

Bruxelles, 28. travnja 2026.
(OR. en)

8435/26

AG 70
SIMPL 79
BETREG 3
IA 96

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	28. travnja 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 380 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Jednostavnija, jasnija i bolje provedena pravila EU-a



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 28.4.2026.
COM(2026) 380 final

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

Jednostavnija, jasnija i bolje provedena pravila EU-a

Europska unija nalazi se na prekretnici. Suočava se s napetom geopolitičkom situacijom, gospodarskim pritiskom i prijetnjama sigurnosti i demokraciji. Ujedno nastoji što prije ukloniti strukturne prepreke i poboljšati uvjete za potporu visokokonkurentnom, inovativnom i održivom socijalnom tržišnom gospodarstvu. Pritom trebamo osigurati jednostavan, učinkovit, transparentan i provediv regulatorni okvir čvrsto utemeljen na vladavini prava kojim se podupire potpuno integrirano jedinstveno tržište. Ujedinjena Europa koja iskorištava svoje jake strane i održava konkurentsku prednost neizostavan je dio tih napora. Ključnu ulogu u tome ima strateška provedba prava EU-a, posebno u područjima u kojima je to najvažnije za naše građane i poduzeća. Kvaliteta i provedivost pravila EU-a također utječu na sposobnost Unije za vanjsko djelovanje i promicanje vlastitih standarda, što doprinosi gospodarskoj sigurnosti EU-a i njegovu globalnom utjecaju.

Kako je prepoznao OECD¹, Komisija ima jedan od najnaprednijih sustava bolje regulative koji objedinjuje dokaze, analizu učinka i opsežno savjetovanje s dionicima. Uz to je poduzela ambiciozne mjere za jačanje jedinstvenog tržišta, prava građana i temeljnih sloboda te zaštitu vladavine prava. Unatoč tome, građani, poduzeća i javne uprave nerijetko se suočavaju sa složenim, opširnim ili dvosmislenim propisima na razini EU-a ili nacionalnoj razini. Susreću se i sa znatnim kašnjenjem u prenošenju i provedbi propisa EU-a, problemima u izvršenju, birokratskim preprekama i nepotrebnom prekomjernom regulacijom na nacionalnoj razini.

Fragmentirana, zakašnjela ili polovična provedba prava EU-a otežava postizanje ciljeva politike EU-a, oslabljuje jedinstveno tržište i narušava konkurentnost i otpornost Unije. Dugotrajne i znatne povrede prava EU-a ujedno mogu ugroziti vladavinu prava, koja je u aktualnom globalnom kontekstu i dalje pod pritiskom. Jamčenje vladavine prava nije samo pitanje zaštite vrijednosti EU-a, već i okosnica pravne sigurnosti, predvidljivosti i povoljnog ulagačkog i poslovnog okruženja.

Cilj je ove Komunikacije modernizirati način na koji se propisi EU-a osmišljavaju, provode i izvršavaju te osigurati da budu jasni, prilagodljivi i svrsishodni, čime se doprinosi ostvarivanju plana „Jedna Europa, jedno tržište”². Pojednostavnjenjem postupaka, jačanjem baze dokaza naših prijedloga i osiguravanjem stroge primjene načela proporcionalnosti EU može poduprijeti postizanje svojih ciljeva politike, potaknuti konkurentnost, povećati pravnu sigurnost te brže i učinkovitije odgovoriti na hitne potrebe. Vodeći računa o tim ciljevima, Komunikacijom se uvode mjere za bolju provedbu i brže izvršenje zakonodavstva EU-a u svim područjima politika. Poseban strateški fokus bit će na provedbi pravila o jedinstvenom tržištu.

Nove inicijative EU-a trebale bi biti usklađene s načelima bolje regulative, uključujući pristup „jednostavnost već od osmišljanja”. Trebale bi biti popraćene visokokvalitetnim procjenama učinka i na najdjelotvorniji način doprinositi ciljevima politike Unije. Mjere i načela utvrđeni u ovoj Komunikaciji uzet će se u obzir u smjernicama i paketu instrumenata za bolju regulativu te će se provoditi postupno i uz pomno određivanje prioriteta. Postojeće zakonodavstvo trebalo bi prema potrebi preispitati kako bi se osiguralo da ostane relevantno i kako bi se postigla usklađenost među povezanim zakonodavnim aktima. Stoga je ova Komunikacija popraćena Akcijskim planom za temeljito pročišćivanje regulative, koji obuhvaća 12 prioriternih područja.

¹ OECD-ov pregled regulatorne politike 2025.,
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en.

Komisija je putem poziva na očitovanje³ zatražila stajališta dionika o boljoj regulativi. Zaprimljeno je 288 podnesaka iz 27 zemalja⁴. Dionici općenito smatraju da su instrumenti za bolju regulativu neizostavan element kvalitetne izrade zakonodavstva EU-a. Pozivaju na jačanje i modernizaciju tih instrumenata te veću transparentnost, odgovornost i pravnu pouzdanost.

1. JEDNOSTAVNOST VEĆ OD OSMIŠLJANJA

Kako bi jedinstveno tržište bilo povezanije i učinkovitije, Komisija želi osigurati da se u novim zakonodavnim prijedlozima izbjegnu regulatorna složenost i fragmentacija. U pozivu na očitovanje dionici su ponajprije naveli regulatornu jednostavnost i jasnoću, istaknuvši da jednostavnost mora biti sastavni dio propisa od najranijih faza osmišljavanja.

Prijedlog je „jednostavan već od osmišljanja” ako je onima na koje se odnosi jasno:

- što je cilj,
- tko mora učiniti što i kad,
- kakvo je međudjelovanje novih i postojećih prava i obveza,
- kako se postiže usklađenost, i
- što se događa ako se obveze ne ispune.

Propisi trebaju biti jasni kako bi se mogli neometano provoditi i dosljedno i predvidljivo primjenjivati, što se primjerice odnosi na javna tijela i sudove. Komisija će nastojati primjenjivati načelo „jednostavnost već od osmišljanja” na svoje buduće zakonodavne prijedloge te poziva Europski parlament, Vijeće i države članice da ga se također pridržavaju pri izvršavanju svojih obveza.

Pristup „jednostavnost već od osmišljanja” ima nekoliko dimenzija:

Regulatorna disciplina

Kako bi se uspostavio djelotvorniji i učinkovitiji regulatorni okvir, Europa mora moći odrediti prioritete i usredotočiti se na najvažnije izazove i rizike. Regulatorna disciplina sredstvo je za osiguravanje dosljedne primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u pravu EU-a. Na taj način Unija može usmjeriti svoje napore i resurse na područja u kojima je djelovanje na razini EU-a potrebno, razmjerno i donosi najveću dodanu vrijednost.

Disciplinu i usredotočenost moramo pokazati i pri utvrđivanju provedbenih pravila kako zakonodavstvo EU-a ne bi postalo preopširno, prekompleksno i preskupo. Komisija će u predstojećim zakonodavnim prijedlozima nastojati predlagati isključivo dobro koncipirane ovlasti za delegirane i provedbene akte koje su neophodne za učinkovitu provedbu i izvršavanje pravila EU-a ili međunarodnih obveza. Pozivamo Europski parlament i Vijeće da tijekom cijelog zakonodavnog postupka primjenjuju istu disciplinu.

Kako bi se produbilo jedinstveno tržište i povećala privlačnost EU-a u globalnom gospodarstvu, neophodno je odabrati odgovarajući pravni instrument i razinu usklađenosti.

³ Poziv na očitovanje, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Komunikacija-o-boljoj-regulativi_hr.

⁴ Na poziv su odgovorila poslovna udruženja (100), nevladine organizacije (65), građani EU-a (29), poduzeća (22), javna tijela (22), „ostali” (16), „sindikati” (12), „akademske/istraživačke institucije” (11), „organizacije za zaštitu okoliša” (5), „organizacije potrošača” (4) i „državljeni trećih zemalja” (2).

Odabir pravnog akta mora biti osnovan i utemeljen na Ugovorima te na njegovu cilju i sadržaju⁵. U pitanjima koja su izravno povezana s jedinstvenim tržištem i u kojima EU ima nadležnost mogu se sustavnije primjenjivati iscrpni propisi⁶ kako bi se izbjegle dodatne obveze, regulatorna fragmentacija i prekomjerna regulacija. U tim slučajevima prednost bi trebalo dati potpunom usklađivanju, a iznimke dobro obrazložiti.

Prilagodljiva regulativa otporna na buduće promjene

Kako bi se poduprle inovacije i rast, pravila EU-a i nacionalna pravila moraju omogućiti dovoljno manevarskog prostora za prilagodbu budućim kretanjima u kontekstu sve bržih tehnoloških i geopolitičkih promjena. Zato je potrebno osmisliti pravila koja pogoduju inovacijama, temelje se na prognozama i dugoročnim razmatranjima te pružaju potrebnu pravnu sigurnost i povjerenje za ulaganja i poslovanje na jedinstvenom tržištu. Komisija će isto tako osigurati da se pravila preispituju i, ako je potrebno, ažuriraju kako bi se prilagodila promjenjivim okolnostima i tehnološkim promjenama.

