczność sprawniejszego mobilizowania i angażowania środowiska naukowego od samego początku w ramach procesu regulacyjnego, co wiele rządów uczyniło w czasie pandemii.

Komisja, a także Parlament Europejski i Rada prowadzą różne bazy danych, w których gromadzą dowody wykorzystywane w toku procesu legislacyjnego. Dzięki wspólnym działaniom w kierunku utworzenia wspólnego rejestru dowodowego¹⁴, tj. wspólnego portalu legislacyjnego, każda osoba zainteresowana kwestią kształtowania polityki UE zyskałaby łatwy dostęp do wszystkich dowodów stanowiących podstawę danej inicjatywy politycznej. Usprawnienie współpracy w celu opracowania wspólnego rejestru

¹⁰ Komunikat Komisji pt. „[Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy](#)”, COM(2020) 103.

¹¹ Zob. sekcja 5.1.

¹² W ramach działań następczych w związku z pracami grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” Komitet Regionów zainaugurował [sieć RegHub](#). Jest to sieć regionów, która w oparciu o ukierunkowane badania analizuje sposób wdrażania przepisów na szczeblu lokalnym. W całej UE sieć RegHub 2.0 liczy 46 lokalnych i regionalnych członków (centra regionalne), 10 obserwatorów i jeden podmiot powiązany. Konsultacje z centrami przebiegają w drodze warsztatów, wywiadów i kwestionariuszy i służą zebraniu zgromadzonych przez te centra doświadczeń we wdrażaniu wybranych polityk UE.

¹³ Zob. sekcja 6.3.

¹⁴ Zob. sekcja 4.

obejmowałoby łączenie różnych działań i umożliwienie skutecznej komunikacji między decydentami na szczeblu unijnym i krajowym.

Angażowanie obywateli w proces kształtowania polityki UE

Komisja zintensyfikuje działania w zakresie nagłaśniania organizowanych przez nią konsultacji publicznych¹⁵ w celu przyciągnięcia większej liczby uczestników i uzyskania większej liczby przydatnych uwag. Jak zapowiedziano w komunikacie zawierającym przegląd dotychczasowych osiągnięć¹⁶, Komisja zacieśni współpracę z Komitetem Regionów, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, organami krajowymi, partnerami społecznymi i innymi stowarzyszeniami przedstawicielskimi w celu podniesienia ogólnej świadomości na temat możliwości przyczynienia się do procesu kształtowania polityki prowadzonego przez Komisję. Na przykład Komisja zwróci się do tych podmiotów o pomoc w rozpowszechnianiu na szczeblu krajowym i regionalnym publikowanych przez nią „zaproszeń do zgłaszania uwag”¹⁷. Działania te będą również wspierane przez przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich i delegatury Unii.

3. POPRAWA KOMUNIKACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OGÓLEM SPOŁECZEŃSTWA

Dobre kształtowanie polityki wymaga zaangażowania osób odczuwających skutki podejmowanych decyzji. Aby Unia Europejska cieszyła się stałym zaufaniem, w jej polityce należy uwzględniać i odzwierciedlać wartości i obawy obywateli. Aktywny udział zainteresowanych stron, w tym obywateli, ma podstawowe znaczenie – szczególnie w tak niepewnych czasach. Jednocześnie konsultacje nie mogą wiązać się z nieuzasadnionym obciążeniem. Komisja pragnie zatem ułatwić zainteresowanym stronom składanie uwag w ramach organizowanych przez nią konsultacji.

W czasie kryzysu zainteresowane strony wskazały, że trudno jest im przedstawiać uwagi w określonych terminach. W odpowiedzi Komisja w miarę możliwości wydłużyła nawet o 6 tygodni okres konsultacji publicznych i zgłaszania uwag w odniesieniu do inicjatyw realizowanych w 2020 r. lub na początku 2021 r. W przyszłości Komisja przyjmie usprawniony i uproszczony system sprzyjający włączeniu społecznemu, oparty na jednym zaproszeniu do zgłaszania uwag¹⁸ i bardziej przejrzystych kwestionariuszach oraz uwzględniający prerogatywy partnerów społecznych.

Usprawniony i bardziej dostępny system: zaproszenia do zgłaszania uwag

Zdaniem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) Komisja przyjęła najlepszą metodę prowadzenia konsultacji. Mimo to Komisja pragnie jeszcze bardziej udoskonalić tę metodę.

¹⁵ Zob. sekcja 3.

¹⁶ Komunikat Komisji pt. [„Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania”](#), COM(2019) 178.

¹⁷ Zob. sekcja 3.

¹⁸ „Dowody” oznaczają wiele źródeł danych, informacji i wiedzy i obejmują dane ilościowe, takie jak statystyki i pomiary, dane jakościowe, takie jak opinie, uwagi zainteresowanych stron, wnioski z ewaluacji, a także dane naukowe i doradztwo eksperckie.

Obecnie funkcjonujący system konsultacji obejmuje wiele możliwości przyczyniania się do procesu kształtowania polityki, w tym okresy na zgłaszanie uwag na potrzeby wstępnej oceny skutków i planów działania¹⁹, internetowe konsultacje publiczne²⁰, ukierunkowane konsultacje oraz okresy na zgłaszanie uwag na temat przyjętych wniosków ustawodawczych i projektów aktów wykonawczych i delegowanych.

Prowadzenie wielu konsultacji dotyczących tej samej inicjatywy może być jednak uciążliwe i bywa, że skutkuje nadwężeniem zasobów zainteresowanych stron. Z tego względu obecnie Komisja proponuje poprawę ukierunkowania systemu konsultacji, zwiększenie jego przejrzystości i uczynienie go bardziej przyjaznym dla użytkownika. Komisja połączy organizowane konsultacje publiczne w ramach pojedynczego zaproszenia do zgłaszania uwag publikowanego na portalu internetowym Komisji „Wyraź swoją opinię”²¹. Komisja połączy dwa etapy, które do tej pory następowały jeden pod drugim: okresy na zgłaszanie uwag w odniesieniu do planów działania/wstępnych ocen skutków, które nadal będą publikowane na portalu „Wyraź swoją opinię” jako zaproszenia do zgłaszania uwag, oraz konsultacje publiczne przeprowadzane z użyciem kwestionariuszy.

Zaproszenia do zgłaszania uwag będą zawierały opis danej inicjatywy i w stosownych przypadkach link do konsultacji publicznych²². Zasadniczo²³ wszystkie te zaproszenia będą dostępne we wszystkich językach urzędowych UE²⁴, a czas na odpowiedź będzie wynosił 12 tygodni²⁵.

Ułatwienie przedstawiania uwag przez zainteresowane strony

Udział w konsultacjach publicznych wymaga od uczestników poświęcenia czasu i zasobów. Komisja pragnie w jak największym stopniu ułatwić zainteresowanym stronom przedstawianie uwag oraz zamierza dopilnować, aby konsultacje publiczne odbywały się wyłącznie wówczas, gdy jest to konieczne.

Ewaluacja nadal będzie opierać się na opiniach osób odczuwających skutki danych regulacji, ale w miarę możliwości organizowane będą wyłącznie jedne konsultacje publiczne w czasie śródkresowego przeglądu obowiązującego prawodawstwa i śródkresowej oceny programów wydatków, a nie oddzielne konsultacje w odniesieniu do ewaluacji i oceny skutków. Komisja będzie ponadto unikać organizacji konsultacji publicznych dotyczących bardzo technicznych kwestii niecieszących się znacznym zainteresowaniem ogółu społeczeństwa, w przypadku których lepszą metodą gromadzenia niezbędnych dowodów jest przeprowadzenie ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami²⁶.

¹⁹ Obecnie ewaluacje ogłasza się w planach działania, a oceny skutków – we wstępnych ocenach skutków.

²⁰ W latach 2015–2018 Komisja przeprowadziła 417 konsultacji publicznych.

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

²² Za organizację ukierunkowanych konsultacji w dalszym ciągu będzie odpowiadać dana dyrekcja generalna.

²³ W razie potrzeby będą jednak prowadzone konsultacje dwuetapowe.

²⁴ Z wyjątkiem bardzo technicznych inicjatyw i specjalistycznych kwestionariuszy, w przypadku których takie działania byłyby nieproporcjonalne do oczekiwanego wkładu.

²⁵ W czasie wakacji letnich okres ten zwykle przedłuża się do 14 tygodni.

²⁶ Decyzje będą podejmowane w poszczególnych przypadkach.

Z przeglądu osiągnięć w zakresie lepszego stanowienia prawa wynika, że obecnie często kwestionariusze stosowane w konsultacjach publicznych są zbyt długie, używa się w nich zbyt technicznego języka oraz nie zapewnia się w nich odpowiedniego stosunku liczby pytań otwartych do liczby pytań zamkniętych²⁷. W celu rozwiązania tych problemów Komisja udoskonaliła kwestionariusze pod względem ich struktury, treści i używanego języka.

