



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Odbor za pravne zadeve*

---

**2010/2016(INI)**

15.12.2010

## **OSNUTEK POROČILA**

o zagotavljanju neodvisnih ocen učinka  
(2010/2016(INI))

Odbor za pravne zadeve

Poročevalka: Angelika Niebler

PR\_INI

## VSEBINA

	<b>Stran</b>
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	9

## PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

### o zagotavljanju neodvisnih ocen učinka (2010/2016(INI))

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 8. oktobra 2010 z naslovom „Pametna pravna ureditev v Evropski uniji“ (KOM(2010)0543),
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 21. oktobra 2008 o boljši pripravi zakonodaje 2006 v skladu s členom 9 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti<sup>1</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 4. septembra 2007 o boljši pripravi zakonodaje 2005: uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti<sup>2</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 10. julija 2007 o zniževanju z zakonodajo predpisanih upravnih stroškov<sup>3</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 16. maja 2006 o boljši pripravi zakonodaje 2004: uporaba načela subsidiarnosti – dvanajsto letno poročilo<sup>4</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 20. aprila 2004 o oceni učinka zakonodaje Skupnosti in postopkov posvetovanja<sup>5</sup>,
- ob upoštevanju medinstitucionalnega sporazuma med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo z dne 16. decembra 2003 o boljši pripravi zakonodaje,
- ob upoštevanju posebnega poročila Evropskega računskega sodišča št. 2/2010,
- ob upoštevanju prvih rezultatov študije o ocenah učinka v državah članicah EU, ki jo je naročil Evropski parlament,
- ob upoštevanju smernic Komisije z dne 15. januarja 2009 za izvajanje ocen učinka in prilog k tem smernicam (SEC(2009)0092),
- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 5. junija 2002 o oceni učinka (KOM(2002)0276),
- ob upoštevanju okvirnega sporazuma o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo z dne 20. oktobra 2010,
- ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 28. oktobra 2010 o celostni industrijski politiki za dobo globalizacije - konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti (KOM(2010)0614),

---

<sup>1</sup> UL C 15 E, 21.1.2010, str. 16.

<sup>2</sup> UL C 187 E, 24.07.08, str. 67.

<sup>3</sup> UL C 175 E, 10.07.08, str. 124.

<sup>4</sup> UL C 297 E, 07.12.06, str. 128.

<sup>5</sup> UL C 104 E, 30.04.04, str. 146.

- ob upoštevanju člena 48 svojega poslovnika,
  - ob upoštevanju poročila Odbora za pravne zadeve ter mnenj Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, Odbora za okolje, javno zdravje in varnost hrane, Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov ter Odbora za industrijo, raziskave in energetiko (A7-0000/2010),
- A. ker so ocene učinka sistematično vrednotenje pričakovanih posledic zakonodajnih ukrepov,
  - B. ker mora biti uvedba preglednega, jasnega, učinkovitega in visokokakovostnega regulativnega okolja ena od prednostnih nalog politike Evropske unije,
  - C. ker ocene učinka pozitivno prispevajo k splošnemu izboljšanju kakovosti zakonodaje Skupnosti v smislu njene boljše priprave,
  - D. ker težave pri prenosu in izvajanju veljavnega prava Unije med drugim nastajajo zaradi pomanjkljivo pripravljenih zakonodajnih besedil, za kar so odgovorni vsi evropski zakonodajni organi,
  - E. ker so ocene učinka namenjene boljšemu vrednotenju socialnih, gospodarskih, okoljskih in zdravstvenih posledic tako sprejetja novih zakonov kot poenostavitve in preoblikovanja veljavnih zakonov ter tako lahko prispevajo k zmanjšanju upravnih bremen,
  - F. ker se je Evropski parlament večkrat zavzel za uvedbo neodvisnih ocen učinka v Evropski uniji,
  - G. ker ocene učinka, ki jih izvaja Komisija, nimajo vedno enake ravni kakovosti ter pogosto služijo le kot utemeljitev zakonodajnega predloga in ne zagotavljajo objektivnega tehtanja dejstev,
  - H. ker so se Parlament, Svet in Komisija v medinstitucionalnem sporazumu z dne 16. decembra 2003 in v okvirnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo z dne 20. oktobra 2010 zavezali k oblikovanju načrta za boljšo pravno ureditev, ta resolucija pa vsebuje konkretne predloge za izboljšanje ocen učinka,
  - I. ker si Komisija v industrijski politiki prizadeva za nov pristop, zaradi česar je treba vse politične predloge, ki znatno vplivajo na industrijo, temeljito analizirati v smislu njihovih posledic za konkurenčnost,

