KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.6.2004
COM(2004) 432 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

REALIZACJA DZIAŁANIA RAMOWEGO: „AKTUALIZACJA I UPROSZCZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO”

{SEC(2004) 774}

KOMUNIKAT KOMISJI

REALIZACJA DZIAŁANIA RAMOWEGO: „AKTUALIZACJA I UPROSZCZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO”

Niniejszy komunikat podsumowuje realizację ram działania Komisji z lutego 2003 r., dotyczącego „Aktualizacji i uproszczenia prawa wspólnotowego”[1].

Inicjatywa ta, będąca realizacją jednego z działań zawartych w inicjatywie Komisji „Poprawa ustawodawstwa” z czerwca 2002 r.[2], ma na celu stworzenie przejrzystego, skutecznego, aktualnego i przyjaznego dla użytkownika zbioru wtórnego prawa Wspólnoty oraz jest odpowiedzią na jeden z celów wyznaczonych w strategii lizbońskiej, a mianowicie poprawę otoczenia prawnego biznesu w celu zwiększenia konkurencyjności. Obecnie w coraz większym stopniu poddaje się ocenie ogólny wpływ nowego prawodawstwa wspólnotowego. Inicjatywa „Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego” jest dopełnieniem tej oceny, koncentrując się na uproszczeniu i uaktualnieniu zasobów istniejącego ustawodawstwa.

Drugie sprawozdanie z realizacji, załączone do niniejszego komunikatu[3], zawiera szczegółowy opis postępów w fazie II (od października 2003 r. do marca 2004 r.) oraz działań planowanych na fazę III (od kwietnia do grudnia 2004 r.) i stanowi uaktualnienie kroczącego programu Komisji dotyczącego aktualizacji i upraszczania prawa[4].

Okres opracowywania tego sprawozdania zbiega się z okresem wzmożonej koncentracji na ogólnej poprawie jakości prawodawstwa, szczególnie jego uproszczenia, zarówno w UE, jak i w Państwach Członkowskich. Odzwierciedlają to: Wspólna Inicjatywa Reformy Prawodawczej z 26 stycznia 2004 r. w ramach czterech prezydencji Rady w latach 2004 i 2005, wnioski wiosennej Rady Europejskiej oraz bieżące działania Rady.

W odpowiedzi na ten wznowiony impuls polityczny Komisja zdecydowana jest wzmocnić swe wysiłki w zakresie aktualizacji i upraszczania prawa wspólnotowego, nie zmieniając jednak w sposób gruntowny podstaw ram działania przyjętych w lutym 2003 r.

W lutym 2003 r. Komisja rozpoczęła konsultacje z pozostałymi instytucjami i Państwami Członkowskimi w sprawie proponowanych ram działania, jednak uzyskała bardzo słaby odzew. Dlatego też Komisja z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez Radę Europejską w marcu 2004 r. zobowiązanie do ustalenia do końca 2004 r. priorytetów Rady w odniesieniu do aktualizacji i upraszczania prawodawstwa wspólnotowego, które Komisja uwzględni – wraz z uwagami od innych instytucji i zainteresowanych stron – w kolejnych aktualizacjach swojego kroczącego programu wieloletniego. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa, które weszło w życie w grudniu 2003 r., powinno dodatkowo ułatwić aktualizację i upraszczanie prawa wspólnotowego.

---

1 COM(2003) 71.
2 COM(2002) 278.
3 SEC(2004) 774.
4 Komisja zamierza złożyć pełniejsze sprawozdanie z postępów do końca 2004 r.

Ogólnie wdrażanie ambitnych ram działania Komisji mających na celu aktualizację i uproszczenie prawa wspólnotowego postępuje w sposób zadowalający. Wyniki fazy II potwierdzają, że impet jest utrzymywany, chociaż pojawiły się również opóźnienia w realizacji pewnych kluczowych działań. W fazie I i II nadrzędnym priorytetem Komisji było zakończenie z sukcesem procesu rozszerzenia, przygotowania do którego spowolniły działania w innych dziedzinach, w tym również niektóre działania nakierowane na aktualizację i uproszczenie prawa wspólnotowego.

1. Uproszczenie merytoryczne wtórnego prawodawstwa wspólnotowego

Wraz z inicjatywą z lutego 2003 r. Komisja rozpoczęła proces ***screeningu* obszarów polityki** w celu rozpoznania potencjalnych możliwości uproszczeń. Od lutego 2003 r. badaniu poddano 21 sektorów polityki (w tym 13 sektorów w ciągu fazy II). Kontynuowane będzie wdrażanie zasad *screeningu* we wszystkich obszarach polityki w celu pełnego wykorzystania potencjału upraszczania.