Zwiększenie zasięgu

Portal „Wyraź swoją opinię” to portal internetowy, za którego pośrednictwem zainteresowane strony, w tym obywatele oraz eksperci naukowcy i techniczni, mogą wnieść wkład w inicjatywy na etapie ich opracowywania przed ich przyjęciem i po ich przyjęciu przez Komisję. Uruchomienie tego pojedynczego punktu kontaktowego w 2017 r. stanowiło ważny cel pośredni. W lipcu 2020 r. uruchomiono nową wersję, w ramach której zwiększono intuicyjność korzystania z portalu i poprawiono funkcję wyszukiwania. Zgodnie ze Strategią na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami²⁸ Komisja zwiększa również dostępność portalu dla osób z niepełnosprawnościami.

Konieczne jest jednak upowszechnienie wiedzy na temat portalu „Wyraź swoją opinię”, aby zachęcić większe grono osób – również tych, które nie posiadają dogłębnej wiedzy na temat kształtowania polityki UE, oraz przedstawicieli środowiska naukowego – do odpowiadania na zaproszenia do zgłaszania uwag. Dlatego też Komisja zwiększy zasięg działań promujących portal „Wyraź swoją opinię”²⁹. Komisja podejmie nowe starania w celu zaangażowania przedstawicieli środowiska badawczego i zachęcenia ich do przedstawiania odpowiednich badań naukowych na początku procesu.

Idealną okazję do prowadzenia debaty z obywatelami na temat sposobu działania w odpowiedzi na europejskie wyzwania i priorytety stanowi również Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Internetowa platforma dyskusyjna konferencji stanowi nową metodę angażowania obywateli w sprawy, które są im bliskie.

Respondenci otrzymają informację zwrotną

W geście uznania wkładu wnoszonego przez respondentów w toku konsultacji publicznych należy udostępnić informacje na temat tego, w jaki sposób otrzymane uwagi wykorzystano w procesie kształcenia polityki³⁰. Dlatego też respondentom będą

²⁷ [Opinia platformy REFIT na temat uwagi XXII.4.a](#) przedstawionej przez DIHK i uwagi XXII.4.b przedstawionej przez obywatela na temat mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami (opinia przyjęta w dniu 7 czerwca 2017 r.).

²⁸ Komunikat Komisji pt. [„Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030](#), COM(2021) 101 final.

²⁹ Między innymi za pośrednictwem mediów społecznościowych.

³⁰ W toku przeglądu z 2019 r. okazało się, że niemal 40 % respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych było (bardzo) niezadowolonych ze sposobu, w jaki Komisja przedstawia wyniki organizowanych przez siebie konsultacji publicznych oraz otrzymane uwagi, a także informacje dotyczące dalszego wykorzystania tych uwag. Platforma REFIT zaapelowała również o zapewnienie większej przejrzystości zgłaszanych uwag ([opinia platformy REFIT na temat uwagi XXII.4.a](#)). Wnioski te potwierdził również Europejski Trybunał Obrachunkowy, który zalecił, aby Komisja udoskonaliła działania podejmowane w odpowiedzi na dowody zgromadzone w toku prowadzonych działań konsultacyjnych (Trybunał Obrachunkowy, [Sprawozdanie specjalne nr 14/2019 pt. „...»Wyraź swoją opinię!«– konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych”](#)).

przekazywane informacje zwrotne otrzymywane przez Komisję oraz informacje na temat późniejszych prac.

Zasadniczo Komisja będzie publikować sprawozdanie podsumowujące w odniesieniu do poszczególnych konsultacji publicznych w terminie ośmiu tygodni od zakończenia danych konsultacji³¹. Sprawozdania zbiorcze towarzyszące wszystkim ocenom skutków i ewaluacjom zapewnią przegląd i analizę wszystkich działań konsultacyjnych. Łatwiej będzie odróżnić wkład wnoszony przez poszczególne kategorie zainteresowanych stron (władze na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, stowarzyszenia, społeczeństwo obywatelskie, przedsiębiorstwa różnej wielkości, środowisko naukowe i osoby fizyczne). Spostrzeżenia uzyskane w toku konsultacji społecznych będą lepiej odzwierciedlone w ocenach skutków i ewaluacjach.

W toku całego procesu zainteresowane strony będą na bieżąco otrzymywać powiadomienia dotyczące postępów prac nad daną inicjatywą, takich jak publikacja wniosku Komisji lub przyjęcie ostatecznej wersji przepisów w wyniku negocjacji między Parlamentem Europejskim i Radą a Komisją³².

4. ZWIĘKSZENIE PRZEJRZYSTOŚCI

Przejrzystość ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby obywatele mieli możliwość czynnego udziału w procesie kształtowania polityki i rozliczania instytucji Unii z podejmowanych decyzji. Ponadto dostęp do dowodów naukowych jest również istotny w kontekście rozwiązywania globalnych wyzwań.

Zgodnie z celami strategii cyfrowej Komisji³³ Komisja zwiększy dostęp do dowodów leżących u podstaw każdego poszczególnego wniosku ustawodawczego. Celem jest zapewnienie, aby w przypadku każdego aktu ustawodawczego można było w łatwy sposób znaleźć wszystkie powiązane z nim opublikowane badania, ewaluacje, zestawy danych itp. i uzyskać dostęp do takich materiałów.

Komisja udoskonali różnego rodzaju rejestry dowodowe³⁴ i portale, w tym portal Urzędu Publikacji UE³⁵, EUR-Lex³⁶ i portal „Wyraź swoją opinię” oraz powiązania między nimi. Ponadto Komisja będzie stopniowo udostępniać publicznie wewnętrzne bazy danych i repozytoria³⁷, zgodnie z przyjętą polityką dotyczącą przejrzystości danych³⁸. Komisja

³¹ Dotyczy to wyłącznie konsultacji publicznych. Ośmiotygodniowe ramy czasowe są orientacyjne w przypadku konsultacji publicznych, w których toku wpłynęło wiele odpowiedzi. Uwagi respondentów na temat wniosków ustawodawczych są publikowane online w czasie ich przedstawienia na portalu „Wyraź swoją opinię”.

³² Komisja zobowiązuje się do ochrony danych osobowych respondentów i do poszanowania ich prywatności. Jedno oświadczenie o ochronie prywatności odnosi się do wszystkich konsultacji publicznych opublikowanych na portalu „Wyraź swoją opinię”, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725.

³³ Komunikat do Komisji, pt. [„Strategia cyfrowa Komisji Europejskiej: Przekształcona pod względem cyfrowym, zorientowana na użytkownika i oparta na danych Komisja](#), C(2018) 7118 final.

³⁴ Proces ten już trwa w przypadku rejestru dokumentów Komisji i bazy danych dotyczących badań międzyinstytucjonalnych.

³⁵ <https://op.europa.eu/pl/web/general-publications/publications>

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/>

³⁷ Z zastrzeżeniem prawa własności intelektualnej i przepisów dotyczących poufności.

³⁸ [Komunikat w sprawie zarządzania danymi, informacjami i wiedzą](#), C(2016)6626/F1 i komunikat Komisji pt. [„Europejska strategia w zakresie danych”](#), COM(2020) 66 final.

podejmie współpracę z Parlamentem Europejskim i Radą w celu utworzenia wspólnego rejestru dowodowego, tj. wspólnego portalu legislacyjnego, dzięki któremu każda osoba zainteresowana kwestią kształtowania polityki UE będzie mogła w łatwy sposób znaleźć wszystkie dowody stanowiące podstawę danej inicjatywy.

Umożliwienie weryfikacji dowodów naukowych³⁹ w ramach kontroli publicznej ma również podstawowe znaczenie dla zwiększenia zaufania publicznego. Komisja udostępniła już publicznie repozytorium MIDAS⁴⁰ (prowadzone przez Komisję repozytorium modeli), tak aby każda zainteresowana osoba mogła poznać metody i założenia przyjmowane w analizach prowadzonych przez Komisję.

5. NOWE INSTRUMENTY SŁUŻĄCE DALSZEMU UPROSZCZENIU ORAZ ZMNIEJSZENIU OBCIĄŻEŃ

Przepisy UE mają przynosić korzyści poprzez wprowadzanie konkretnych i pozytywnych zmian w życiu obywateli, ułatwianie prowadzenia działalności gospodarczej i pomoc w sprostaniu obecnym i przyszłym wyzwaniom. Mogą z tym wiązać się określone koszty, które muszą jednak być uzasadnione i proporcjonalne.

Ostateczny kształt prawodawstwa stanowi rezultat negocjacji i kompromisów politycznych, które zwykle skutkują zwiększeniem zawichości przepisów i wzrostem związanych z nimi kosztów. Ponadto część przepisów po ich wdrożeniu w praktyce nie przynosi oczekiwanych wyników. Ogólny skutek przepisów zależy od tych trzech poziomów (tj. od wniosków Komisji, ostatecznych, wynegocjowanych wersji aktów ustawodawczych oraz ich wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym).

Komisja od dawna stosuje politykę udoskonalania obowiązujących przepisów UE (zob. ramka 1). Celem programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)⁴¹ jest osiągnięcie maksymalnych korzyści dla obywateli, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa, przy jednoczesnym ograniczeniu formalności administracyjnych i kosztów. Celem tego programu jest również uproszczenie i ułatwienie zrozumienia prawa Unii.