Prema potrebi će se primjenjivati i klauzule o vremenskom ograničenju valjanosti kako bi propisi istekli na određeni datum u budućnosti. Zajedno s klauzulama o pravodobnom praćenju i evaluaciji, klauzule o vremenskom ograničenju valjanosti mogu pomoći u sprečavanju bujice pravila i zahtjeva za izvješćivanje. Tako se može osigurati da propisi koji više nisu relevantni ne ostaju na snazi. Tekst klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti, praćenju i evaluaciji bit će standardiziran i ujednačen.

Jednostavnije i pristupačnije zakonodavstvo

Prije je potrebno svima olakšati utvrđivanje vlastitih zakonskih prava i obveza i s njima povezanih rokova za provedbu. Stoga će Komisija poboljšati sažetke zakonodavstva dostupne na EUR-Lexu⁷ kako bi jasno prikazala prava i obveze i istaknula obveze država članica u pogledu provedbe. Također ćemo: (i) surađivati s drugim institucijama kako bi se olakšao pristup propisima EU-a, što uključuje uvođenje strojno čitljivog formata; (ii) brže učiniti dostupnima veći broj pročišćenih verzija zakonodavstva kako bi se glavni pravni akt i sve njegove sljedeće izmjene nalazili u jednom dokumentu i (iii) unaprijediti europski prostor za pravne podatke kako bi se osigurao jednostavan internetski pristup ažuriranom primjenjivom zakonodavstvu i sudskoj praksi na razini EU-a i država članica⁸. Pri izradi zahtjeva za izvješćivanje Komisija će primjenjivati načelo „samo jednom”, a izvori informacija moći će se jednostavno utvrditi.

Komisija će primjenjivati poboljšane standarde za sastavljanje uvodnih izjava na početku svakog zakonodavnog prijedloga. Naglasak će biti na razlozima na kojima se pravni akt temelji i načinu na koji ga treba tumačiti, umjesto pukog parafraziranja odredaba akta ili upućivanja

⁵ Direktive se moraju prenijeti u nacionalno pravo i države članice imaju veću fleksibilnost u njihovoj provedbi, dok se uredbe izravno primjenjuju i njima se uređuje određeno područje politike bez potrebe za dodatnim opširnim normativnim odredbama u državama članicama.

⁶ To je slučaj kad se pravilima EU-a iscrpno regulira pitanje obuhvaćeno određenim aktom i kad ta pravila sadržavaju cijeli niz odredaba kojima se to područje zasebno uređuje.

⁷ EUR-Lex omogućuje pristup zakonodavstvu EU-a, uključujući vjerodostojno izdanje *Službenog lista Europske unije*, pročišćene verzije pravnih akata EU-a (tekstovi bez pravnog učinka), sažetke zakonodavstva i sudsku praksu. Riječ je o sveobuhvatnom internetskom repozitoriju prava EU-a i povezanih dokumenata koji korisnicima omogućuje pretraživanje, pregledavanje i preuzimanje dokumenata te praćenje napretka u radu na zakonodavnim prijedlozima.

⁸ Komunikacija Komisije „DigitalJustice@2030”, COM(2025) 802.

na nepovezane inicijative ili ciljeve politike. Europski parlament i Vijeće također mogu doprinijeti pojednostavnjenju uvodnih izjava tijekom zakonodavnog postupka.

Komisija će za poboljšanje dosljednosti i usklađenosti regulatornog okvira upotrijebiti prokušane tehnike kao što su kodifikacija⁹ i preinaka¹⁰. Njima se zamjenjuju i stavljaju izvan snage postojeći akti i njihove izmjene¹¹, što doprinosi dosljednijem i razumljivijem pravnom okviru koji svi dionici mogu lakše shvatiti i primjenjivati. Kako bi se olakšala primjena tih tehnika, ključno je da suzakonodavci poštuju svoju obvezu da ne dovode ponovno u pitanje druge elemente zakonodavstva.

Dosljedan i jednostavniji pravni okvir iziskuje i jasan odnos između propisa te uklanjanje preklapanja i suvišnih odredaba. Propisi ili odredbe koji se primjenjuju na određene sektore ili djelatnosti trebali bi nadopunjavati ili zamjenjivati, a ne replicirati propise ili odredbe koji se općenito primjenjuju. Isto tako, novim bi se pravilima trebale popuniti stvarne regulatorne praznine, a ne preoblikovati postojeće zakonodavstvo. Trebalo bi osigurati potpunu dosljednost, jasnoću i usklađenost novih i postojećih odredaba.

Komisija će osigurati da se ta načela primjenjuju pri pripremi novih prijedloga politika te će nastojati preispitati postojeće pravne akte u ključnim područjima u kojima je regulatorna fragmentacija posebno izražena, počevši od područja navedenih u Akcijskom planu za temeljito pročišćivanje regulative priloženom ovoj Komunikaciji.

Realni rokovi za prenošenje i provedbu

Građani, poduzeća i vlade trebaju vremena da se pripreme za nova pravila i shvate kako ih se pridržavati. U pozivu na očitovanje dionici su naveli da bi pri izradi propisa od samog početka trebalo voditi računa o provedbi. U tom su kontekstu upozorili na važan problem prijelaznih i provedbenih razdoblja koja ne ostavljaju dovoljno vremena za pripremu.

Komisija će posebno voditi računa o tome da se propisi osmišljavaju tako da se od samog početka vodi računa o provedbi. Primjenjivat će načelo „počnimo od malih” kako bi se uzelo u obzir potrebe i kapaciteti malih i srednjih poduzeća¹².

Komisija će intenzivnije raditi i na utvrđivanju izvedivih i dostižnih rokova za prenošenje i provedbu na temelju realnih procjena vremena potrebnog za izradu provedbenih mjera i digitalnih alata kako bi poduzeća i nacionalna tijela imala dovoljno vremena za prilagodbu. Pri predlaganju novog zakonodavstva sustavno će se uzimati u obzir odredbe o stečenim pravima, razdoblja odgode i odredbe kojima se predviđa ispitivanje i postupno uvođenje bitnih obveza. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da i tom pitanju posvete jednaku pozornost tijekom cijelog zakonodavnog postupka.

⁹ Međuinstitucionalni sporazum od 20. prosinca 1994., Ubrzana metoda rada za službeno kodificiranje zakonodavnih tekstova, SL C 102, str. 2., [EUR-Lex - 31996Y0404\(02\) - HR - EUR-Lex](#).

¹⁰ Međuinstitucionalni sporazum od 28. studenoga 2001. o sistematičnijem korištenju metode za preinačavanje pravnih akata, SL C 77, str. 1., [EUR-Lex - 32002Q0328 - HR - EUR-Lex](#).

¹¹ Pri *vertikalnoj* kodifikaciji akt i njegove izmjene objedinjuju se u novom aktu; pri *horizontalnoj* kodifikaciji temeljni akti kojima su obuhvaćena povezana pitanja i njihove izmjene objedinjuju se u novom aktu. Nijedan od tih slučajeva ne uključuje suštinske izmjene. Kad je riječ o *preinaci*, novi zakonodavni akt sadržava suštinske izmjene i nepromijenjene odredbe u jednom tekstu.

¹² Izuzeća od obveza trebala bi se primjenjivati na MSP-ove ako predstavljaju mali regulatorni rizik, a ako moraju poštovati pravila koja su skupa ili iziskuju tumačenje, MSP-ovi bi trebali imati pristup mjerama potpore. Prema potrebi, trebalo bi uzeti u obzir i posebnosti malih poduzeća srednje tržišne kapitalizacije.

Iskorištavanje tehnološkog napretka

Oblikovanje politika prilagođenih digitalizaciji doprinosi utvrđivanju digitalnih aspekata zakonodavne inicijative od najranijih faza planiranja i njihovu sustavnom razmatranju pri oblikovanju politika. Takvim strukturiranim pristupom postiže se dosljednija pravna stečevina, lakša digitalna provedba politika i napredak u smanjenju administrativnog opterećenja¹³. Osim toga, najsuvremenije tehnologije, uključujući umjetnu inteligenciju, mogu pomoći u poboljšanju kvalitete propisa i smanjenju regulatornih razlika među pravnim tekstovima.