Kroczący program na rzecz konkretnych inicjatyw upraszczania prawa wdrażany jest zasadniczo zgodnie z planem. W zakresie Ram Działania Komisja przygotowuje uproszczenie szerokiego zakresu prawa wspólnotowego (ponad 60 aktów prawnych). Do końca marca 2004 r. Komisja przyjęła 30 inicjatyw prowadzących do uproszczenia prawa (18 inicjatyw przyjęto w fazie I, zaś 12 w fazie II) – zasadniczo mieszczące się w planowanych terminach. Ponadto rozpoznawane są kolejne propozycje dotyczące uproszczeń. I tak, w fazie II, do kroczącego programu dodano 8 nowych inicjatyw (ogłoszonych w pierwszym sprawozdaniu z realizacji[5]), zaś w obecnym, drugim sprawozdaniu z realizacji, obejmującym fazę III, ogłasza się 12 nowych kandydatów na inicjatywy upraszczania prawa. Ponadto w ciągu fazy I i II Komisja przyjęła 5 inicjatyw upraszczania prawa, które nie były wcześniej ogłoszone.

Rzeczywiste korzyści z uproszczenia stają się oczywiste dopiero po przyjęciu przez władze ustawodawcze i wejście w życie uproszczonego prawa. Do końca fazy II władze ustawodawcze miały do rozpatrzenia 20 wniosków dotyczących uproszczeń legislacyjnych (z których 8 złożono przed lutym 2003 r.). Komisja zachęca zatem Parlament oraz Radę do przyjmowania na wczesnym etapie propozycji dotyczących upraszczania oraz nadawania upraszczaniu odpowiedniego priorytetu w stosunku do innych celów, zgodnie z Międzyinstytucjonalnym Porozumieniem o Lepszym Prawodawstwie.

Drugie sprawozdanie z realizacji szczegółowo opisuje stosowane **rodzaje uproszczeń,** w tym (1) uproszczenia prawodawstwa, (2) uproszczenia procedur administracyjnych dla władz publicznych (na poziomie UE i krajowym) oraz (3) zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla podmiotów prywatnych (głównie biznesu). W świetle priorytetów zatwierdzonych przez Radę Europejską w marcu 2004 r. warto odnotować, że do marca 2004 r. Komisja przyjęła 25 inicjatyw przyczyniających się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych względem podmiotów prywatnych (w tym 8 wniosków legislacyjnych przedłożonych jeszcze przed lutym 2003 r.).

Należy również przypomnieć, że trwają nieustanne wysiłki mające na celu podwyższenie jakości redakcyjnej i jasności unijnego prawa, a szczegółowe wskazówki na ten temat opracowano w ramach Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1998 r. w sprawie jakości redakcyjnej prawodawstwa wspólnotowego.

---

[5] COM(2003) 623.

2. *Zmniejszanie objętości prawa wspólnotowego*

W 2001 r. Komisja wyznaczyła sobie za cel zmniejszenie objętości *acquis* o 25% (co odpowiada około 22500 stronom Dziennika Urzędowego) do końca swojej kadencji[6]. Równocześnie rozpoczęła szeroki program kodyfikacji istniejącego prawa, który docelowo doprowadzi do zmniejszenia objętości prawa wspólnotowego o około 30 000 – 35 000 stron do końca roku 2005[7]. Choć zakończenie programu przewidziano na rok po zakończeniu jej kadencji, Komisja przewiduje, że stopniowe postępy kodyfikacji doprowadzą do zaplanowanego zmniejszenia objętości prawa. Uzupełnieniem tych działań może być wycofanie przestarzałego prawa (co do ilości którego nie ma przybliżonych danych) oraz do pewnego stopnia uproszczenie prawodawstwa.

Przy wprowadzaniu programu kodyfikacji Komisja napotkała jednak nieprzewidziane problemy będące w dużym stopniu poza jej kontrolą. W szczególności tłumaczenia *acquis* na nowe języki (odbywającego się w odnośnych Państwach Członkowkich) nie zakończono do dnia przystąpienia, a potrzebne do kodyfikacji teksty w nowych językach są stopniowo udostępniane w ciągu 2004 roku.

Jednak na obecnym etapie Komisja ocenia, że osiągnięcie celu zmniejszenia objętości o 25% przed końcem 2004 r. jest mało prawdopodobne. Jednak biorąc pod uwagę postępy poczynione na poziomie technicznym każdej z operacji można przewidywać, że cel ten zostanie zrealizowany w stosunkowo krótkim późniejszym terminie.

- ***Kodyfikacja***

Oprócz wspomnianych powyżej problemów z tłumaczeniem, na poziomie technicznym program kodyfikacji postępuje w sposób zadowalający, a przygotowanie kodyfikacji wzrosło znacznie w ciągu fazy II – w odniesieniu do aktów Komisji intensywność tych działania uległa podwojeniu w porównaniu z fazą I – zarówno pod względem ilości przetwarzanych aktów, jak i ilości stron Dz.U. w tych aktach. W przypadku aktów Parlamentu Europejskiego i Rady, działania te wzrosły trzykrotnie, zarówno pod względem ilości aktów, jak i ilości stron Dziennika Urzędowego. Łączna ilość obecnie przetwarzanego tekstu wynosi ponad 10000 stron. Obok programu Komisji na rzecz kodyfikacji *acquis*, na co dzień korzysta się również z narzędzia kodyfikacji z zastosowaniem techniki legislacyjnej zwanej „rekastingiem" (wprowadzanie poprawek w aktach podstawowych)

Pod względem produktów końcowych, tj. aktów i projektów aktów przyjętych przez Komisję, postęp w fazie II był ograniczony przez dziewięciomiesięczne moratorium (od sierpnia 2003 r. do kwietnia 2004 r.) na przyjmowanie i publikowanie aktów skodyfikowanych, stosowane w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie nowych krajów. Celem moratorium było zapewnienie, że projekt kodyfikacji nie nakłada dodatkowych obciążeń na Urząd Oficjalnych Publikacji UE oraz na Kraje Przystępujące w ostatniej, kluczowej fazie przygotowań do przystąpienia.