### **Splošne zahteve za ocene učinka na evropski ravni**

1. poudarja, da so ocene učinka pomembno orodje za zagotovitev boljše zakonodaje, ki ga mora evropski zakonodajalec v prihodnosti intenzivneje uporabljati, da bo lahko bolje ocenil posledice svojih možnosti ukrepanja;
2. poudarja, da ocena učinka v nobenem primeru ne more nadomestiti politične razprave in demokratičnega postopka odločanja zakonodajalca, ampak služi le kot strokovna priprava za sprejetje politične odločitve;

3. poudarja, da se morajo ocene učinka izvajati popolnoma neodvisno ter da se morajo vedno opirati na utemeljeno in objektivno analizo možnih učinkov;
4. meni, da je vključitev zunanjih strokovnjakov v postopek izdelave ocene učinka priporočljiva in nujna za zagotovitev neodvisnosti in objektivnosti; v zvezi s tem opozarja na temeljno razliko med javnim posvetovanjem in neodvisno oceno učinka;
5. se zavzema za čim večjo preglednost pri pripravi ocen učinka;
6. poudarja, da so ključni elementi dobre ocene učinka prepoznavanje problema, posvetovanje z deležniki, opredelitev ciljev, ki jih je treba doseči, in oblikovanje možnih strateških ukrepov;
7. meni, da mora nove zakonodajne predloge vedno spremljati ocena učinka; opozarja, da to velja tako za poenostavitve in preoblikovanja prava Skupnosti kot za delegirane in izvedbene akte v skladu s členom 290 oziroma 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije;
8. zahteva, da ocene učinka upoštevajo več različnih meril in tako zakonodajalcu zagotovijo čim bolj celovito sliko; v zvezi s tem opozarja na gospodarske, socialne in okoljske vidike, omenjene v medinstitucionalnem sporazumu z dne 16. decembra 2003, ki jih je treba združiti v skupno oceno;
9. predlaga, da se v okviru ocen učinka stalno izvaja analiza stroškov in koristi, tj. preverjanje stroškovne učinkovitosti vseh programov in ukrepov, ki vplivajo na odhodke, ter da se preučijo možni učinki za mala in srednja podjetja (MSP); v zvezi s tem poziva k dosledni uporabi testa MSP v skladu z aktom o malih podjetjih iz leta 2008; v zvezi s tem opozarja, da je treba za vsak nov zakon, ki bremeni MSP, razveljaviti en obstoječ obremenilen zakon (pravilo „one-in/one-out“);
10. zahteva, da se v okviru ocen učinka izvede natančna analiza vseh predlogov politik, ki znatno vplivajo na konkurenčnost industrije; nadalje poziva k izvedbi naknadne ocene učinkov zakonodaje EU na konkurenčnost evropske industrije; opozarja, da je v sporočilu o celostni industrijski politiki za dobo globalizacije tudi Komisija napovedala takšno ravnanje;
11. predlaga, da se v ocenah učinka na evropski ravni oceni tudi znižanje stroškov, ki bi ga zagotovila evropska rešitev, oziroma dodatni stroški v državah članicah, če ne bi bilo rešitve na ravni EU;
12. poudarja, da mora ocene učinka, ki morajo zakonodajalcu nakazati razpoložljive možnosti, vedno spremljati tudi resna analiza možnosti neukrepanja;
13. poudarja, da ocene učinka ne smejo povečati birokracije in povzročiti nepotrebnih zamud v zakonodajnem postopku; v zvezi s tem poudarja, da ocene učinka ne smejo postati orodje za preprečevanje sprejetja neželenih pravnih predpisov; zato predlaga, da se zagotovijo tehnični in upravni pogoji za hitro in pravočasno izvajanje ocen učinka, na primer z instrumenti, kot so okvirni sporazumi, pospešen postopek javnih razpisov in optimalna uporaba lastnih virov;