U tom kontekstu Komisija razvija novi informatički alat koji će olakšati upravljanje propisima EU-a i provedbenim pravilima te utvrđivanje preklapanja, nedostataka i nepotrebne složenosti. Istovremeno će se unaprijediti elektronički alat za izradu pravnih tekstova EdiT kako bi se zajamčila jasnoća i dosljednost naših zakonodavnih prijedloga. Te će mjere olakšati sastavljanje propisa i povećati pristupačnost i predvidljivost, čime će se poduprijeti prioriteti kao što je smanjenje administrativnog opterećenja. Standardne klauzule, uključujući odredbe koje pogoduju malim i srednjim poduzećima, olakšat će izradu pravnih tekstova i dosljednost.

Osposobljavanje i smjernice još su jedan način da se osigura pravna kvaliteta naših prijedloga i da načelo „jednostavnost već od osmišljanja” bude ukorijenjeno u ciklusu politike. Stoga će Komisija ulagati u promicanje internog stručnog znanja u području izrade pravnih tekstova putem obveznih programa osposobljavanja i ažuriranih smjernica za izradu pravnih tekstova. Mreža korespondenata za pravnu kvalitetu promicat će primjere dobre prakse i primjenu tih načela.

Integrirana provedba

Primjena načela „jednostavnost već od osmišljanja” rezultirat će jasnijim i pristupačnijim obvezama za države članice i poduzeća i od samog početka olakšati usklađenost. Pravila EU-a trebala bi biti jednostavna za provedbu, praćenje i izvršavanje i trebalo bi biti teško zloupotrijebiti ih ili zaobići. To znači da bi pri izradi zakonodavstva EU-a od samog početka trebalo voditi računa o mehanizmima provedbe. Integrirani alati za praćenje i provedbu mogu biti korisni za sve vrste pravnih akata, no posebno su relevantni za uredbe, koje se izravno primjenjuju. Razmatrat će se raznovrsni mehanizmi, no sljedeće odredbe pokazale su se korisnima u relevantnom kontekstu:

- imenovanje nacionalnih provedbenih tijela i utvrđivanje njihovih provedbenih ovlasti, po mogućnosti uz dostatnu usklađenost sankcija,
- čvrste ovlasti Komisije za utvrđivanje činjenica u određenim područjima,
- pouzdani mehanizmi prethodnog obavješćivanja¹⁴ za nacрте nacionalnog zakonodavstva, uz obvezujuću procjenu spojivosti koju provodi Komisija kako bi se utvrđeni problemi uklonili prije donošenja nacionalnih mjera.

Komisija će, ovisno o okolnostima pojedinog prijedloga, razmotriti bi li se tim odredbama o „integriranoj provedbi” mogla ostvariti dodana vrijednost i primjenjivat će ih kad bude potrebno. Isto tako, Komisija će u okviru trenutačnih proračunskih ograničenja nastojati

¹³ U skladu s okvirom za politike prilagođene digitalizaciji zakonodavni prijedlozi s digitalnim učincima popraćeni su izvještajem o financijskim i digitalnim aspektima zakonodavnog prijedloga, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

¹⁴ Odnosi se na područja i nacionalne mjere koji nisu obuhvaćeni postojećim mehanizmima obavješćivanja, kao što su oni uspostavljeni Direktivom o transparentnosti jedinstvenog tržišta i Direktivom o uslugama.

maksimalno smanjiti eventualno opterećenje koje proizlazi iz tih aranžmana za države članice i za samu Komisiju.

Ključne mjere

- Veći fokus na načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti kao elementima **regulatorne discipline**, uključujući ovlasti za delegirane i provedbene akte.
- Prioritet dobivaju **iscrpni propisi i potpuno usklađivanje** pri reguliranju pitanja povezanih s jedinstvenim tržištem, ako je to pravno izvedivo i primjereno.
- Klauzule o redovitom i pravodobnom praćenju i evaluaciji te, prema potrebi, primjena **klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti** kako bi zakonodavstvo držalo korak s novim kretanjima.
- Veća upotreba tehnika **preinake i kodifikacije** te osiguravanje **dosljednosti između sektorskog i općeg zakonodavstva** te između **postojećih i novih pravnih akata**.
- Utvrđivanje **standardnih uvjeta i odredaba** koji proizlaze iz prakse, sa standardnim tekstom dogovorenim među institucijama gdje je to moguće, i **preciznijim uvodnim izjavama**.
- Određivanje realnih **rokova za prenošenje i provedbu te sustavno razmatranje mjera** kao što su klauzule o stečenim pravima ili postupno uvođenje radi lakše provedbe.
- Usavršavanje i upotreba **digitalnih alata**, kao što je elektronički alat za izradu pravnih tekstova EdiT, novi alat za upravljanje pravnom stečevinom, unapređenje EUR-Lexa kao pristupne točke pravu EU-a i daljnji razvoj europskog prostora za pravne podatke.
- Uspostava **mreže korespondenata za pravnu kvalitetu** na razini Komisije i uvođenje **obveznog osposobljavanja za sastavljače pravnih tekstova** na temelju ažuriranih **smjernica**.
- Pouzdaniji **mehanizmi praćenja i provedbe** u pravnim aktima EU-a kako bi se osigurala **integrirana provedba**, uključujući sprečavanje neusklađenosti s pravom EU-a u ranoj fazi s pomoću mehanizama prethodnog obavješćivanja.

2. UNAPREĐENJE NAŠEG OKVIRA ZA BOLJU REGULATIVU

Regulatorni okvir EU-a mora brzo odgovoriti na izazove današnjice, a to uključuje jačanje prosperiteta i konkurentnosti i rješavanje socijalnih, okolišnih i geopolitičkih pitanja. To iziskuje veću usredotočenost, agilnost, strogost, jasnoću i predvidljivost.

Komisijin sustav bolje regulative, uključujući procjene učinka, savjetovanja i evaluacije, međunarodno je priznat zbog svoje visoke kvalitete. Ovom se Komunikacijom uvode ciljana poboljšanja kako bi taj sustav mogao učinkovitije reagirati na najrazličitije situacije. Cilj je tih izmjena povećati broj i relevantnost procjena učinka, osigurati najčvršću moguću bazu dokaza

kad su potrebne hitne zakonodavne mjere te pojednostavniti redoslijed savjetovanja. Novi pristup odmah će stupiti na snagu, ali će se provoditi postupno do revizije smjernica i paketa instrumenata.

Brojnije i usmjerenije procjene učinka

U prvoj godini svojeg mandata Komisija je djelovala brzo i odlučno kako bi odgovorila na neke od najzahtjevnijih geopolitičkih i gospodarskih izazova posljednjih desetljeća. To je uključivalo donošenje zakonodavnih inicijativa hitnim postupcima, među ostalim nekoliko prijedloga za pojednostavnjenje¹⁵. Premda zbog iznimne hitnosti i dalje mogu biti potrebna izuzeća od određenih standarda bolje regulative, izmjene utvrđene u ovoj Komunikaciji omogućit će Komisiji da veći broj inicijativa popratí procjenom učinka¹⁶.

Za to je potrebno strože i strukturiranije voditi računa o načelu proporcionalnosti. Procjene učinka bit će usmjerene na ono što je zaista važno, tj. na procjenu ključnih gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka predmetnog prijedloga. Osim toga, u okviru prilagođenijeg pristupa razlikovat će se nove velike zakonodavne inicijative ili revizije i ciljanije inicijative¹⁷. Utvrdit će se potrebni dokazi i analiza ovisno o prirodi inicijativa i njihovim očekivanim učincima, uključujući, prema potrebi, potencijalne vanjske učinke.

Taj će se pristup uzeti u obzir u revidiranim predlošcima za procjene učinka i evaluacije. Od samog će početka uključivati „matricu najvažnijih učinaka” kako bi se bolje usredotočilo na učinke koji su bitni i relevantni za pojedinačni prijedlog. Na taj ćemo način moći utvrditi najvažnije učinke i ključne aspekte koje treba analizirati i tako definirati fokus procjene učinka i odrediti opseg i dubinu analize. Razmatranje troškova i koristi i dalje će biti neizostavan element te usmjerenije i sažetije analize, a ključnu ulogu pritom će imati brojke, podaci i statistički podaci, ako su dostupni. Komisija će, koliko to bude moguće, nastojati postići te ciljeve koristeći se na najbolji mogući način vlastitim internim resursima, kapacitetima i stručnim znanjem.

Zahvaljujući strožem pristupu Odbor za nadzor regulative proširit će svoju kontrolu kvalitete na veći raspon procjena kojima se podupiru prijedlozi politika. U okviru tog proširenog nadzora, koji dionici uvelike podupiru, uzet će se u obzir i priroda i važnost učinaka svakog prijedloga. Kad je riječ o ključnim prijedlozima¹⁸, Odbor će nastaviti izdavati kvalificirana mišljenja, dok će za druge ciljanije inicijative izdati preporuke za poboljšanje koje će se priopćavati i uzimati u obzir na transparentan način. To će rezultirati boljom kvalitetom dokaza za prijedloge koje Odbor trenutačno ne nadzire.