Obecnie Komisja dokona dalszego usprawnienia działań służących zmniejszeniu obciążenia dzięki stosowaniu zasady „jedno więcej – jedno mniej”, zgodnie z którą wprowadzenie nowych obciążeń musi wiązać się z systematycznym i aktywnym dążeniem do zmniejszenia obciążeń nałożonych w drodze obowiązujących już przepisów. Aby wesprzeć prace nad uproszczeniem prawodawstwa, Komisja utworzyła platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości, za pośrednictwem której można przedstawiać porady dotyczące zapewnienia, aby przepisy UE były łatwe do przestrzegania, skuteczne i dostosowane do wymogów przyszłości.

Ramka 1: Działania Komisji w zakresie zmniejszania obciążeń administracyjnych przedstawione w porządku chronologicznym

³⁹ Ponadto dowody naukowe są już udostępniane publicznie za pośrednictwem różnych specjalnych portali, np. portali prowadzonych przez unijne organy dokonujące oceny naukowej (takie jak Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności lub Europejska Agencja Leków).

⁴⁰ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl

Historia unijnych działań służących zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych

Komisja od dawna, bo już od 2002 r., prowadzi działania służące zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych. Na przestrzeni lat sposób zmniejszania obciążeń ewoluował wraz z zyskanym doświadczeniem, w szczególności w związku z realizacją programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych na lata 2007–2012.

W tamtym czasie ustalono, że podejście oparte wyłącznie na ograniczeniu kosztów ma istotne słabe strony⁴², w związku z czym w 2012 r. Komisja uruchomiła program REFIT, który służy przede wszystkim odpowiedniemu wyważeniu kosztów i (wymiernych i innych) korzyści na etapie przeglądu prawodawstwa. W ten sposób uwzględnia się początkowe powody, dla których przyjęto dane przepisy, tj. korzyści. Uzupełnieniem programu REFIT będzie zasada „jedno więcej – jedno mniej”, w ramach której szczególną uwagę zwraca się na łączne koszty ponoszone przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa w danym obszarze polityki i w związku z przyjmowaniem nowych inicjatyw.

2002 r. – Program dotyczący lepszego stanowienia prawa był pierwszym krokiem do uproszczenia i udoskonalenia przepisów UE. W jego ramach wprowadzono obowiązkowe oceny skutków i konsultacje z zainteresowanymi stronami w przypadku nowych inicjatyw zaproponowanych przez Komisję.

2005 r. – Uruchomiono program na rzecz stopniowego upraszczania; obejmował on 164 środki na lata 2005–2009 i stanowił część rocznego programu prac Komisji.

2007 r. – Komisja rozpoczęła program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Powołano grupę wysokiego szczebla mającą doradzać w sprawie realizacji programu.

2012 r. – Do końca programu działań Komisja osiągnęła swój cel dotyczący zmniejszenia o 25 % obciążeń administracyjnych wynikających z przepisów UE dla przedsiębiorstw (szacowane roczne oszczędności: 30,8 mld EUR). Przeprowadzono konsultacje służące identyfikacji 10 aktów prawnych UE nakładających największe obciążenia na MŚP.

2012 r. – Uruchomiono program REFIT.

2015 r. – Komisja opublikowała analizę (*ABRplus*), w której sprawdziła, jak zastosowano 12 środków programu działań i w jakim stopniu osiągnięto planowane korzyści.

2015 r. – Komisja powołała grupę wysokiego szczebla mającą doradzać jej w sprawie uproszczenia prawodawstwa (platforma REFIT).

2017 r. – Komisja usprawniła REFIT, dbając o to, by kwestie uproszczenia i redukcji obciążeń zawsze były uwzględniane przy ewaluacji i przeglądzie obowiązujących przepisów.

2018 r. – Komisja opublikowała pierwsze coroczne badanie obciążenia⁴³.

2020 r. – Komisja utworzyła platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości w celu wsparcia prac nad uproszczeniem i zmniejszeniem obciążeń.

2021 r. – jako uzupełnienie REFIT Komisja przyjęła zasadę „jedno więcej – jedno mniej”, aby kontrolować powtarzalne obciążenia.

5.1. Zasada „jedno więcej – jedno mniej”

W wytycznych politycznych przewodnicząca Ursula von der Leyen zobowiązała się do budowania bardziej ekologicznej, cyfrowej i odpornej Europy, tak aby Europejczycy byli gotowi do stawiania czoła współczesnym wyzwaniom oraz do korzystania z możliwości, jakie wiążą się z postępowaniem technologicznym.

⁴² Zasadniczo stwierdzono (SWD(2017) 675), że ze względu na kwestie związane z dostępnością, przejrzystością i wiarygodnością danych oszacowanie obciążeń administracyjnych w państwach członkowskich to kosztowny i skomplikowany proces. Chociaż w celu zmniejszenia obciążeń prowadzono szeroko zakrojony proces gromadzenia danych, nie można było wykazać praktycznych korzyści wynikających z tych działań dla przedsiębiorstw.

⁴³ [Coroczne badanie obciążenia](#) to roczne sprawozdanie Komisji zawierające przegląd działań Komisji w kierunku zmniejszenia obciążeń.

Komisja bardziej niż kiedykolwiek wcześniej dąży do opracowywania strategii i wniosków, które ułatwiają życie obywatelom i przedsiębiorstwom. Należy zapewnić, aby regulacje przynosiły korzyści, były ukierunkowane, łatwe do przestrzegania oraz by nie pociągały za sobą niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych.

Zgodnie z zasadą „jedno więcej – jedno mniej” (zob. ramka 2) nowe obciążenia wynikające z wniosków ustawodawczych Komisji należy rekompensować poprzez proporcjonalne zmniejszenie obciążeń już istniejących w tym samym obszarze polityki. W ramach tej zasady uwaga będzie skierowana nie tylko na obciążenia wynikające z konkretnych aktów ustawodawczych, ale również na łączne obciążenia w każdym obszarze polityki, co da lepszy ogólny kosztów ponoszonych każdego roku w poszczególnych obszarach polityki.

Z doświadczeń państw członkowskich wynika⁴⁴, że wprowadzanie podejść takich jak zasada „jedno więcej – jedno mniej” sprawia, że decydenci są bardziej skłonni rozważać kwestie wykraczające poza cele polityki. Za sprawą takiego podejścia decydenci zwracają uwagę na praktyczne aspekty wdrażania polityki. Wprowadzenie zasady „jedno więcej – jedno mniej” ma skutkować rozwojem kultury kształtowania polityki, w ramach której nie tylko zapewnienia się osiągnięcie wyznaczonych celów polityki, ale również większą uwagę zwraca się na *sposób* osiągnięcia tych celów. W tym względzie Komisja przeanalizuje możliwości uproszczenia procesów prowadzących do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów i jednocześnie rozważy wykorzystanie rozwiązań cyfrowych do celów propagowania sprawniejszego i mniej kosztownego wdrażania polityki.

Zmiana ta powinna umożliwić nie tylko zmniejszenie obciążeń nakładanych w drodze prawodawstwa, ale również ogólną poprawę jakości konkretnych aktów prawnych i tym samym całego zbioru przepisów. Dzięki temu większy nacisk zostanie położony na osiągnięcie wydajności legislacyjnej w drodze unikania obciążeń, które nie są absolutnie niezbędne do osiągnięcia celów polityki.

W ramach programu REFIT wprowadzono już systematyczną kontrolę obowiązujących przepisów pod kątem możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń przy jednoczesnym zachowaniu osiągniętych korzyści, na przykład dzięki poszukiwaniu rozwiązań cyfrowych.

Szereg państw członkowskich korzysta już na różne sposoby z zasady „jedno więcej – jedno mniej”⁴⁵. Komisja musi dostosować tę zasadę do prawnych i administracyjnych warunków panujących w UE, w ramach których dochodzi do częstych interakcji między przepisami UE a ustawodawstwem państw członkowskich. W tym celu Komisja bazuje na doświadczeniach państw członkowskich i zainteresowanych stron, a także na regularnych wzajemnych ocenach dotyczących najlepszego sposobu pomiaru kosztów związanych z prawodawstwem i poprawy jego ogólnej jakości.

Zasada ta nie będzie stosowana mechanicznie, na przykład poprzez proponowanie wycofania obowiązującego aktu ustawodawczego w przypadku każdego nowo zaproponowanego aktu. Celem będzie natomiast zrównoważenie obciążeń nakładanych

⁴⁴ W 2020 r. Komisja zorganizowała dwa warsztaty z udziałem państw członkowskich i europejskich organów nadzoru regulacyjnego w celu zgromadzenia krajowych doświadczeń w zakresie zasady „jedno więcej – jedno mniej”.

⁴⁵ Aby zapoznać się z przykładowym przeglądem takich zastosowań, zob.: [One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries](#) („Zasada »jedno więcej – jedno mniej«: równoważenie regulacji w wybranych państwach OECD”) (dokument roboczy dotyczący polityki regulacyjnej OECD).

na obywateli i przedsiębiorstwa w niektórych wnioskach ustawodawczych poprzez oszczędności osiągnięte za sprawą innych wniosków ustawodawczych w tym samym obszarze polityki. Komisja będzie przedstawiała sprawozdania na temat rocznej realizacji zasady „jedno więcej – jedno mniej” w ramach *corocznego badania obciążenia*.