14. v smislu načela najboljših praks poziva k upoštevanju izkušenj drugih držav, v katerih se ocene učinka izvajajo že vrsto let, da se dodatno izboljšajo ocene učinka na ravni Evropske unije;
15. poziva k posodabljanju ocen učinka skozi celoten zakonodajni postopek, da bodo tako upoštevane spremembe, do katerih bo prišlo v tem postopku;
16. poudarja, da se morajo ocene učinka izvajati ne le pred sprejetjem zakonodajnega besedila (predhodno), temveč tudi po njem (naknadno); opozarja, da je to pomembno za boljšo oceno o tem, ali so bili cilji določenega predpisa dejansko doseženi in v kolikšni meri je treba predpis prilagoditi oziroma zakaj ga je treba ohraniti;

### **Možnosti izboljšav na ravni Komisije**

17. priznava, da je Komisija v preteklih letih optimizirala ocene učinka, vendar poudarja, da jih mora še dodatno izboljšati;
18. v zvezi s tem opozarja na odbor za oceno učinka Komisije, ki je bil ustanovljen leta 2006 in je v veliki meri odgovoren za nadaljnji razvoj ocen učinka Komisije;
19. poudarja, da so člani odbora za oceno učinka le formalno neodvisni, saj jih imenuje predsednik Komisije, katerega navodila sprejemajo, zato ni mogoče govoriti o popolni neodvisnosti; zato poziva k temu, da člane odbora za oceno učinka imenujeta Evropski parlament in Svet na podlagi predloga Komisije; poziva k odpravi vezanosti na navodila predsednika Komisije;
20. poleg tega spodbuja k vključitvi strokovnjakov, ki delujejo zunaj služb Komisije in niso vezani na njena navodila, v delo odbora za oceno učinka; v zvezi s tem poziva k sodelovanju „skupine neodvisnih zainteresiranih strani za upravne obremenitve na visoki ravni“ pri delu odbora za oceno učinka;
21. spodbuja k zgodnji in celoviti vključitvi Evropskega parlamenta in zlasti pristojnih parlamentarnih odborov, na primer z obveščanjem in vmesnimi poročili, v celoten proces priprave ocene učinka in v delo odbora za oceno učinka;
22. opozarja, da je treba pred dokončnim sprejetjem ocene učinka vedno izvesti zunanjo revizijo začasnih rezultatov; v zvezi s tem zahteva javno dostopno strokovno mnenje;
23. zahteva, da Komisija vsakič, ko ne pripravi ocene učinka, Evropskemu parlamentu in Svetu predloži pisno utemeljitev, zakaj pri določenih zakonodajnih postopkih ne želi izvesti ocene učinka;
24. opozarja na kritiko Evropskega računskega sodišča, da Komisija včasih začne obravnavo zakonodajnih pobud, čeprav proces priprave ocene učinka še ni zaključen;
25. poziva k večji preglednosti s splošno objavo vseh strokovnjakov in drugih udeležencev, ki so sodelovali v procesu priprave ocene učinka;
26. v zvezi z javnimi posvetovanji spodbuja pravočasno obveščanje zastopnikov interesov o načrtovanem posvetovanju; nadalje predlaga, da zastopniki interesov v okviru javnih

posvetovanj dobijo tudi priložnost, da izrazijo mnenje o ocenah učinka, in sicer pravočasno, torej pred objavo kakršnega koli predloga Komisije;