Minimalni zahtjevi za ubrzane postupke

Hitna situacija nastupa ako EU treba brzo djelovati kako bi spriječio veliku štetu, ispunio pravne obveze ili iskoristio važnu priliku. Europski ombudsman izdao je preporuke¹⁹ o načinu na koji Komisija može dokazima poduprijeti hitne prijedloge. Ispitanici u pozivu na očitovanje

¹⁵ To je uključivalo tzv. omnibus, odnosno jedinstveni zakonodavni akt o izmjeni više propisa.

¹⁶ Procjena učinka nije potrebna za sve zakonodavne prijedloge – paket instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 7: Što je procjena učinka i kad je potrebna, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en?prefLang=hr.

¹⁷ Ciljane inicijative su one kojima se znatno ne mijenjaju ciljevi politike postojećeg zakonodavstva i kojima se predlažu izmjene čiji je glavni cilj optimizacija njegove djelotvornosti i učinkovitosti.

¹⁸ Tj. pozitivno mišljenje, pozitivno mišljenje sa zadržkama, negativno mišljenje.

¹⁹ Zajedničke preporuke za istrage 983/2025/MAS, 2031/2024/VB i 1379/2024/MIK.

također su istaknuli primjenu hitnih postupaka. Potvrdili su da bi ubrzani postupci mogli biti potrebni u istinski hitnim situacijama, ali i da bi, ako je to moguće, trebalo provesti savjetovanje i procjenu.

Kao odgovor na preporuke Europskog ombudsmana i zabrinutost dionika, Komisija će procijeniti vremensku osjetljivost pojedine situacije i moguće štetne posljedice odgođenog djelovanja kako bi se razlikovala hitnost i uobičajena promptnost. Pritom će uzeti u obzir parametre kao što su:

- postojanje ili očekivanje šokova ili kriza, među ostalim u vanjskim odnosima Unije,
- moguće posljedice u slučaju nepoduzimanja hitnih mjera,
- zakonski rokovi, i
- politički kontekst koji iziskuje hitno djelovanje.

Komisija će čak i u hitnim situacijama nastojati osigurati najbolju moguću bazu dokaza. Ako je izvedivo, Komisija će izraditi procjenu učinka za hitne inicijative koje bi mogle imati znatne učinke. Tu će procjenu zatim preispitati Odbor za nadzor regulative. Odbor će uzeti u obzir propisane rokove i izdati preporuke koje će se uključiti u postupak donošenja odluka. Tako će se osigurati nadzor prijedloga i istovremeno uvažiti ograničenja koja proizlaze iz potrebe za hitnim djelovanjem.

Kako bi se zadržao konstruktivan angažman dionika u okviru ubrzanog postupka, Komisija će se u načelu savjetovati s javnošću u obliku poziva na očitovanje. Poduzeća, građani, civilno društvo, javna tijela i drugi dionici tako će moći doprinijeti oblikovanju inicijative. Mogu se provesti i ciljana savjetovanja s raznim dionicima, koja mogu biti u obliku dijaloga o provedbi ili provjera stvarnog stanja, kako bi se stekao praktičan uvid i osiguralo da su predložene mjere djelotvorne, učinkovite i provedive.

U iznimnim slučajevima, ako je potreba za djelovanjem toliko hitna da se prijedlozi moraju donijeti u iznimno kratkom roku, povjerenik nadležan za bolju regulativu može odobriti odstupanja od navedenih uobičajenih postupovnih standarda. Ta će se odstupanja razmotriti samo ako je iznimna hitnost jasno dokazana.

U takvim iznimnim okolnostima Komisija će osigurati da se analitički radni dokument službi Komisije priloži prijedlogu ili objavi što prije, a najkasnije tri mjeseca od donošenja prijedloga. Taj će dokument sadržavati barem sljedeće:

- definiciju problema,
- utvrđeni pristup za rješavanje problema,
- procjenu najvažnijih učinaka prijedloga, uključujući analizu troškova i koristi te ocjenu dosljednosti u odnosu na klimatsku politiku.

Procjena hitnosti i sva odstupanja propisno će se dokumentirati, evidentirati na transparentan način i zabilježiti u obrazloženjima prijedloga. Tim se pristupom postiže ravnoteža između potrebe za hitnim djelovanjem i potrebe za osiguravanjem najviših mogućih standarda bolje regulative u svim okolnostima.

Pametniji i fleksibilniji sustav savjetovanja

Komisijin sustav savjetovanja sveobuhvatan je i općepriznat – redovito ima najbolje rezultate na OECD-ovim ljestvicama²⁰. Raspon alata za savjetovanje nedavno je proširen dijalozima o provedbi i provjerama stvarnog stanja²¹. Iako je Komisijin sustav savjetovanja iznimno učinkovit, dionici su upozorili na trajanje i preklapanje savjetovanja, opetovane zahtjeve za informacije i nedostatak povratnih informacija.

Kako bi riješila ta pitanja, Komisija će bolje integrirati razne instrumente za savjetovanje, izbjegavati udvostručavanje i nastaviti osiguravati maksimalnu pristupačnost svim građanima i dionicima. Svaki instrument za savjetovanje služi određenoj svrsi i može biti usmjeren na druge ciljne skupine, no velik broj instrumenata kojima Komisija raspolaže ne bi trebao dovesti do toga da se od istih dionika ponovno traži isti doprinos.

Nastojat ćemo se samo jednom savjetovati s javnošću o istoj inicijativi, i to putem poziva na očitovanje ili upitnika, koji će se prema potrebi dopuniti ciljanim savjetovanjima kako bismo prikupili različita stajališta i doprinose iz širokog spektra relevantnih dionika. U pojednostavnjenom pozivu na očitovanje tražene informacije fokusirat će se na najvažnije aspekte kako bi dionici mogli lakše dati konstruktivan doprinos.

Optimizirat će se i vremenski raspored savjetovanja. U skladu sa zahtjevom brojnih dionika Komisija će, kad god je to moguće, izbjeći uračunavanje uobičajenih razdoblja godišnjih odmora u ukupno trajanje savjetovanja. Ako se za istu inicijativu provode druga javna i/ili ciljana savjetovanja, standardni vremenski okvir od 12 tjedana za upitnike za javno savjetovanje može se skratiti za najviše šest tjedana.

Komisija će također izravno obavješćivati dionike kad sažetak odgovora na savjetovanja bude dostupan na portalu „Iznesite svoje mišljenje”. Zahvaljujući tom automatiziranom mehanizmu obavješćivanja povećat će se transparentnost i sudionicima omogućiti jednostavan pristup rezultatima savjetovanja.

Osim toga, savjetodavne odbore i njihove mreže, kao što je Mreža regionalnih središta, bolje ćemo uključiti u aktivnosti savjetovanja tako što ćemo im olakšati sudjelovanje i davati povratne informacije o njihovu doprinosu.

Ocjenjivanje znatnih izmjena

Tijekom zakonodavnog postupka Europski parlament i Vijeće mogu suštinski izmijeniti izvorne prijedloge Komisije. U praksi institucije koje predlažu te izmjene ne procjenjuju njihov učinak unatoč obvezi da to učine kad smatraju „da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces”²². Bez takvih je procjena analiza očekivanih učinaka određenog propisa nepotpuna i

²⁰ OECD-ov pregled regulatorne politike 2025., vidjeti slike 2.1. i 2.2. o sudjelovanju dionika u izradi primarnog zakonodavstva i podzakonskih propisa, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Ti su se alati pokazali uspješnima u Komisijinu programu pojednostavnjenja te su pomogli u testiranju otpornosti postojećeg zakonodavstva na stres i izradi skupnih i drugih prijedloga za pojednostavnjenje.

²² Međuinstitucijski sporazum od 13. travnja 2016. o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, str. 1., [EUR-Lex - 32016Q0512\(01\) - HR - EUR-Lex](#). Europski parlament u prošlosti je u nekim slučajevima provodio takve procjene, no više to ne čini. Vijeće pak to nikad nije činilo.

potencijalno obmanjujuća, što bi moglo dovesti do većeg opterećenja ili neočekivanih poteškoća u provedbi zakonodavstva.

Kako bi se situacija poboljšala, Komisija predlaže dosljedan, pragmatičan i suradnički pristup koji se temelji na trima područjima za suradnju među institucijama.

Prvo, institucije bi se trebale dogovoriti o zajedničkom tumačenju suštinske izmjene. Primjeri suštinske izmjene mogu uključivati proširenje područja primjene prijedloga kako bi se obuhvatila mikropoduzeća ili MSP-ovi, ili mjere koje će vjerojatno dovesti do dodatnih troškova usklađivanja, novih zahtjeva za izvješćivanje za poduzeća ili uprave ili dodatnih javnih rashoda. Zajednički skup parametara omogućio bi Europskom parlamentu i Vijeću da utvrde i ocijene svoje suštinske izmjene.