Komisja uruchomi projekt pilotażowy dotyczący zasady „jedno więcej – jedno mniej” już w drugiej połowie 2021 r. i zacznie wdrażać tę zasadę w ramach programu prac Komisji na 2022 r., którego przygotowanie jest w toku.

Kontrola i ilościowe określenie kosztów nie stanowią celu samego w sobie. Komisja nadal będzie składać nowe wnioski ustawodawcze, które mają przede wszystkim przynosić długoterminowe gospodarcze, społeczne i środowiskowe korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom. Przede wszystkim chodzi o to, aby korzyści przewyższały koszty, zgodnie z dobrymi praktykami przyjętymi w ramach unijnego systemu lepszego stanowienia prawa, który zyskał uznanie na forum międzynarodowym. Jak zwykle będą stosowane zasady pomocniczości i proporcjonalności. W związku z tym wdrożenie zasady „jedno więcej – jedno mniej” w żadnym wypadku nie będzie skutkowało obniżeniem unijnych wysokich norm i ambitnych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych ani też nie uniemożliwi przyjmowania nowych inicjatyw wnoszących wyraźną wartość dodaną w zakresie skutecznego osiągnięcia priorytetów politycznych.

Aby zapewnić zgodność z tymi normami i móc korzystać z uzyskanych korzyści, przedsiębiorstwa często muszą zainwestować w modernizację linii produkcyjnych, ograniczenie degradacji środowiska, poprawę zdrowia publicznego lub zwiększenie poziomu ochrony konsumentów lub pracowników. Choć takie zmiany nie zawsze przynoszą bezpośrednie korzyści przedsiębiorstwom, to jednak dzięki nim przedsiębiorstwa mogą korzystać z nadarzających się nowych możliwości rynkowych, zyskać przewagę konkurencyjną lub czerpać pośrednie korzyści, takie jak równe warunki działania na jednolitym rynku.

Jeżeli potrzeby inwestycyjne są szczególnie duże i odzwierciedlają ważne cele polityczne, UE lub państwa członkowskie zapewniają konkretne instrumenty wspierające wprowadzanie niezbędnych dostosowań⁴⁶. Instrumenty te przyczyniają się do uczynienia unijnych gospodarek i społeczeństw bardziej zrównoważonymi, odporniejszymi i lepiej przygotowanymi na wyzwania i możliwości związane z dwojaką transformacją – ekologiczną i cyfrową, tak aby nikt nie pozostał w tyle. Na przykład nowe przepisy mogą wymagać inwestowania w zwiększanie odporności w obliczu coraz większych skutków i zależności gospodarczych lub środowiskowych oraz powiązanego ryzyka, w tym ryzyka systemowego.

Ponadto przepisy na szczeblu UE zazwyczaj mają na celu wyeliminowanie fragmentacji regulacyjnej w poszczególnych państwach członkowskich poprzez zastąpienie 27 różnych systemów krajowych. Tego typu przyrost wydajności będzie zaliczany do „kosztów wyeliminowanych”.

Aby zminimalizować obciążenia związane z osiągnięciem celów polityki UE i wdrożyć zasadę „jedno więcej – jedno mniej”, oczekiwane koszty przestrzegania przepisów UE będą ilościowo określone w bardziej przejrzysty sposób i systematycznie prezentowane

⁴⁶ Na przykład Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, polityka spójności i fundusze rolnicze oraz mechanizm sprawiedliwej transformacji.

w ocenach skutków. Takie koszty będą stanowiły przedmiot analizy prowadzonej przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, a Parlament Europejski i Rada będą informowane o takich kosztach w ramach wniosków Komisji na potrzeby prowadzenia debaty politycznej. Koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i obywateli w związku z informowaniem, rejestracją, monitorowaniem i kontrolą będą kompensowane dzięki usuwaniu równoważnych obciążeń już istniejących w tym samym obszarze polityki.

Na potrzeby kosztów rekompensowanych w ramach zasady „jedno więcej – jedno mniej” zostaną wprowadzone następujące rozwiązania zwiększające elastyczność systemu:

- **elastyczność w ramach okresu sprawozdawczego** – jeżeli kosztu wyeliminowanego nie można zidentyfikować w programie prac na ten sam rok, koszt ten zostanie zgłoszony w kolejnym roku;
- **wymiana w szczególnych okolicznościach między różnymi obszarami polityki** – jeżeli proponowane przepisy nakładające koszty (koszty wprowadzane) uznaje się za konieczne, ale nie można określić kosztów eliminowanych w tym samym obszarze, Komisja może podjąć decyzję o wyeliminowaniu kosztów w innym obszarze polityki; oraz
- **wyjątki w określonych szczególnych okolicznościach** – jeżeli istnieje wola polityczna w zakresie uregulowania danej kwestii, ale nie można określić możliwości rekompensaty kosztów w tym samym obszarze (przykładem są regulacje w nowych obszarach polityki służące wyeliminowaniu luki regulacyjnej), Komisja może podjąć decyzję o wyłączeniu danej regulacji z zasady „jedno więcej – jedno mniej”.

Ramka 2: Stosowanie zasady „jedno więcej – jedno mniej” w praktyce

Opis stosowania zasady „jedno więcej – jedno mniej” w działaniach Komisji

(Szczegóły operacyjne i metodyczne zostaną przedstawione w zmienionych wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i zestawie instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa)

Cele na szczeblu UE:

- minimalizacja wynikających z przepisów UE obciążeń nakładanych na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa;
- zwiększenie świadomości decydentów na temat kosztów i korzyści wynikających z przepisów UE; oraz
- porównywalne oszacowania kosztów ponoszonych w różnych obszarach polityki.

Zakres zastosowania:

- Inicjatywy, zarówno nowe inicjatywy, jak i zmiany inicjatyw już obowiązujących, które powodują generowanie lub wyeliminowanie istotnych kosztów i którym towarzyszy ocena skutków.
- Etap pilotażowy w drugiej połowie 2021 r. Wszystkie stosowne wnioski ustawodawcze Komisji⁴⁷ począwszy od programu prac Komisji na 2022 r.
- Jeżeli dana inicjatywa wiąże się zarówno z nałożeniem, jak i usunięciem obciążeń, wówczas obciążenia nałożone będą zaliczane do kosztów wprowadzonych (nowe koszty), a obciążenia usunięte – do kosztów wyeliminowanych (oszczędności kosztów).

⁴⁷ Poprawki wprowadzone przez Parlament Europejski lub Radę uwzględnia się na etapie ewaluacji po wdrożeniu danych przepisów w państwach członkowskich.

- Wszystkie koszty przestrzegania przepisów⁴⁸ (tj. koszty dostosowania i koszty administracyjne) będą analizowane i określone ilościowo w ramach ocen skutków, pod warunkiem że takie działanie jest możliwe i proporcjonalne.
 - Koszty administracyjne będą kompensowane.
 - Koszty dostosowania będą wyraźnie i systematycznie przedstawiane w ocenach skutków w zakresie, w jakim jest to możliwe i proporcjonalne. Będą wprowadzane inne środki w celu jak największego zrównoważenia tych kosztów.
- Wszystkie koszty przestrzegania przepisów zostaną przeanalizowane przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, udostępnione publicznie i omówione w toku procesu legislacyjnego.

Sprawozdawczość:

- Sprawozdawczość będzie zapewniana w ramach *corocznego badania obciążenia*.
- W pilnych przypadkach, w których Komisja przyjmuje inicjatywę bez przeprowadzenia oceny skutków, informacje na temat powiązanych kosztów zostaną przekazane po publikacji wniosku ustawodawczego, tak aby w odniesieniu do tego wniosku można było zastosować zasadę „jedno więcej – jedno mniej”.

5.2. Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości

Komisja bardzo docenia wkład wniesiony przez państwa członkowskie, partnerów społecznych i zainteresowane strony (porady i praktyczne doświadczenie) w celu ustalenia, które przepisy nie spełniają już swoich celów, wiążą się z nadmiernymi obciążeniami, wymagają daleko idącej interwencji na potrzeby osiągnięcia przewidywanych celów lub mogą zostać uproszczone. Może okazać się, że dodatkowo część przepisów wymaga aktualizacji w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 i jego konsekwencji.

Do 2019 r. platforma REFIT wspierała działania Komisji w kierunku udoskonalenia przepisów UE w kontekście programu REFIT⁴⁹. Platforma stanowiła źródło cennych informacji na temat praktycznego wdrożenia i skutków prawodawstwa⁵⁰. Widoczność prac prowadzonych w ramach platformy była jednak ograniczona, a ich potencjał nie zawsze był w pełni wykorzystywany. Z tego względu w maju 2020 r. Komisja uruchomiła platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości⁵¹.