Wygaśnięcie moratorium nie przełoży się na natychmiastowe postępy w przyjmowaniu tych aktów w fazie III ze względu na fakt, że z dniem przystąpienia wszystkie akty skodyfikowane muszą zasadniczo zostać przyjęte w 20 językach. Oznacza to, że przyjęcie tekstów

---

6 COM(2001) 726.
7 COM(2001) 645.

skodyfikowanych i gotowych do przyjęcia w 11 językach na koniec okresu moratorium opóźni się do czasu przygotowania ich wersji w nowych językach oraz że w przygotowywaniu wszelkich następnych tekstów skodyfikowanych należy uwzględnić dodatkowo 9 nowych języków. W związku z powyższym, w pozostałej części 2004 roku nie dojdzie do oficjalnego przyjęcia i publikacji w Dz.U. znaczącej liczby skodyfikowanych aktów. Aby dostrzec owoce kodyfikacji, będzie trzeba poczekać do roku 2005 i stopniowej normalizacji sytuacji w zakresie tłumaczeń.

Aby program kodyfikacji nie miał dalszych opóźnień, ważne jest utrzymanie, jeśli nie podwojenie, wysiłków tłumaczenia *acquis* na nowe języki. Obecne prognozy podają, że sfinalizowane teksty będą gotowe do publikacji dopiero pod koniec 2004 r.

W międzyczasie Komisja udostępni również na specjalnej stronie internetowej oryginały skodyfikowanych tekstów w odpowiednim języku roboczym, aby umożliwić wgląd w przebieg prac i dać dostęp do tymczasowych rezultatów.

- ***Usuwanie przestarzałych aktów prawnych***

Pierwsze sprawozdanie z realizacji wskazało już na zasadnicze trudności spowalniające proces wycofywania przestarzałej legislacji z całokształtu *acquis*, w szczególności zaś potrzebę kompleksowej analizy podstaw prawnych w celu ustalenia właściwej procedury dla poszczególnych przypadków. Dlatego też w fazie II uchylono lub uznano za przestarzałe bardzo niewiele aktów prawnych. Ponadto aktywnym wkładem w te działania może się pochwalić tylko kilka działów Komisji.

Tym niemniej, po ustanowieniu na początku 2004 roku szczegółowych wytycznych mających na celu ułatwienie pracy działów Komisji, znacząco wzrosła liczba badanych aktów kwalifikujących się do uchylenia, stwierdzenia o przestarzałości lub do poprawki administracyjnej w międzyinstytucjonalnej bazie referencyjnej (CELEX) – z 582 aktów ogłoszonych w lutym 2003 r. do około 880. Badanie 361 z nich dobiega końca.

W ciągu ostatniego roku podjęto usilne starania w kierunku *screeningu* prawodawstwa UE dla celów rozszerzenia. Działania te wykazały, że w przypadku ok. 40% obecnej objętości *acquis* nie ma bezpośredniego wskazania do publikacji w nowych językach, na przykład ze względu na formę decyzji skierowanej do konkretnych Państw Członkowskich lub z uwagi na jego przestarzałość. Mimo iż nie powinno to być miernikiem stosowanym przy usuwaniu przestarzałego prawodawstwa, prace związane z rozszerzeniem znacząco polepszyły orientację w *acquis* i ułatwią teraz usuwanie przestarzałej legislacji w sposób bardziej formalny.

- ***Konsolidacja***

W lipcu 2003 r. Urząd Oficjalnych Publikacji zakończył szeroki program konsolidacji całości ustawodawstwa wspólnotowego (w 11 językach), a jego wyniki są publicznie dostępne poprzez bazę EUR-Lex. Podobnie jak kodyfikacja, konsolidacja prawa wtórnego polega na połączeniu w jeden tekst zasadniczego aktu prawnego oraz aktów go zmieniających. Mimo że powstałe w ten sposób teksty skonsolidowane nie podlegają oficjalnym procedurom decyzyjnym, a zatem nie posiadają statusu prawnego, znacznie ułatwiają one dostęp do prawodawstwa.

Urząd Publikacji w dalszym ciągu konsoliduje prawodawstwo UE, w szczególności przygotowując skonsolidowane teksty w formacie wymaganym do późniejszej formalnej kodyfikacji. Konsolidacja prawa wtórnego w nowych językach rozpocznie się we wrześniu 2004 r., kiedy będą już dostępne niezbędne tłumaczenia, i postępować będzie zgodnie z wyznaczonymi priorytetami, dążąc do jak najszybszego zakończenia programu kodyfikacji.