Drugo, nakon što se utvrdi suštinska izmjena, institucija koja je predlaže mogla bi dostaviti procjenu učinaka i kvantificirati troškove ili uštede primjenom jednostavne metode izračuna troškova. Kad je riječ o administrativnim troškovima ili uštedama, „standardni troškovni model” olakšao bi izračun i izvješćivanje o tim troškovima i uštedama.

Naposljetku, učinci tih suštinskih izmjena mogli bi se navesti u sažetom predlošku. On bi sadržavao elemente kao što su opći opis, očekivani dodatni troškovi i koristi, relevantni dionici te učinak na konkurentnost i inovacije.

Ključne mjere

- **Širi raspon inicijativa** sa znatnim učincima, koje su popraćene **procjenom učinka** i pod nadzorom su **Odbora za nadzor regulative**.
- **Usmjerenije procjene učinka** na temelju početne **matrice najvažnijih učinaka** i **proporcionalnijeg pristupa**.
- **Minimalni zahtjevi za hitne inicijative** u okviru **ubrzanih postupaka**.
- Pojednostavnjeni **poziv na očitovanje** usmjeren na ključne informacije za dionike.
- Optimizirani i fleksibilniji **rokovi za savjetovanje**, uzimajući u obzir **razdoblja godišnjih odmora**.
- **Integriranije i fleksibilnije** uvođenje raznih **alata za savjetovanje** kako bi se izbjegao zamor od savjetovanja i ostvario pristup širokom spektru stajališta i doprinosa.
- Izravno automatsko **obavješćivanje** ispitanika o sažecima savjetovanja.
- Ažuriranje **smjernica za bolju regulativu** i **predložaka za procjenu učinka** i **evaluaciju** kako bi se uzela u obzir ta poboljšanja.
- Nastavak suradnje sa suzakonodavcima na razvoju i provedbi **zajedničke metodologije** kako bi svaka institucija ocijenila svoje suštinske izmjene.

3. TEMELJITO PROČIŠĆIVANJE REGULATIVE

Pravni korpus EU-a s vremenom se proširio. To odražava sve veće odgovornosti EU-a, njegovu ulogu u unapređenju jedinstvenog tržišta te sve zahtjevnija i složenija pitanja koja treba riješiti. Zakonodavstvo EU-a u mnogim slučajevima zamjenjuje 27 skupova nacionalnih pravila. Međutim, već sama veličina i gustoća prava EU-a te interakcija između zakonodavstva EU-a i nacionalnog prava mogu dovesti do nepotrebne složenosti, učestalog regulatornog opterećenja i mogućih nedosljednosti. Gomilanje pravila postalo je problem u najrazvijenijim jurisdikcijama²³.

Dionici dosljedno tvrde, među ostalim u pozivu na očitovanje, da se mjere za pojednostavnjenje moraju proširiti na preispitivanje i konsolidaciju postojećih mjera. Iako je novo zakonodavstvo i dalje ključno za rješavanje novih problema i ažuriranje naših pravila, jednako je važno upravljati postojećim pravilima kako bi se poboljšala njihova jasnoća, dosljednost i usklađenost.

Komisija je 2025. predložila ambiciozne mjere pojednostavnjenja na temelju svoje Komunikacije „Jednostavnija i brža Europa”²⁴. Skupnim paketima (njih 10) i drugim prijedlozima za pojednostavnjenje trebale bi se, nakon što ih su zakonodavci donesu, ostvariti uštede periodičnih troškova za poduzeća i uprave u visini od najmanje 15 milijardi EUR. Taj se zamah nastavlja pa je tako u izradi nekoliko skupnih prijedloga i dodatnih mjera pojednostavnjenja. Više od polovine zakonodavnih inicijativa iz programa rada Komisije za 2026. pridonijet će pojednostavnjenju, pojašnjenju i lakšoj provedbi prava EU-a²⁵.

Osim toga, preispitivanje delegiranih i provedbenih akata dovelo je do toga da se otprilike 30 % akata planiranih za 2026. više ne smatra prioritetnima. Time će se osigurati da sekundarno zakonodavstvo ostvari svoje ciljeve te ostane razmjerno i usmjereno na područja u kojima se djelovanjem EU-a ostvaruje najveća dodana vrijednost.

Akcijski plan za temeljito pročišćivanje regulative

Svaki član Kolegija odgovoran je za provedbu sveobuhvatne provjere zakonodavstva u svojoj nadležnosti kako bi se procijenilo je li ono i dalje relevantno i svrsishodno. To je sastavni dio testiranja otpornosti na stres utvrđenog u političkim smjernicama Komisije i mandatnim pismima povjerenika²⁶. U okviru pregleda zakonodavstva razmatraju se sva područja politike, uključujući delegirane i provedbene akte.

Kako bi pojačala ta nastojanja i dala im veći prioritet, Komisija pokreće Akcijski plan za temeljito pročišćivanje regulative. Akcijski plan usmjeren je na 12 područja navedenih u Prilogu 1. Ona će se prioritetno ispitati 2026. i 2027. kako bi se smanjila složenost i fragmentacija i poboljšala djelotvornost i učinkovitost tih područja.

Dvanaest prioritetnih područja – slobodno kretanje robe i usluga, financijske usluge, carine, oporezivanje, zdravlje i sigurnost hrane, poljoprivreda, promet, energetika, klima, okoliš, digitalni sektor, stanovanje i izdavanje dozvola – odabrano je na temelju interne analize izazova

²³ Gospodarski izgledi OECD-a, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html.

²⁴ Jednostavnija i brža Europa: Komunikacija o provedbi i pojednostavnjenju, COM(2025) 47.

²⁵ Godišnji program rada Komisije za 2026., COM(2025) 870.

²⁶ Izbor za Europu: Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2024. – 2029.

u provedbi i doprinosa dionika, među ostalim putem dijaloga o provedbi i provjera stvarnog stanja.

Očekuje se da će temeljito pročišćivanje regulative dovesti do zakonodavnih ili drugih mjera usmjerenih na zastarjele odredbe, preklapanja, nedosljednosti ili suvišne zahtjeve koji stvaraju nepotrebno opterećenje. Potaknut će se i konsolidacija u područjima u kojima vlada velika regulatorna fragmentacija, što može dovesti do povlačenja pojedinačnih prijedloga Komisije u slučajevima u kojima oni možda više ne odražavaju trenutačne okolnosti ili je došlo do zastoja na suzakonodavnoj razini.

Primjeri mogućih mjera uključuju usklađivanje, procese digitalizacije, pojednostavnjenje fragmentiranih pravila, smanjenje obveza izvješćivanja i iskorištavanje digitalnih alata za smanjenje birokratskih prepreka. Akcijskim planom nastoji se potaknuti transparentnost i predvidljivost kako bi pravo EU-a bilo svrsishodno i kako bi se smanjili troškovi usklađivanja za poduzeća, javne uprave i građane.

Kako bi dodatno potaknuo temeljito pročišćivanje regulative, Kolegij povjerenika redovito će preispitivati napredak u provedbi Akcijskog plana. Napredak će biti jedna od tema u sklopu godišnjeg izvješćivanja Komisije o pojednostavnjenju, provedbi i izvršenju.

Platforma za pojednostavnjenje – nova stručna skupina na visokoj razini

Temeljito pročišćivanje regulative podupirat će Platforma za pojednostavnjenje – stručna skupina dionika na visokoj razini²⁷. U toj novoj skupini²⁸ okupit će se nacionalna, regionalna i lokalna tijela, Odbor regija (uz potporu Mreže regionalnih središta), Gospodarski i socijalni odbor, socijalni partneri, poduzeća i organizacije civilnog društva. Sudionici će iznijeti prijedloge o tome kako pojednostavniti pravila EU-a i njihovu provedbu i olakšati njihovu primjenu za javnost, poduzeća i uprave, uz praćenje napretka i novih potreba.

Ključne mjere

- **Temeljito pročišćivanje regulative** kako je utvrđeno u priloženom Akcijskom planu.
- Traženje dodatnih informacija od dionika kako bi se utvrdili problemi u provedbi i potencijal za pojednostavnjenje, među ostalim putem **savjetovanjâ, dijaloga o provedbi i provjera stvarnog stanja**.
- Osnivanje **Platforme za pojednostavnjenje**, nove stručne skupine na visokoj razini, kako bi se poduprli naponi za pojednostavnjenje i smanjenje opterećenja.

4. RJEŠAVANJE PROBLEMA PREKOMJERNE REGULACIJE

Prepreke jedinstvenom tržištu mogu proizlaziti iz nacionalnih političkih odluka, razlike u administrativnim postupcima, nedostatka administrativnih kapaciteta ili nejednake digitalizacije. Iako takve prepreke nisu uvijek u suprotnosti s pravom EU-a, katkad i

²⁷ Ta nova skupina nastaviti će rad platforme „Fit for Future”, koja je djelovala od 2021. do 2024.