W ramach platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości kontynuuje się działania w zakresie identyfikacji możliwości upraszczania i zmniejszania obciążeń. Działalność platformy obejmuje również kontrolę obowiązujących przepisów w kontekście pojawiających się na świecie trendów i wyzwań. Dzięki temu Komisji

⁴⁸ Koszty dostosowania obejmują dokonywane inwestycje i ponoszone wydatki po stronie przedsiębiorstw, obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które to inwestycje i wydatki wiążą się z dostosowaniem prowadzonej działalności do wymogów określonych w przepisach prawnych. Koszty administracyjne wynikają z działalności administracyjnej prowadzonej w celu wywiązania się z obowiązków administracyjnych wynikających z przepisów prawnych (np. obowiązki sprawozdawcze związane z monitorowaniem i do celów statystycznych, informacje na temat etykietowania i braku etykietowania przekazywane osobom trzecim, rejestrowanie, certyfikacja produktów lub procesów).

⁴⁹ Komunikat Komisji pt. „Sprawność regulacyjna UE”, COM(2012) 746.

⁵⁰ Komunikat Komisji pt. „Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania”, COM(2019) 178.

⁵¹ [Decyzja Komisji C\(2020\) 2977 z dnia 11 maja 2020 r. ustanawiająca platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości \(Dz.U. C 163 z 12.5.2020, s. 3\).](#)

łatwiej jest zapewnić, aby polityka UE nie ulegała dezaktualizacji, sprzyjała innowacyjności, obejmowała identyfikację możliwości w zakresie transformacji cyfrowej, a także aby w jej ramach uwzględniano kwestię gęstości legislacyjnej⁵².

Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości służy do gromadzenia wiedzy fachowej administracji publicznych, partnerów społecznych, małych i dużych przedsiębiorstw, ekspertów technicznych i konsumentów oraz organizacji konsumenckich, zdrowotnych i środowiskowych, a także innych organizacji pozarządowych w ramach regularnych posiedzeń organizowanych w celu doskonalenia obowiązujących przepisów UE. Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny odgrywają ważną rolę jako członkowie odpowiednio grupy rządowej i grupy zainteresowanych stron, z których to grup składa się platforma. Utworzona przez Komitet Regionów sieć RegHub 2.0 będzie systematycznie angażowana w prace platformy.

W celu zapewnienia, aby prace platformy przynosiły terminowe, widoczne i przydatne wyniki, platforma działa na podstawie rocznego programu prac. W programie prac platformy na 2021 r.⁵³ skoncentrowano się na identyfikacji możliwości w zakresie transformacji cyfrowej, wsparciu skutecznych obowiązków etykietowania i uzyskania zezwolenia oraz obowiązków sprawozdawczych, a także na poprawie jakości przepisów w celu unikania niespójności oraz powielania działań, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby przepisy nie ulegały dezaktualizacji.

Członkowie platformy sporządzają roczny program prac na podstawie informacji przekazywanych przez sieć pełnomocników ds. MŚP (reprezentowaną przez pełnomocnika UE ds. MŚP), państwa członkowskie, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i sieć RegHub 2.0.

6. UDOSKONALANIE DOSTĘPNEGO ZESTAWU NARZĘDZI

Na przestrzeni 20 lat – czyli odkąd przeprowadzono pierwsze oceny skutków i ewaluacje⁵⁴ – narzędzia te stały się integralną częścią prowadzonego przez Komisję procesu kształtowania polityki. Działania te nie powinny jednak ograniczać się do wstępnych wniosków Komisji, ale należy je również prowadzić w odniesieniu do przepisów przyjmowanych na koniec procesu negocjacji. Parlament Europejski i Rada podjęły takie zobowiązanie w ramach Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 r.

Komisja ze swojej strony planuje wprowadzić następujące udoskonalenia w zakresie ewaluacji i ocen skutków. Komisja pragnie dowiedzieć się, w jaki sposób jej partnerzy instytucjonalni planują usprawnić własne działania, w szczególności w świetle zobowiązań podjętych w porozumieniu międzyinstytucjonalnym.

⁵² Dotyczy to kwestii, czy samo ustanowienie zasad i celów jest wystarczające, czy też konieczne jest określenie szczegółowych wytycznych technicznych dotyczących sposobu osiągnięcia tych celów. Może to mieć wpływ na zakres swobody uznania organów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w procesie wdrażania danych przepisów (zob. prace grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”).

⁵³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_pl

⁵⁴ Komisja sporządza sektorowe oceny skutków od lat 90. XX w.

6.1. Włączanie prognozy strategicznej w kształtowanie polityki

Pandemia COVID-19 unaoczniała nam, że samo zarządzanie bieżącymi wyzwaniami jest niewystarczające, a UE musi ponadto podejmować większe starania w celu przewidywania przyszłych wyzwań. UE potrzebuje dobrze zaprojektowanej polityki w celu zwiększenia swojej odporności, wykorzystywania możliwości w strategicznych sektorach i wyeliminowania słabych punktów zgodnie z nadrzędnymi celami UE. Komisja chce zapewnić, aby polityka UE była dostosowana do wymogów przyszłości, na przykład poprzez uwzględnianie pojawiających się megatrendów⁵⁵, takich jak między innymi przyspieszenie zmian technologicznych, hiperłączość oraz istotne trendy demograficzne, a także poprzez stosowanie analiz sytuacji w celu identyfikacji ewentualnych przyszłych zmian w określonych dziedzinach.

W tym kontekście strategiczna prognoza oparta na dowodach naukowych będzie odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu polityki UE nieulegającej dezaktualizacji poprzez zapewnienie, aby w obecnie podejmowanych decyzjach brano pod uwagę perspektywę długoterminową, w tym aby uwzględniano w nich wkład w realizację zobowiązań długoterminowych, takich jak osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Taka strategiczna prognoza zapewni również dynamiczną perspektywę synergii i kompromisów między poszczególnymi celami polityki UE, wspierając tym samym spójność polityk UE.

Ponieważ prognoza strategiczna wspiera główne inicjatywy polityczne, stanie się ona integralną częścią Programu lepszego stanowienia prawa Komisji. W obszarach polityki, które podlegają szybkim zmianom strukturalnym, w ramach ocen skutków, ocen adekwatności i głównych ewaluacji w miarę możliwości będą uwzględniane główne trendy, takie jak trendy zidentyfikowane w *sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2020 r.*⁵⁶ i w jego kolejnych edycjach. Pytania związane z prognozowaniem można również zawrzeć w konsultacjach publicznych, aby poznać punkt widzenia zainteresowanych stron w danych obszarze polityki. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej weźmie pod uwagę istotniejsze znaczenie prognozy strategicznej, kontrolując oceny skutków, oceny adekwatności i główne ewaluacje Komisji. Ponadto informacje pochodzące z prognozy strategicznej będą wykorzystywane w procesie oceny sposobu, w jaki przepisy UE pozostają dostosowane do wymogów przyszłości i umożliwiają innowacje zgodne z celami polityki UE. Ponadto w ewaluacjach i ocenach adekwatności będzie brana pod uwagę kwestia długoterminowego znaczenia polityki w świetle możliwych przyszłych zmian.

6.2. Bardziej kompleksowe i przejrzyste oceny skutków

Publikacja uzasadnienia wszystkich istotnych wniosków

Oceny skutków przeprowadza się w odniesieniu do inicjatyw w przypadkach, w których dostępne są rozwiązania alternatywne, a oczekiwane skutki można z wyprzedzeniem wyraźnie określić i mają one istotne znaczenie z punktu widzenia społeczeństwa. Bywa jednak, że konieczne jest podjęcie działania legislacyjnego w trybie pilnym, w przypadku którego nie ma czasu na przeprowadzenie wszystkich etapów określonych w wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa.

⁵⁵ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en

⁵⁶ Komunikat Komisji pt. „Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2020 r. Prognoza strategiczna – w kierunku bardziej odpornej Europy”, COM(2020) 493.

W dobie kryzysu związanego z COVID-19 Komisja była zmuszona do zaproponowania szeregu inicjatyw w trybie pilnym. W większości przypadków były to decyzje lub akty, które tak czy inaczej nie wymagałyby przeprowadzenia oceny skutków. W pozostałych przypadkach były to inicjatywy, które w normalnych warunkach stanowiłyby przedmiot konsultacji publicznych i ocen skutków, na których przeprowadzenie brakowało jednak czasu. W uzasadnieniach przedstawiono argumenty przemawiające za przedstawieniem wniosków i wyjaśniono powody, dla których nie zdołano z wyprzedzeniem przeprowadzić pełnej oceny skutków ze względu na brak czasu i szybki rozwój sytuacji.

Komisja będzie kontynuować wyjaśnianie braku oceny skutków w uzasadnieniu odpowiednich wniosków ustawodawczych (tj. wniosków niepodlegających kontroli Rady ds. Kontroli Regulacyjnej). W takich przypadkach⁵⁷ analiza i wszystkie dowody potwierdzające będą przedstawiane w dokumencie roboczym służb Komisji publikowanym wraz z wnioskiem lub najpóźniej przed upływem 3 miesięcy od publikacji wniosku. Dokument ten będzie zawierał dokładne wyjaśnienie sposobu i czasu przeprowadzenia późniejszej oceny wniosku.

