AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 16.3.2005
COM(2005) 97 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban

{SEC(2005)175}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban

Az Európai Unió előtt álló és az újraindított lisszaboni stratégiában meghatározott kihívások mára jól ismertek. Az EU lehangoló gazdasági teljesítménye egyre komolyabbá teszi ezeket a kihívásokat, és arra ösztönözte a Bizottságot, hogy javasolja: a növekedés és a munkahelyteremtés álljon az újraindított lisszaboni stratégia középpontjában. A növekedést és a munkahelyteremtést nem ösztönzi a korábbi stratégia folytatása. Az EU-nak és a tagállamoknak tovább kell fejleszteniük a szabályozáshoz fűződő viszonyukat annak biztosítására, hogy a közérdekek védelme a gazdasági tevékenység fejlesztésével, nem pedig akadályozásával valósuljon meg.

Az Európai Unió az évek folyamán sokrétű joganyagot hozott létre, mely a mai napig a gazdasági fejlődés, a környezetvédelem és a társadalmi normák javításának mozgatórugója, leginkább az egységes belső piac megvalósításának köszönhetően. Ahogy haladunk a célok elérése felé, az is világossá vált, hogy a szabályozás módja nagyban befolyásolja a célok megvalósításának sikerét. Az EU jobb szabályozási politikájának célja a szabályozás minőségének javítása, a szabályozás alaposabb megtervezése, ezáltal az állampolgárok helyzetének javítása és a szabályok tiszteletének és hatékonyságának erősítése, ugyanakkor a gazdasági teher lehető legalacsonyabb szinten való tartása az EU szubszidiaritási és arányossági elveivel összhangban.

Az újraindított és a növekedésre és munkahelyteremtésre összpontosított lisszaboni stratégia keretében a Bizottság – annak érdekében, hogy az uniós szabályozási keret megfeleljen a XXI. század elvárásainak – bejelentette szándékát egy átfogó kezdeményezés útnak indítására. A kezdeményezés a Bizottság jobb szabályozásra vonatkozó 2002-es kezdeményezésére épít. Erősíti azt a tendenciát, hogy a jobb szabályozás növekedéshez és munkahelyteremtéshez vezet, de a környezetvédelmi és társadalmi célok, valamint az állampolgárok és a nemzeti közigazgatás számára a jobb szabályozásban rejlő előnyök figyelembevétele mellett.[1] Ez azt is jelenti, hogy mind a meglévő jogszabályok, mind az új szakpolitikai kezdeményezések esetében a jogalkotó beavatkozását a kitűzött célokkal arányos szinten tartani. Ez a közlemény útjára indítja a félidős értékeléskor bejelentett kezdeményezést, és a jobb szabályozás érdekében folyó munkával összhangban három fő cselekvési vonalat javasol:

- Uniós szinten tovább ösztönözni a ***jobb szabályozási eszközök tervezését és alkalmazását***, főleg a hatásvizsgálatok és az egyszerűsítés terén.

- ***A tagállamokkal szorosabb együttműködésben biztosítani a jobb szabályozási elvek*** következetes alkalmazását az Európai Unió valamennyi szabályozó hatóságánál. Az uniós szinten tett intézkedések nem elegendőek: az uniós jogszabályok tagállamok általi átvétele és szabályozó hatóságok javaslatai közvetlen hatást gyakorolnak nem csak a nemzeti közigazgatásra és az

[1] A Bizottság hamarosan közzétesz egy közleményt, melyben részletezni fogja a 2002-es cselekvési terv - COM(2002)278 - végrehajtása során elért eredményeket.

állampolgárokra, hanem a vállalkozásokra, főként a kis- és középvállalkozásokra (KKV-k) is az Unió egész területén.

- **Erősíteni az építő jellegű párbeszédet** az uniós és nemzeti szabályozó hatóságok és az érdekelt felek között.