27. zahteva, da so podatki, ki jih uporablja Komisija, zanesljivi in primerljivi;
28. opozarja, da je istočasna predstavitev rezultatov ocene učinka in zakonodajnega predloga neugodna, saj vzbuja vtis, da ocena učinka služi predvsem kot utemeljitev predloga Komisije; zato poziva k zgodnji objavi vmesnih poročil;
29. zahteva sistematično naknadno oceno sprejetih aktov, ki jo mora izvesti Komisija;
30. poziva Komisijo, naj pripravi podrobna mnenja o ocenah učinka, ki jih je izvedel Parlament;

### **Možnosti izboljšav na ravni Evropskega parlamenta**

31. poziva odbore, naj dosledneje uporabljajo že obstoječ instrument ocene učinka Parlamenta; opozarja, da obstaja posebna proračunska postavka za pripravo ocen učinka;
32. poleg tega opozarja, da ocene učinka ni treba nujno pripraviti v okviru dolgotrajne študije, temveč se lahko izvede tudi v obliki delavnic in razprav s strokovnjaki;
33. opozarja, da imajo Parlament in odbori že na voljo mehanizme za preverjanje ocen učinka Komisije; poudarja, da je preverjanje mogoče med drugim izvajati z dopolnilnimi ocenami učinka, dodatnimi analizami, revizijo ocen učinka Komisije s strani zunanjih strokovnjakov in organizacijo posebnih sej z neodvisnimi izvedenci; poudarja, da je treba v povezavi s tem še naprej usklajeno razvijati delo tematskih sektorjev Parlamenta;
34. poudarja, da je mogoče ocene učinka Parlamenta obravnavati kot popravke ocen učinka Komisije;
35. poziva k sistematični in čim prejšnji razpravi o ocenah učinka Komisije na ravni Parlamenta in zlasti odborov;
36. poudarja, da je treba odločitev o pripravi ocene učinka Parlamenta sprejeti v pristojnem odboru v sodelovanju s poročevalci; predlaga, da se poslovnik Parlamenta spremeni tako, da bo lahko oceno učinka naročila že četrtina članov odbora;
37. poudarja, da so ocene učinka pomembne tudi med parlamentarnim zakonodajnim postopkom; spodbuja Parlament, naj pri bistvenih predlogih sprememb v vsaki fazi zakonodajnega postopka preuči možnost priprave ocen učinka; opozarja, da to ne sme povzročiti daljših zamud;

### **Oblikovanje enotnega mehanizma za pripravo ocen učinka v Evropskem parlamentu in usmeritev za prihodnost**

38. poudarja pomen, ki bi ga imel enoten mehanizem za pripravo ocen učinka za kakovost in skladnost lastnega oblikovanja politike;

39. zato poziva k vzpostavitvi celovitega procesa priprave ocen učinka v Evropskem parlamentu; v zvezi s tem predlaga, da se razvije skupni postopek priprave ocen učinka na podlagi skupne sistematike in metodike, ki ga bodo uporabljali vsi odbori;
40. predlaga, da se to izvaja pod okriljem samostojne in neodvisne ustanove, na primer fundacije, ki je odgovorna Evropskemu parlamentu;
41. predlaga, naj to ustanovo vodi upravni odbor, ki ga sestavljajo poslanci Evropskega parlamenta in ki se posvetuje z zunanjimi izvedenci;
42. poziva k proračunsko nevtralni zagotovitvi ustreznih sredstev za vzpostavitev te delovne ravni; poleg tega poziva k zagotovitvi potrebne upravne infrastrukture;
43. poudarja, da je treba dolgoročno razmisliti o možnosti skupnega pristopa evropskih institucij k pripravi ocen učinka; opozarja, da je že medinstitucionalni sporazum z dne 13. decembra 2003 pozval k skupnim metodam za pripravo ocen učinka evropskih institucij;
44. obžaluje, da Evropska komisija zavrača zamisel o splošnem pristopu evropskih institucij k pripravi ocen učinka;
45. opozarja, da Svet doslej skorajda ni uporabljal instrumenta ocene učinka; zato ga poziva, naj jih intenzivneje uporablja in tako izboljša kakovost svojega prispevka k evropski zakonodaji;

o

o o

46. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.