Udoskonalenie analizy i zgłaszania skutków

Z wychodzeniem z obecnego kryzysu będzie wiązać się zmiana paradygmatu w zakresie wyznaczania kierunku polityki i dokonywania inwestycji na bezprecedensową skalę, co ukształtuje świat dla przyszłego pokolenia. W tym zakresie należy przyjąć podejście strategiczne zapewniające nie tylko odbudowę, ale również przyspieszenie dwójakiej transformacji i uczynienie świata lepszym, bardziej odpornym i równym niż był w przeszłości. Dlatego też wszystkie przygotowywane wnioski ustawodawcze powinny przyczyniać się do osiągnięcia nadrzędnych celów.

W tym celu Komisja będzie identyfikować cele zrównoważonego rozwoju istotne w przypadku każdego wniosku i analizować sposób, w jaki dana inicjatywa przyczyni się do ich osiągnięcia⁵⁸. Powiązania z celami zrównoważonego rozwoju będą uwzględniane w całym procesie ewaluacji i ocen skutków.

Aby odzwierciedlić ambitne cele Komisji pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen, usprawiona zostanie analiza i sprawozdawczość w zakresie niektórych rodzajów skutków, w szczególności tych związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz ich społecznie sprawiedliwym wymiarem⁵⁹. Komisja zwróci większą uwagę na wymiar równości płci, jak również równości wszystkich obywateli⁶⁰, aby konsekwentnie uwzględniać go na wszystkich etapach kształtowania polityki. Wzmocniona zostanie ocena oddziaływania terytorialnego⁶¹ i mechanizm weryfikowania wpływu określonych rozwiązań na sytuację obszarów wiejskich⁶², tak aby lepiej uwzględnić potrzeby

⁵⁷ Tj. w przypadkach, w których Komisja, korzystając z uprawnienia dyskrejonálního, podjęła decyzję o nieprzeprowadzeniu oceny skutków, którą należało przeprowadzić zgodnie z przepisami wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa.

⁵⁸ Zastosowana zostanie zasada proporcjonalnej analizy, a zatem skutki zostaną określone ilościowo w stopniu, w jakim jest to wykonalne.

⁵⁹ Zob. komunikat Komisji pt. [„Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych”](#), COM(2021) 102 final.

⁶⁰ Zgodnie z art. 8 i 10 TFUE.

⁶¹ W nawiązaniu do komunikatu Komisji pt. [„Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki UE”](#), COM(2018) 703: *weryfikacja konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania terytorialnego zostanie wprowadzona jako część narzędzi, tak aby służby Komisji mogły określić, kiedy należy przeprowadzić oceny oddziaływania terytorialnego.*

⁶² Komunikat Komisji pt. [„Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”](#), COM(2017) 713 final.

i specyfikę różnych obszarów UE, na przykład obszarów miejskich i wiejskich, obszarów transgranicznych⁶³ i regionów najbardziej oddalonych⁶⁴, w celu ułatwienia bardziej symetrycznej odbudowy i osiągnięcia spójności w całej Unii. Jednocześnie Komisja będzie dążyć do lepszego uwzględnienia zewnętrznych skutków polityki wewnętrznej i jej znaczącego wpływu na państwa trzecie; więcej uwagi poświęci podmiotom działającym w tych państwach. W stosownych przypadkach skutki te zostaną przeanalizowane w ocenach skutków i przedstawione w uzasadnieniach towarzyszących wnioskowi Komisji.

Ponadto oceny skutków muszą odzwierciedlać poszczególne skutki kryzysu związanego z COVID-19. W szczególności definicja problemu, analiza pomocniczości i proporcjonalności, sytuacja wyjściowa i ocena wariantów strategicznych powinny uwzględniać zmienione okoliczności, w tym skutki długoterminowe określone w prognozie oraz potrzebę wzmocnienia odporności.

MŚP poważnie ucierpiały w wyniku kryzysu. Staranna ocena skutków wniosków Komisji dotyczących MŚP zagwarantuje ukierunkowanie poszczególnych działań, osiągnięcie celów tych działań i niegenerowanie dodatkowych, niepotrzebnych kosztów. W osiągnięciu tego celu pomoże bardziej systematyczne i proporcjonalne stosowanie „testu MŚP”⁶⁵.

Ponadto Komisja zamierza przeredagować streszczenia ocen skutków, aby uczynić je atrakcyjną lekturą dla szerszego grona odbiorców. Zadba również o to, by uzasadnienia zawierały jasny opis podstawowych przesłanek stojących za danymi wnioskami ustawodawczymi.

Tabela oceny zgodności z zasadą pomocniczości

Lepsze stanowienie prawa polega częściowo na podejmowaniu działań na szczeblu UE tylko wtedy, gdy jest to konieczne, i w niezbędnym zakresie. Zasady pomocniczości i proporcjonalności stanowią podstawę traktatów UE i są systematycznie stosowane w odniesieniu do wniosków ustawodawczych Komisji.

Grupa zadaniowa ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” oraz przegląd osiągnięć w zakresie lepszego stanowienia prawa uwidoczniły pilną potrzebę lepszego informowania przez Komisję, dlaczego jej zdaniem działania na szczeblu UE są konieczne w konkretnych przypadkach. Komitet Regionów opracował zestaw standardowych pytań dotyczących pomocniczości i proporcjonalności⁶⁶, aby umożliwić wspólne rozumienie tych zasad.

Zgodnie z wcześniejszymi zobowiązaniami⁶⁷ Komisja opublikuje tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości wraz z każdym ważnym wnioskiem dotyczącym politycznie

⁶³ Komunikat Komisji pt. „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”, COM(2017) 534 final.

⁶⁴ W swoim komunikacie: [Silniejsze i odnowione partnerstwo strategiczne z regionami najbardziej oddalonymi UE](#), COM(2017) 623 final, Komisja zobowiązała się do zapewnienia, aby problemy i interesy regionów najbardziej oddalonych zostały odpowiednio uwzględnione jako istotne elementy oceny skutków i oceny polityki.

⁶⁵ Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa z 2017 r., [instrument nr 22](#).

⁶⁶ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysiskit.aspx>

⁶⁷ Komunikat Komisji pt. [„Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmocnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE”](#), COM(2018) 703.

drażliwych zagadnień, któremu towarzyszyć będzie ocena skutków⁶⁸. Powinno to ułatwić instytucjom politycznym zrozumienie, które aspekty związane z potrzebą przeprowadzenia działań UE oraz określeniem ich kształtu są kontrowersyjne. Ma to na celu skupienie dyskusji na tych punktach.

Dwojaka transformacja

Europejski Zielony Ład zobowiązał Komisję do poprawy sposobu, w jaki lepsze stanowienie prawa uwzględnia i wspiera zrównoważony rozwój. Lepsze stanowienie prawa jest również ważnym narzędziem wspierającym postępy w realizacji wspólnej wizji i odpowiednich działań, dzięki którym UE odniesie sukces w ramach cyfrowej dekady. Będzie ono wspierać transformację cyfrową i wdrażanie zasady „nie czyn poważnych szkód” w następujący sposób:

- konsultacje z zainteresowanymi stronami wyraźnie obejmują aspekty środowiskowe i cyfrowe, jeśli jest to istotne;
- ocena preferowanego wariantu w ocenach skutków zostanie rozszerzona o analizę zasady „nie czyn poważnych szkód” i zasady domyślnej cyfrowości;
- wszystkie stosowne ewaluacje będą zawierały konkretne pytanie o to, czy można jeszcze bardziej zminimalizować wpływ na środowisko i czy można zrobić więcej na rzecz udanej transformacji cyfrowej;
- uzasadnienie towarzyszące wszystkim wnioskom ustawodawczym będzie zawierało wyjaśnienie, w jaki sposób każda inicjatywa jest zgodna z zasadą „nie czyn poważnych szkód” i przyczynia się do realizacji europejskiego sposobu budowania społeczeństwa cyfrowego i gospodarki cyfrowej.

W ten sposób Komisja zapewni przestrzeganie zobowiązań określonych w Europejskim prawie o klimacie oraz realizację celów i zasad określonych w komunikacie w sprawie cyfrowego kompasu na 2030 r.

6.3. Wzmocnienie ewaluacji w celu lepszego wykorzystania ich wyników

Znaczna większość wniosków ustawodawczych Komisji dotyczy przeglądów obowiązującego prawodawstwa, w tym przepisów odnoszących się do programów wydatków. Aby przyniosły one jak najlepsze rezultaty, konieczne jest sprawdzenie, czy unijne strategie i programy finansowania przynoszą oczekiwane rezultaty oraz pozostają aktualne i odpowiednie do realizacji zamierzonych celów. W ten sposób zdobywane jest doświadczenie.

Dlatego Komisja będzie nadal zdecydowanie trzymać się zasady „najpierw oceniaj”. Już teraz ponad 80 % ocen skutków przeprowadzanych przez Komisję na poparcie zmian legislacyjnych opiera się na ewaluacji.