²⁸ C(2026) 8000.

nenamjerno ometaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta. S druge strane, prepreke jedinstvenom tržištu ugrožavaju prosperitet i otpornost.

Jedna je od većih prepreka te vrste prekomjerna regulacija²⁹. To je situacija u kojoj država članica pri prenošenju ili provedbi prava EU-a u određenom području politike uvodi šire područje primjene, stroža pravila ili obveze koje nadilaze zahtjeve utvrđene pravnim aktom EU-a³⁰. Uvođenje složenijih postupaka od onih koji su potrebni za provedbu prava EU-a također se može smatrati prekomjernom regulacijom.

Čak i ako te prakse ne predstavljaju povredu zakonodavstva EU-a, obično imaju štetan učinak na jedinstveno tržište i ometaju poslovanje, među ostalim na nacionalnoj razini, ili neopravdano utječu na prava pojedinaca. Mogu dovesti i do nejednakih uvjeta za poduzeća i većih troškova usklađivanja, što ugrožava poduzetništvo, inovacije i, u konačnici, konkurentnost Europe. Osim toga, prekomjerna regulacija mogla bi dovesti do nejasnoća u pogledu odgovornosti jer gospodarski subjekti mogu držati EU odgovornim za regulatorna opterećenja koja zapravo proizlaze iz nacionalnih političkih odluka, što narušava ugled EU-a.

Uklanjanje tih prepreka i smanjenje prekomjerne regulacije moguće je samo u partnerstvu s državama članicama. Imajući to na umu, Komisija će poraditi na skupu najboljih praksi i kriterija kako bi pomogla državama članicama da utvrde i izbjegnu prekomjernu regulaciju u prenošenju i provedbi zakonodavstva EU-a u nacionalno zakonodavstvo. To se temelji na zajedničkoj predanosti izbjegavanju prekomjerne regulacije, izraženoj u zaključcima Europskog vijeća od 19. ožujka 2026. Komisija će podupirati države članice i u postupku prenošenja direktiva te im tako pomoći da u ranoj fazi utvrde moguće rizike od prekomjerne regulacije.

Komisija će se koristiti savjetovanjima, dijalozima o provedbi koje održavaju povjerenici i provjerama stvarnog stanja kako bi utvrdila i ispitala probleme u provedbi u obliku prekomjerne regulacije. Istrage u okviru Komisijinih „prioritetnih područja za provedbu” (vidjeti poseban odjeljak u nastavku) također će pomoći u otkrivanju slučajeva prekomjerne regulacije.

I države članice trebale bi doprinijeti tom prikupljanju dokaza. One već danas mogu dati do znanja jesu li njihove nacionalne mjere strože od prava EU-a, i to unosom u bazu podataka³¹, tijekom ili nakon prenošenja direktiva. Međutim, u praksi se ta mogućnost ne koristi.

Komisija će povećati upotrebu postojećih mehanizama i foruma za uklanjanje štetnih prepreka i prekomjerne regulacije na jedinstvenom tržištu. Europski semestar³² odigrat će svoju ulogu utvrđivanjem ključnih prepreka i problema prekomjerne regulacije u svakoj državi članici te izdvajanjem slučajeva koje bi trebalo prioritetno rješavati. Komisija će se, među ostalim, osloniti na rad Radne skupine za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta, koja je u suradnji s državama članicama razvila suradnički pristup uklanjanju štetnih prepreka na jedinstvenom tržištu.

²⁹ Prekomjerna regulacija utvrđena je kao prepreka u Strategiji za jedinstveno tržište iz 2025., COM(2025) 500.

³⁰ Time se ne dovodi u pitanje pravo država članica da donesu strože mjere u određenim područjima politika ako je tako predviđeno Ugovorima.

³¹ THEMIS je zajednička baza podataka službi Komisije i država članica u kojoj nacionalna tijela obavješćuju Komisiju o svojim nacionalnim mjerama za prenošenje.

³² Europski semestar je okvir Europske unije za koordinaciju i nadzor ekonomskih i socijalnih politika.

Naposljetku, Komisija će pri izradi zakonodavnih prijedloga uzeti u obzir i rizik od prekomjerne regulacije i formulirati ih tako da se taj rizik svede na najmanju moguću mjeru (npr., ovisno o slučaju, davanjem prednosti iscrpnim uredbama umjesto direktivama u područjima jedinstvenog tržišta, osiguravajući da se pravilima EU-a iscrpno regulira pitanje uređeno aktom).

Ključne mjere

- Podupiranje država članica u njihovoj predanosti izbjegavanju prekomjerne regulacije pomoću **skupa najboljih praksi i smjernica za prenošenje**.
- **Bolje i pravovremeno otkrivanje** slučajeva prekomjerne regulacije pomoću Komisijinih alata i u suradnji s državama članicama.
- Utvrđivanje ključnih prepreka i daljnje postupanje u vezi s pitanjima prekomjerne regulacije po državi članici u okviru **europskog semestra i Radne skupine za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta**.

5. BOLJA I STROGA PROVEDBA

Ni najbolja pravila ne postižu željeni učinak ako je provedba u državama članicama nedosljedna, fragmentirana ili kasni. Takvi nedostaci ne samo da oslabljuju integritet jedinstvenog tržišta i narušavaju konkurentnost, već i narušavaju povjerenje u vladavinu prava kao temelj legitimnosti EU-a. Cijena koju plaćaju građani i poduzeća vrlo je visoka. Odlučnom i predvidljivom provedbom podupire se vjerodostojnost Unije u međunarodnim partnerstvima i njezina sposobnost promicanja suradnje utemeljene na pravilima.

Ova Komisija poduzela je ključne inicijative za jačanje jedinstvenog tržišta³³ i zaštitu vladavine prava³⁴. Povećala je potporu provedbi za države članice pružajući im od samog početka alate za pravodobnu i pravilnu provedbu prava EU-a³⁵. S druge strane, vjerodostojna i učinkovita provedba zaštitni je mehanizam koji je potreban za pravodobno usklađivanje s pravilima EU-a pokažu li se preventivne mjere neuspješnima.

Kako bi se odgovorilo na razmjere izazova s kojima se Europa suočava i izgradila otpornost za budućnost, Komisija će pojačati provedbu prava EU-a. Poduzet ćemo mjere za bržu i strogu provedbu prava EU-a u svim područjima politika i osiguravanje jednakog postupanja³⁶.

³³ Jedinstveno tržište: naše europsko domaće tržište u uvjetima globalne neizvjesnosti: Strategija za jednostavno, učinkovito i otporno jedinstveno tržište, COM(2025) 500.

³⁴ Godišnji ciklus vladavine prava, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_hr.

³⁵ Jednostavnija i brža Europa: Komunikacija o provedbi i pojednostavnjenju, COM(2025) 47.

³⁶ Ovom se Komunikacijom dopunjuju, ali ne i zamjenjuju provedbeni prioriteti utvrđeni u prethodnim komunikacijama, posebno u Komunikaciji Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” (C(2016)8600) i Komunikaciji Komisije „Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi”, COM(2022) 518.

Prioritetna područja jedinstvenog tržišta za provedbu

Jedinstveno tržište pokretač je europskih inovacija, rasta i konkurentnosti³⁷. Poduzeća ne ostvaruju svoj puni potencijal ako se suočavaju s neopravdanim preprekama i razlikama u nacionalnim pravilima i trgovinskim uvjetima. Te prepreke narušavaju tržišno natjecanje i ograničavaju prekograničnu aktivnost i ulaganja.

Zbog toga Komisija intenzivnije radi na provedbi pravila o jedinstvenom tržištu. U Prilogu 2. utvrdili smo 11 prioritetnih područja jedinstvenog tržišta za provedbu na temelju njihove sistemske i gospodarske važnosti. U tim će područjima Komisija proaktivnije istraživati sve države članice i rješavati utvrđene probleme, prema potrebi, brzim postupcima zbog povrede prava. Navedena prioritetna područja odnose se na pitanja s ozbiljnim učinkom na funkcioniranje jedinstvenog tržišta i štetnim učinkom na europska poduzeća. Komisija je ta područja utvrdila na temelju informacija prikupljenih iz izvora kao što su dijalози o provedbi, pritužbe građana i dionika i sustavni problemi koje su prijavili centri mreže SOLVIT iz cijelog EU-a radi rješavanja pojedinačnih prekograničnih problema. Suzbijanje nezakonite prekomjerne regulacije također će biti dio provedbe tih prioritetnih područja³⁸.