## OBRAZLOŽITEV

Ocene učinka so osrednji instrument zakonodaje, ki ga mora evropski zakonodajalec v prihodnosti intenzivnejše uporabljati. Prednosti ocen učinka so na dlani. Ocene učinka seznanjajo zakonodajalca z možnimi posledicami njegovih ukrepov in mu pomagajo pri odločanju. Tako lahko znatno prispevajo k boljši zakonodaji. Vendar pa ocene učinka v nobenem primeru ne nadomeščajo politične razprave ter demokratično legitimiranega postopka odločanja zakonodajalca. Služijo le kot strokovna pomoč pri vsebinskem oblikovanju politične odločitve.

Osnutek poročila je razdeljen na štiri dele. Najprej so predstavljene splošne zahteve za ocene učinka na evropski ravni. V drugem delu obravnava poročilo ocene učinka Evropske komisije in nakazuje možnosti izboljšav. Tretji del je posvečen ocenam učinka, ki jih izvaja Evropski parlament. Četrty in zadnji del predstavlja zahtevo za skupni mehanizem za pripravo ocen učinka v Evropskem parlamentu, ki ga morajo uporabljati vsi parlamentarni odbori, da bi tako dodatno izboljšali zakonodajo in ustvarili sinergije.

### **Splošne zahteve za ocene učinka na evropski ravni**

Poročevalka meni, da morajo ocene učinka, ki jih uporabljajo evropske institucije, upoštevati določena načela. Ocene učinka morajo biti predvsem izdelane popolnoma neodvisno in pregledno. Zajemati morajo vse kategorije zakonodajnih predlogov, izvedene pa morajo biti po jasni metodologiji. Predstavljeni možni ukrepi morajo upoštevati tudi možnost neukrepanja. Pri tem je treba ustrezno upoštevati posebne posledice za mala in srednja podjetja. Prav tako je treba ocene učinka v razvoju tekočega zakonodajnega postopka redno posodabljati.

### **Možnosti izboljšav na ravni Evropske komisije**

Poročevalka priznava, da je Evropska komisija izboljšala kakovost ocen učinka, zlasti z ustanovitvijo lastnega odbora za oceno učinka. Vendar lastne izkušnje, povratne informacije kolegov in ne nazadnje poročilo Evropskega računskega sodišča kažejo, da bi bilo mogoče ocene učinka Komisije v sedanji obliki dodatno izboljšati. To med drugim pomeni tesnejše vključevanje odborov Evropskega parlamenta in natančno obrazložitev, zakaj Komisija pri posameznih zakonodajnih predlogih deloma ne izvaja ocen učinka. Poleg tega se mora Komisija zavezati, da bo izrazila mnenje o ocenah učinka, ki jih naroči Parlament.

### **Možnosti izboljšav na ravni Evropskega parlamenta**

Evropski parlament že lahko izvaja lastne ocene učinka in natančno revidira ocene učinka Komisije. Vendar praksa kaže, da Parlament le redko izvaja take ukrepe. Poročevalka zato poziva pristojne odbore Parlamenta, naj intenzivneje uporabljajo ocene učinka za izboljšanje kakovosti lastne zakonodaje. Pri tem je treba razmisliti o tem, ali bi lahko ocene učinka naročala že ena četrtnina članov odbora.

### **Oblikovanje enotnega mehanizma za pripravo ocen učinka v Evropskem parlamentu in usmeritev za prihodnost**

Glavna zahteva poročevalke je vzpostavitev enotnega mehanizma za pripravo ocen učinka v Evropskem parlamentu za dodatno izboljšanje njegove zakonodaje in izrabo sinergij. Organizacijsko bi lahko to potekalo v okviru samostojne in neodvisne ustanove. V dolgoročnem smislu je treba razmisliti o možnosti skupnega mehanizma za vse evropske institucije.