Więcej przydatnych klauzul dotyczących monitorowania i klauzul przeglądowych

Nie ulega wątpliwości, że akt ustawodawczy UE można ocenić jedynie przy udziale zainteresowanych stron i dopiero po jego pełnym wdrożeniu przez państwa członkowskie. Dlatego też musi upłynąć wystarczająco dużo czasu, zanim Komisja

⁶⁸ Z wyjątkiem obszarów należących do wyłącznej kompetencji UE, w których pomocniczość nie ma zastosowania.

będzie mogła zgromadzić dostateczne ilości danych i dowodów, aby ocenić skuteczność prawodawstwa.

Współprawodawcy często jednak wprowadzają poprawki, w drodze których przepisy zawierają niejasne wymogi dotyczące rodzaju przeglądu, jaki należy przeprowadzić, lub które narzucają terminy przeprowadzenia oceny (części) przepisów wpływające zanim zdobędzie się wystarczające doświadczenie praktyczne i informacje na temat wdrożenia tych przepisów i ich skutków. Europejski Trybunał Obrachunkowy podniósł tę kwestię, oceniając unijną politykę ewaluacji⁶⁹. Wnioski ustawodawcze Komisji będą zawierały klauzule przeglądowe, które są zgodne z zaleceniami audytorów, ale ostateczny rezultat wciąż zależy w dużej mierze od współprawodawców.

Aby klauzule przeglądowe były bardziej spójne, Komisja proponuje współprawodawcom wyraźniejsze rozróżnienie między sprawozdaniami z wdrażania a ewaluacjami⁷⁰. Pierwsze z nich obejmowałyby postępy w transpozycji, wdrażaniu i stosowaniu prawodawstwa, w tym wszelkie napotkane w związku z tym problemy. W ramach tych drugich oceniano by prawodawstwo (w tym programy wydatków) kilka lat po rozpoczęciu wdrażania, oceniając jego skutki w świetle ustalonych kryteriów ewaluacji⁷¹.

Ewaluacje i późniejsze oceny skutków są w dużym stopniu uzależnione od jakości, dostępności i ponownego wykorzystania danych⁷². Dlatego też kluczowe znaczenie ma monitorowanie skuteczności przepisów prawnych w praktyce. Jednocześnie takie monitorowanie i związane z nim obowiązki sprawozdawcze nakładają obciążenia administracyjne na przedsiębiorstwa i organy publiczne. W związku z tym należy zachować równowagę pomiędzy gromadzeniem tylko tego, co jest ściśle niezbędne, a posiadaniem wystarczającej ilości danych dostępnych do przyszłych ewaluacji. Z tego powodu Komisja wzywa współprawodawców do zagwarantowania, by wszystkie akty prawne zawierały klauzule dotyczące monitorowania i klauzule sprawozdawczości, które zapewnią wystarczającą ilość odpowiednich danych do ich oceny.

Aby stworzyć spójne klauzule przeglądowe i wykonalne klauzule dotyczące monitorowania, Komisja zachęca Parlament Europejski i Radę do opracowania wspólnych definicji i określenia najlepszych praktyk w ramach regularnego dialogu w kontekście Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 krajowe organy statystyczne wprowadziły środki tymczasowe w celu zmniejszenia obciążeń sprawozdawczych nakładanych na przedsiębiorstwa, na przykład poprzez dostosowanie niektórych kwestionariuszy i trybów przekazywania informacji. Jednocześnie Eurostat i krajowe organy statystyczne w dalszym ciągu dostarczały wysokiej jakości danych statystycznych niezbędnych w działaniach na rzecz odbudowy gospodarczej i w codziennym monitorowaniu funkcjonowania przepisów UE.

⁶⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 16/2018 pt. „Przegląd ex post ustawodawstwa UE – system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”](#).

⁷⁰ Ma to na celu uniknięcie tworzenia rozbieżnych kategorii, np. „ocena doświadczeń z realizacji”, „przeprowadzenie przeglądu realizacji”, „monitorowanie stosowania rozporządzenia ... [poprzez] w szczególności badanie jego skuteczności”, „ewaluacja realizacji”, „sprawozdanie z realizacji i oddziaływania”, „przegląd wszystkich elementów”, „przegląd funkcjonowania i skuteczności”.

⁷¹ Skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i europejska wartość dodana.

⁷² Zgodnie ze [strategią cyfrową Komisji](#) i [europejską strategią w zakresie danych](#).

Poprawa ewaluacji i ocen adekwatności w celu bardziej przemyślanego kształtowania polityki

Ewaluacje są najbardziej pouczające, gdy tworzą solidną bazę dowodową na temat sukcesów i niedociągnięć, określając jednocześnie obszary wymagające poprawy w odniesieniu do pojawiających się tendencji i wyzwań. Co ważne, powinny one dostarczać więcej informacji o tym, *dlaczego* akty prawne przyniosły lub nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Ewaluacje muszą zatem zawierać dokładne, oparte na dowodach ustalenia dotyczące funkcjonowania prawodawstwa oraz wnioski, które wyraźnie odnoszą się do oceny. Komisja będzie wyraźniej informować o wszelkich niezamierzonych konsekwencjach lub słabszych wynikach przepisów UE (w porównaniu z przewidywanymi celami), tak aby ewaluacje mogły lepiej służyć kształtowaniu polityki.

W kontekście zasady „jedno więcej – jedno mniej” w ramach ewaluacji zostaną zweryfikowane wstępnie oszacowane koszty i korzyści w stosunku do rzeczywistych wyników, po wprowadzeniu poprawek przez współprawodawców i wdrożeniu na szczeblu krajowym. Szczególnie przydatne w tym względzie są oceny adekwatności całych obszarów polityki (a nie ewaluacje konkretnych aktów ustawodawczych). Poza oceną stopnia, w jakim udało się zrealizować cele inicjatywy politycznej, oceny uwzględniają skumulowane skutki prawodawstwa, nakładanie się przepisów i niespójności, dając w ten sposób pełniejszy obraz korzyści i obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa, osoby fizyczne i administrację publiczną. Oceny adekwatności w odniesieniu do kwestii horyzontalnych, takich jak obowiązki sprawozdawcze, zostały już przeprowadzone w ograniczonej liczbie obszarów polityki (np. środowisko, rolnictwo) i wykazały one znaczny potencjał w zakresie uproszczenia wymogów i zmniejszenia kosztów związanych ze sprawozdawczością. Komisja będzie dążyła do częstszego przeprowadzania takich horyzontalnych ocen adekwatności w przyszłości, ponieważ okazały się one bardzo przydatne, mimo że wymagały znacznych wysiłków organizacyjnych.

Oceny adekwatności i główne ewaluacje są monitorowane przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, która zapewnia kontrolę jakości oceny funkcjonowania prawodawstwa.

Ponadto, podobnie jak w przypadku ocen skutków, streszczenia staną się bardziej dostępne i będą zawierały więcej informacji na temat funkcjonowania prawodawstwa.

6.4. Silna Rada ds. Kontroli Regulacyjnej

W ramach Komisji Rada ds. Kontroli Regulacyjnej ocenia jakość ocen skutków, głównych ewaluacji i ocen adekwatności, które wykorzystuje się w procesie decyzyjnym w zakresie polityki (ale które go nie zastępują). Rada nie może kwestionować i nie kwestionuje celów i wyborów politycznych przedstawionych w sprawozdaniach towarzyszących projektom wniosków, ale bierze pod uwagę jakość dowodów, analiz i logikę interwencji. W ramach swojej roli doradczej Rada będzie nadal oferować doradztwo w zakresie stosowania i interpretacji wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa, uwzględniając zmiany wynikające z niniejszego komunikatu, w tym w zakresie stosowania wyłączeń.

Jeżeli Rada stwierdzi, że ocena skutków lub ewaluacja nie spełnia standardów określonych w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa, wydaje negatywną opinię. Sprawozdanie, o którym mowa, musi wówczas zostać poddane przeglądowi.

Jeżeli Rada wyda dwie negatywne opinie na temat danej oceny skutków, jedynie wiceprzewodniczący do spraw stosunków międzyinstytucjonalnych i prognozowania może przedłożyć inicjatywę kolegium komisarzy do ewentualnego przyjęcia. Żaden organ nadzoru regulacyjnego w państwach członkowskich nie dysponuje takim zakresem wpływu.

Przewodnicząca von der Leyen zmieniła decyzję o ustanowieniu Rady⁷³ w celu zapewnienia nieprzerwanego funkcjonowania Rady po wygaśnięciu mandatu jej członków, a także w celu wzmocnienia jej działań informacyjnych, tak aby jej rola była lepiej znana społeczeństwu.

Obecnie Rada może również angażować się w niezależne działania informacyjne. Będzie ona dążyć do podnoszenia świadomości na temat swojej pracy poza instytucjami politycznymi UE, a tym samym do wzmocnienia zaufania do jakości pracy Komisji. Ponadto będzie ona w większym stopniu współpracować z podobnymi organami w państwach członkowskich celem pielęgnowania wspólnego podejścia do lepszego stanowienia prawa.

Rada będzie także odgrywać istotną rolę w kontroli ocen skutków i ewaluacji w świetle zasady „jedno więcej – jedno mniej”, prognozowania strategicznego i odpowiedniego uwzględniania różnych skutków kryzysu związanego z COVID-19.