Cilj je što prije osigurati usklađenost s pravilima jedinstvenog tržišta, koristeći odgovarajuće alate za svaki pojedinačni slučaj. Istrage će se temeljiti na postojećim alatima i razmjenama s državama članicama u stručnim skupinama, na radionicama o prenošenju i, prema potrebi, ciljanim sastancima. Dijalozi o provedbi koje održavaju Komisijini povjerenici i provjere stvarnog stanja također mogu biti vrijedan izvor informacija od dionika na koje pravila EU-a utječu u praksi. Komisija će više pribjegavati dijalozima s državama članicama prije pokretanja postupka zbog povrede kako bi istražila moguće povrede zakonodavstva o jedinstvenom tržištu i ako postoji realna mogućnost brzog rješavanja u suradnji s predmetnim državama članicama.

Komisija će prema potrebi pokretati postupke zbog povrede prava. Za njima će posezati nakon neuspješnog dijaloga prije pokretanja postupka zbog povrede ili od samog početka u slučaju ozbiljnih i dobro potkrijepljenih povreda. Kad se pokrene postupak zbog povrede, cilj je brzo usklađivanje, što se odražava u stopi uspješnosti Komisije u ranoj fazi postupka³⁹.

Ako Komisija ne može postići pozitivan ishod s dotičnom državom članicom, bilo u dijalogu bilo u predsudskoj fazi postupka zbog povrede, neće oklijevati uputiti predmet Sudu kad god je to primjereno. Napredak i ishod mjera izvršenja Komisije za ta prioritetna područja jedinstvenog tržišta bit će jedna od tema u sklopu godišnjeg izvješćivanja Komisije o pojednostavljenju, provedbi i izvršenju.

³⁷ Kako navodi Europska središnja banka, „smanjenjem prepreka za robu trgovina unutar EU-a povećala bi se za 4,4 %, a blagostanje za (procijenjenih) 1,3 %, dok bi se smanjenjem prepreka trgovini uslugama trgovina povećala za 14,5 %, a blagostanje za 1,8 %” – vidjeti [članak](#) objavljen u [Ekonomskom biltenu ESB-a, broj 8/2025](#).

³⁸ U Komisijinu godišnjem izvješću o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti od 30. siječnja 2026. (COM(2026) 46) najavljen je Godišnji program za primjenu pravila jedinstvenog tržišta, koji će se objavljivati svake godine. Prioriteti provedbe za 2026. dio su 11 prioritetnih područja jedinstvenog tržišta za provedbu uključenih u ovu Komunikaciju. Prioritetnim područjima ne dovodi se u pitanje strogo praćenje provedbe pravila EU-a u drugim prioritetnim područjima, kao što su pravila za ubrzano uvođenje čiste energije, kako je utvrđeno u dokumentu COM(2026) 370 od 22. travnja 2026. (AccelerateEU).

³⁹ Dvije trećine postupaka zbog povrede riješe se u prvoj fazi (nakon službene opomene), dok se oko 95 % predmeta riješi prije upućivanja predmeta Sudu.

Ubrzavanje provedbe prava EU-a

Osiguravanje usklađenosti s pravom EU-a ključno je ne samo za učinkovito funkcioniranje jedinstvenog tržišta, već i za reputaciju EU-a kao zajednice koja se temelji na vladavini prava. Pravila EU-a donose željene koristi građanima i poduzećima tek kad ih države članice pravilno i pravodobno provode. To je posebno važno u trenutku u kojem je vladavina prava u cijelom svijetu izložena pritisku, a međunarodna trgovina narušena.

Ipak, kašnjenja u prenošenju direktiva vrlo su učestala. U 2025. gotovo 70 % novih postupaka zbog povrede prouzročeno je kašnjenjem u prenošenju direktiva u državama članicama, zbog čega građani i poduzeća nisu mogli u potpunosti iskoristiti pravo EU-a. Te je godine većina država članica sustavno propustila rokove za prenošenje, zbog čega je Komisija morala pokrenuti 370 postupaka zbog povrede koji su obuhvaćali 36 direktiva koje je trebalo prenijeti.

Iako Komisija brzo djeluje kako bi pokrenula postupke zbog povrede zbog kasnog prenošenja, često su potrebne godine da se ti postupci odvijaju i dovrše. Predmeti u kojima je riječ o nepravilnom prenošenju direktiva ili lošoj primjeni direktiva ili uredaba odvijaju se vrlo dugo. Prosječno trajanje postupka zbog povrede zaključenog 2025. iznosilo je gotovo tri godine, a gotovo petina postupaka trajala je više od pet godina⁴⁰. S druge strane, pravila EU-a ne primjenjuju se dosljedno u svim državama članicama, što stvara nejednake okolnosti i pravnu nesigurnost za građane i poduzeća.

U tom će kontekstu Komisija nastojati ubrzati svoje provedbene mjere u slučajevima neprenošenja direktiva. Ako države članice ne obavijeste Komisiju o mjerama za prenošenje, to će pojednostavniti i ubrzati donošenje⁴¹ obrazloženih mišljenja, što je druga faza u postupku zbog povrede nakon službene opomene državi članici. Ako država članica ne obavijesti Komisiju o nekoj mjeri za prenošenje (potpuno neprenošenje) ili ne dostavi dodatnu obavijest nakon pokretanja postupka zbog povrede (djelomično neprenošenje), Komisija će u pravilu izdati obrazloženo mišljenje u roku od šest mjeseci od donošenja službene opomene.

Sud je u ustaljenoj sudskoj praksi podsjetio na obvezu država članica da pruže dovoljno jasne i precizne informacije o sadržaju nacionalnih propisa kojima se prenosi neka direktiva⁴². Sud je naglasio da su takve informacije Komisiji potrebne kako bi utvrdila je li država članica u potpunosti prenijela direktivu. Komisija je posljednjih godina pomagala državama članicama da standardiziraju i pojednostavne slanje takvih objašnjenja⁴³ te će to nastaviti činiti. No, ako država članica ne dostavi potrebna objašnjenja, primijenit će se isti pojednostavnjeni postupak kao u slučaju nepriopćavanja prethodno navedenih mjera za prenošenje.

Slično tome, Komisija će zauzeti stroži pristup zahtjevima država članica za produljenje dvomjesečnog roka za odgovor na službenu opomenu⁴⁴ (u svim vrstama postupaka zbog povrede prava). Uбудuće će se produljenja općenito odobravati samo u fazi obrazloženog mišljenja, pod uvjetom da države članice priznaju povredu i ispune utvrđene kumulativne

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/en#inline-nav-10>.

⁴¹ Prvenstveno češćom primjenom postupka ovlašćivanja za donošenje odluka u postupku zbog povrede.

⁴² Povijesna presuda Suda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573., točka 59.

⁴³ Na primjer, osiguravanjem predloška koji države članice mogu upotrijebiti za objašnjenje.

⁴⁴ Svrha je službene opomene zatražiti primjedbe države članice o nalazima Komisije, često nakon dijaloga prije pokretanja postupka zbog povrede ili bilateralnih razmjena. Neopravdana kašnjenja otežavaju Komisijinu procjenu i dovode do rizika od nejednakog postupanja među državama članicama.

uvjete⁴⁵, koji će se strogo ocjenjivati. U fazi službene opomene ograničeno produljenje roka za odgovor odobrit će se samo u vrlo iznimnim okolnostima, kao što su slučajevi više sile, u kojima je država članica zbog nepredvidivih događaja spriječena da odgovori na vrijeme.

Komisija do kraja mandata namjerava smanjiti broj dugotrajnih postupaka zbog povrede prava. Kako bi to postigla, usredotočit će se na predmete starije od pet godina koji još nisu upućeni Sudu. Trud i suradnja država članica bit će ključni za rješavanje takvih predmeta.

Iskorištavanje umjetne inteligencije

Još jedan način za ubrzanje provedbe jest ubrzavanje provjera usklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje. Nacionalno zakonodavstvo odražava jedinstveni ustavni, postupovni i administrativni sustav svake države članice, a za provjeru tih mjera potrebni su vrijeme i resursi. U tom će kontekstu Komisija uvesti upotrebu namjenskih alata umjetne inteligencije koji će joj pomoći provjeriti kako države članice prenose pravo EU-a. Ti će alati pomoći Komisiji i da utvrdi moguće slučajeve prekomjerne regulacije, čime će se doprinijeti sustavnijoj procjeni u svim državama članicama. Komisija će 2026. pokrenuti pilot-projekt za provjere usklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje. Umjetna inteligencija poduprijet će, ne i zamijeniti, ljudsku procjenu i podlijegat će strogim zaštitnim mjerama⁴⁶. I same države članice potiču se na korištenje umjetne inteligencije kako bi ubrzale svoj rad na prenošenju i praćenju.

Jačanje odvraćajućih mjera

Za pouzdanu provedbu potrebne su vjerodostojne odvraćajuće mjere. Nakon što utvrde i istraže povredu prava EU-a, sve strane moraju surađivati kako bi riješile problem. Ako to ne uspije i država članica ni nakon toga ne ispuní zahtjeve, Komisija može u dvjema situacijama⁴⁷ pokrenuti postupak pred Sudom i zatražiti izricanje financijskih sankcija.

U slučajevima nepotpunog prenošenja direktive Ugovorima su predviđene financijske sankcije već kad Komisija prvi put uputi državu članicu Sudu. U tom slučaju Sud u svojoj presudi ne može prekoračiti iznos koji je predložila Komisija. Ako država članica ne postupi u skladu s prvom presudom i mora drugi put biti upućena Sudu, Sud ima široku diskrecijsku ovlast odlučiti o višem iznosu od onog koji je predložila Komisija (kako je i činio posljednjih godina). Neprenošenje otežava primjenu direktive u nacionalnom pravnom poretku, što znači da su građanima i poduzećima uskraćena prava i prednosti pruženi direktivom⁴⁸.

⁴⁵ Zahtjev mora sadržavati realističan i dovoljno jasan raspored mjera koje treba poduzeti; zahtjevom se državi članici mora omogućiti da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s obrazloženim mišljenjem; može se podnijeti samo jedan zahtjev za produljenje roka za odgovor; zahtjev mora stići u Glavno tajništvo prije isteka početnog roka; odobreno dodatno vrijeme ne smije biti dulje od tri mjeseca.

⁴⁶ Pri čemu se isključuje rizik od automatiziranog donošenja odluka i osigurava dobro upravljanje.

⁴⁷ Osobito: (i) ako država članica nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s prethodnom presudom Suda kojom je utvrđena povreda prava EU-a (članak 260. stavak 2. UFEU-a) i (ii) ako država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom (članak 260. stavak 3. UFEU-a).

⁴⁸ U sudskoj praksi Suda koja se odnosi na povrede obveze priopćavanja dosljedno se podsjeća na to da su „obveze [prenošenja/priopćavanja] bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, točka 72.).

S obzirom na prethodno navedeno i potrebu da se osiguraju dovoljno odvraćajuće financijske sankcije protiv država članica, Komisija će sustavno postrožiti izračun sankcija koje će se predložiti Sudu, što će povećati iznose.

Suradnja s državama članicama radi poboljšanja usklađenosti

Uklanjanje postojećih prepreka samo je polovina izazova – jednako je važno spriječiti nastanak novih. S obzirom na to da se zakonodavstvo brzo mijenja, resursi su ograničeni i potreban je brz odgovor na krize, iznimno je važno ispravno provoditi nova pravila od samog početka.

Komisija čvrsto vjeruje u zajedničku odgovornost država članica za postizanje potpune usklađenosti s pravom EU-a. Komisija tijekom provedbe pruža snažnu potporu državama članicama u obliku provedbenih strategija, planova za prenošenje, prilagođenih smjernica i posebnih radnih skupina. S druge strane, države članice trebale bi proaktivno surađivati s Komisijom i već u ranoj fazi komunicirati o problemima u provedbi. Na taj se način može izbjeći fragmentirana provedba zakonodavstva EU-a.

Broj novih direktiva s vremenom se smanjio, dok uredbe kao zakonodavni instrument dobivaju na važnosti te su zbog toga potrebni različiti pristupi praćenju. U tom će kontekstu Komisija i države članice morati pojačati praćenje provedbe i primjene uredaba EU-a. Komisija će 2026. razviti novi informatički alat kako bi državama članicama osigurala jedinstvenu ulaznu točku za komunikaciju i obavješćivanje o nacionalnim provedbenim mjerama u rokovima utvrđenima u uredbama (npr. pri imenovanju nadležnih tijela). Taj će alat pomoći Komisiji i u pružanju sustavnih smjernica državama članicama za provedbu te u provedbi sustavnog nadzora nad provedbom i primjenom uredaba.

Međutim, ne proizlaze sve prepreke iz loše provedbe prava EU-a. Mnoge nastaju zbog jednostranih nacionalnih pravila. Učinkovita suradnja znači i da bi se države članice trebale suzdržati od uvođenja nacionalnih pravila koja bi se mogla pokazati problematičnima za dobro funkcioniranje jedinstvenog tržišta i dosljednu provedbu pravila EU-a.

Kako bi se smanjila pravna fragmentacija, Komisija će poboljšati upotrebu postojećih alata kao što su Direktiva o transparentnosti jedinstvenog tržišta⁴⁹ i Direktiva o uslugama⁵⁰, kojima se od država članica traži da dostave nacрте nacionalnih mjera i istraže daljnja poboljšanja tih postupaka. Te su odredbe snažni mehanizmi za sprečavanje neusklađenosti s pravom EU-a u ranoj fazi, prije donošenja nacionalnih mjera, zbog čega u budućnosti neće trebati raditi na provedbi, čime se povećava učinkovitost i za Komisiju i za države članice.

U okviru sustava transparentnosti uspostavljenog Direktivom o transparentnosti jedinstvenog tržišta države članice moraju dostaviti nacрте mjera koje se odnose na određene proizvode i usluge prije njihova donošenja. Komisija preispituje te nacрте u odnosu na pravo EU-a, u čemu ravnopravno sudjeluju sve države članice, koje mogu dostaviti vlastite procjene. Nakon obavijesti primjenjuje se tromjesečno „razdoblje mirovanja” tijekom kojeg država članica koja dostavlja obavijest ne može donijeti mjeru. To omogućuje vrijeme za povratne informacije i

⁴⁹ Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL L 241, 17.9.2015., str. 1.).

⁵⁰ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, 27.12.2006., str. 36.).

prilagodbe. Dionici su u potpunosti informirani putem platforme „TRIS” i mogu dostavljati konstruktivne povratne informacije kako bi se spriječile prepreke na nacionalnoj razini.

Kad je riječ o nacionalnim mjerama koje su obuhvaćene obvezom obavješćivanja iz Direktive o uslugama, ne primjenjuje se razdoblje mirovanja, no Komisija potiče države članice da što više dobrovoljno priopćuju mjere u fazi nacrtu kako bi se povećao preventivni učinak obavijesti.

Komisija je posljednjih godina u nacrtima mjera izrazila zabrinutost u pogledu usklađenosti, posebno kad je riječ o poljoprivredno-prehrambenom sektoru, sektoru digitalnih usluga i sektoru zaštite okoliša. Međutim, nisu sve države članice pristupile rješavanju tih pitanja.

Kako bi u potpunosti iskoristila taj preventivni alat, Komisija će sustavno pokretati postupke zbog povrede ako se ne riješe utvrđena kršenja. Osigurat će i potpunu usklađenost s Direktivom o transparentnosti jedinstvenog tržišta, i to poduzimanjem mjera izvršenja ako države članice zanemare postupovne zahtjeve (npr. ako ne poštuju razdoblje mirovanja) ili ne dostave nacrtu akata. Komisija će postupiti na isti način kad je riječ o sličnim odredbama koje bi se mogle uvesti u buduće zakonodavstvo, kao dio nastojanja da se osigura integrirana provedba.

Naposljetku, osim prethodno navedenih mjera, Komisija će u sljedećem financijskom okviru, a posebno za mjere u kontekstu planova za nacionalno i regionalno partnerstvo, posebnu pozornost posvetiti poštovanju obveza na temelju prava EU-a, osobito u vezi s pravilnim funkcioniranjem jedinstvenog tržišta.

Ključne mjere

- Brzo rješavanje utvrđenih problema u **prioritetnim područjima jedinstvenog tržišta za provedbu** i, prema potrebi, upućivanje kontinuiranih problema Sudu.
- **Brži postupci zbog povrede prava** zbog nepotpunog prenošenja direktiva, bržim donošenjem obrazloženih mišljenja i sustavnim praćenjem u slučajevima u kojima države članice nisu dostavile dokumente s obrazloženjima.
- **Manje produljenja rokova** za odgovor država članica Komisiji u postupcima zbog povrede prava.
- Uvođenje upotrebe namjenskih **alata umjetne inteligencije** kako bi se ubrzale procjene prenošenja, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje bez ugrožavanja točnosti i osigurale stroge zaštitne mjere.
- **Smanjenje broja dugotrajnih postupaka zbog povrede** do kraja mandata ove Komisije, pri čemu će u prvom planu biti predmeti stariji od pet godina koji još nisu upućeni Sudu.
- Povećanje broja **odvraćajućih novčanih kazni** protiv država članica predloženih Sudu.
- Uz postojeći nadzor prenošenja direktiva, **bolje praćenje propisa EU-a** pomoću novog informatičkog alata za centralizirano slanje obavijesti državama članicama, prema potrebi, te za sistematizaciju smjernica za provedbu i jačanje nadzora koji provodi Komisija.
- **Bolja prevencija povreda pravila jedinstvenog tržišta**, uz primjenu zahtjeva za obavješćivanje u skladu s Direktivom o transparentnosti jedinstvenog tržišta i Direktivom o uslugama.