7. KLUCZOWA ROLA EGZEKWOWANIA PRZEPISÓW

UE opiera swoje działanie na wspólnie uzgodnionych zasadach. Aby zasady te funkcjonowały, państwa członkowskie muszą je w pełni wdrożyć i egzekwować w odpowiednim czasie. Państwa członkowskie muszą następnie zapewnić właściwe stosowanie i egzekwowanie przepisów, ponieważ ich nieegzekwowanie wiąże się z kosztami dla obywateli i przedsiębiorstw⁷⁴.

Pełniąc rolę strażnika traktatów, Komisja pomaga państwom członkowskim we wdrażaniu prawa Unii i ściga poważne naruszenia przepisów UE. Komisja i państwa członkowskie ponoszą zatem wspólną odpowiedzialność za egzekwowanie prawa Unii.

Skuteczne stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie prawa Unii jest priorytetem dla Komisji pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w wytycznych politycznych przewodniczącej von der Leyen Komisja będzie nadal ukierunkowywać i wspierać państwa członkowskie w ich działaniach na rzecz transpozycji dyrektyw, wdrażania rozporządzeń i właściwego stosowania przepisów UE. W ramach prowadzonych przez siebie kontroli zgodności Komisja sprawdza, w jaki sposób państwa członkowskie transponują przepisy UE do przepisów krajowych. Aby zapewnić skuteczny dialog na etapie transpozycji, Komisja polega na państwach członkowskich w zakresie jasnych i precyzyjnych informacji na temat przepisów krajowych.

⁷³ Decyzja C(2019) 5565 z dnia 17 lipca 2019 r. i decyzja P(2020) 2 z dnia 23 stycznia 2020 r.

⁷⁴ Np. całkowite koszty ponoszone przez społeczeństwo w związku z obecnymi lukami we wdrażaniu prawa ochrony środowiska wynoszą około 55 mld EUR rocznie. Badanie COWI dla Komisji Europejskiej, [„Costs of not implementing EU environmental law”](#) [Koszty niewdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska] (2019).

W swoim komunikacie w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku⁷⁵ Komisja podkreśliła, że nadmierne rygorystyczne wdrażanie często przekłada się na dodatkowe obciążenia regulacyjne lub administracyjne dla konsumentów i przedsiębiorstw, co ma szczególny wpływ na MŚP. W ramach kontroli zgodności nie można jednak dokładnie określić wszystkich przepisów krajowych, które wykraczają poza wymogi przepisów UE. Komisja nie może również w niektórych przypadkach dokładnie określić, jaka część obciążeń regulacyjnych wynika z faktu, że państwa członkowskie dodają elementy o znaczeniu krajowym przy wdrażaniu przepisów UE. Zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa⁷⁶ Komisja ponawia swój wniosek do państw członkowskich o zgłaszanie przypadków, w których decydują się one na dodawanie elementów, które nie wynikają z przepisów UE.

W przyszłości Komisja zamierza przeprowadzić przegląd swoich działań w zakresie nadzoru i egzekwowania prawa, aby upewnić się, że są one w stanie zapewnić funkcjonowanie prawa Unii w praktyce.

8. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę możliwości i wyzwania w procesie wychodzenia z ostatniego kryzysu, bardziej niż kiedykolwiek ważne jest, aby stanowienie prawa odbywało się w sposób jak najbardziej efektywny. Dlatego też, chociaż Komisja już teraz dysponuje jednym z najlepszych na świecie systemów „lepszego stanowienia prawa”, Parlament Europejski, Rada i Komisja nadal muszą robić więcej. Dotyczy to w szczególności oceny najważniejszych poprawek wprowadzanych w trakcie negocjacji lub w ostatecznych tekstach legislacyjnych.

Po pierwsze należy zadbać o to, by instytucje Unii Europejskiej, władze lokalne, regionalne i krajowe, partnerzy społeczni, przedsiębiorcy, społeczeństwo obywatelskie, środowisko naukowe i opinia publiczna wspólnie pracowały nad kształtowaniem wysokiej jakości polityki UE. Komisja ze swojej strony będzie doskonalić sposób, w jaki konsultuje się i komunikuje z zainteresowanymi stronami, oraz zwiększać przejrzystość. W szczególności zwiększy świadomość obywateli na temat portalu internetowego „Wyraź swoją opinię” i zapewni każdemu z nich możliwość przeglądania konsultacji umieszczanych na tym portalu, nawet bez wcześniejszej znajomości tej strony.

Komisja zwiększa starania na rzecz uproszczenia prawodawstwa i zmniejszenia jego uciążliwości poprzez wprowadzenie zasady „jedno więcej – jedno mniej” i korzystanie z porad dostępnych na platformie ds. dostosowania się do wymogów przyszłości. Ponadto Komisja będzie pracować nad swoim zestawem instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa w celu lepszego wykorzystania prognozowania, włączenia celów zrównoważonego rozwoju do głównego nurtu polityki oraz lepszego uwzględniania zrównoważonego rozwoju i znaczenia transformacji cyfrowej. Komisja będzie poddawać swoje podejście przeglądowi, aby zagwarantować, że przyniesie ono zamierzone efekty. W tym celu w 2023 r. podsumuje sposób stosowania zasady „jedno więcej – jedno mniej” i dokona przeglądu jej wdrażania.

⁷⁵ Komunikat Komisji [w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku](#), COM(2020) 93.

⁷⁶ Zob. pkt 43 Porozumienia.

Najskuteczniejszym sposobem na osiągnięcie postępów w zakresie lepszego stanowienia prawa (a tym samym na osiągnięcie lepszych wyników) jest ścisła współpraca w nadchodzących latach. W ten sposób można zagwarantować, że w trakcie kadencji obecnej Komisji UE stanie się silniejsza i bardziej odporna.

Komisja:

- zaangażuje się wraz z Parlamentem Europejskim i Radą w pełne wdrożenie Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, w tym w poprawę jakości przepisów UE, aby zapewnić ich jasność, czytelność i zrozumiałość;
- skróci proces konsultacji do mniejszej liczby etapów poprzez wprowadzenie jednego zaproszenia do zgłaszania uwag, udoskonalenie kwestionariuszy i przeprowadzanie konsultacji tylko raz, w przypadku zmiany aktu prawnego;
- rozpowszechni informacje o ulepszonym portalu internetowym „Wyraź swoją opinię”;
- będzie szybko przedstawiać uwagi na temat konsultacji i oferować dalsze aktualizacje; dokładnie odzwierciedli wkład władz lokalnych, regionalnych i krajowych;
- ułatwi dostęp do dowodów stanowiących podstawę każdego wniosku ustawodawczego poprzez lepsze powiązanie baz danych i repozytoriów oraz stopniowe ich udostępnianie społeczeństwu;
- wprowadzi zasadę „jedno więcej – jedno mniej” w celu dalszego minimalizowania obciążeń przy proponowaniu prawodawstwa oraz przeanalizuje skumulowany wpływ prawodawstwa na obywateli i przedsiębiorstwa;
- uwzględni opinie platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości – grupy ekspertów wysokiego szczebla wspomagającej Komisję poprzez przedstawianie opinii na temat sposobów uproszczenia przepisów UE, zwiększenia ich skuteczności oraz zapewnienia, aby były odporne na innowacje i nie ulegały dezaktualizacji;
- uczyni prognozowanie integralną częścią kształtowania polityki i Programu lepszego stanowienia prawa poprzez włączenie go do ocen skutków i ewaluacji;
- w przypadku ważnych inicjatyw dotyczących politycznie drażliwych zagadnień, w odniesieniu do których nie było możliwe przygotowanie oceny skutków – opublikuje uzasadnienie i dowody w ciągu 3 miesięcy;
- dopilnuje, aby lepsze stanowienie prawa sprzyjało wdrażaniu zasady „nie czyni poważnych szkód” i zasady domyślnej cyfrowości we wszystkich obszarach polityki;
- poprawi analizę i sprawozdawczość w zakresie skutków wniosków (np. w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju, MŚP, zrównoważonego rozwoju, równości, pomocniczości i proporcjonalności);
- dokona wyraźniejszego rozróżnienia między sprawozdaniami z wdrażania a ewaluacjami oraz zwróci się do Parlamentu Europejskiego i Rady o opracowanie wspólnych definicji i określenie najlepszych praktyk w zakresie spójnych klauzul przeglądowych i klauzul dotyczących monitorowania w przepisach UE;
- zwiększy przydatność ewaluacji do ulepszania polityki oraz będzie częściej korzystać z ocen adekwatności w celu określenia możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń;
- poprawi jakość i dostępność ram i danych w zakresie monitorowania, aby umożliwić bardziej zdecydowane ewaluacje;
- będzie polegać na Radzie ds. Kontroli Regulacyjnej w zakresie kontroli ocen skutków, ewaluacji i ocen adekwatności w świetle zasady „jedno więcej – jedno mniej” i prognozowania oraz
- dokona przeglądu swoich działań w zakresie nadzoru i egzekwowania prawa.