1. BEVEZETÉS

A. A jobb szabályozás mind uniós, mind tagállami szinten kulcsfontosságú a versenyképesség előmozdításához

Az elmúlt évek során az európai vezetők és a Bizottság egyre nagyobb hangsúlyt fektettek az EU szabályozási környezete egyszerűsítésére annak hatékonysága növelése érdekében. A Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács kezdeményezések sorát indították el a meglévő jogszabályok kodifikálása, egységes szerkezetbe foglalása, egyszerűsítése, valamint az új szabályozási javaslatok valószínűsíthető gazdasági, társadalmi és környezeti hatásainak jobb értékelése érdekében.

Ez a közlemény a félidős értékelés[2] közvetlen folyománya, középpontjában az európai és nemzeti jogszabályok javítása áll, célja pedig az európai versenyképesség ösztönzésén keresztül előmozdítani a növekedést és a munkahelyek teremtését. Valójában a jobb szabályozás a szabályozási keretek minőségnek biztosításáról szól, és mindenki számára előnyös. A jobb szabályozás segítségével az Európai Unió vonzóbb hely lesz, nem csak a befektetők, hanem a dolgozni vágyó állampolgárok szemében is, hiszen a jogszabályok minőségének javításával jelentős kedvező hatást gyakorol a gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés és a termelékenység keretfeltételeire. Ez ösztönzi a vállalkozásokat, csökkenti a felesleges költségeket és elhárítja az alkalmazkodás és az újítás útjából az akadályokat. Jogbiztonságot teremt, és azon keresztül az egész Unióban biztosítja a jogszabályok hatékony alkalmazását és végrehajtását. Szintén lehetővé teszi, hogy a társadalmi és környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása aránytalan adminisztrációs költségek nélkül történjen. Az EU tevékenységét kiegészítve a tagállamoknak is törekedniük kell a jobb szabályozás elérésére.

A közlemény szándéka felhívni a politikusok figyelmét a Bizottság jobb szabályozásra vonatkozó 2002-es cselekvési terve[3] végrehajtásának fontosságára, mivel közös elkötelezettségre van szükség, nem csak a Bizottság és/vagy az EU jogalkotói részéről – ami egy intézményközi megállapodás keretében már biztosított (lásd alább) –, hanem különösképpen a tagállamok részéről. A tagállamoknak világosan ki kell fejezniük a jobb szabályozás iránti elkötelezettségüket nemzeti lisszaboni programokon (cselekvési terveken) keresztül.

Az elkötelezettség minden szinten alapvető fontosságú. Európa szabályozási környezetének minősége nem csak az EU szintjén tett lépésektől függ. A nemzetközi megállapodások is hatással vannak az EU joganyagára, és a belső piac révén bármilyen szabály – legyen az uniós vagy nemzeti – befolyásolhatja bármely EU-s

---

2 COM(2005) 24, 2005.2.2.
3 COM(2002) 278, 2002.6.5.

vállalkozás vagy állampolgár gazdasági tevékenységét. Ezért közös fellépésre van szükség.

Annak érdekében tehát, hogy a jogszabályok alkotása és végrehajtása hatékony legyen, a tagállamoknak – az uniós szinten hozott intézkedésekkel párhuzamosan – közös stratégiai megközelítés keretében fokozniuk kell erőfeszítéseiket a jobb szabályozás előmozdítására, így biztosítva a kérdés átfogó kezelését.

B. Valamennyi intézmény elismerte a kérdés fontosságát

A 2003 decemberében a három uniós intézmény (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) között létrejött, a jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás [4] a teljes uniós jogalkotási folyamatra vonatkozóan átfogó stratégiát határoz meg a jobb jogalkotás érdekében.Az intézményközi megállapodás a Bizottság a jobb szabályozási cselekvési tervében közzétett kötelezettségvállalásainak megismétlése mellett a Parlament és a Tanács jobb jogalkotást szolgáló kötelezettségvállalását is tartalmazza.A megállapodás fő elemei között megtalálható az intézményközi egyeztetés és az átláthatóság javítása, a lágy (nem kötelező) jogi eszközök[5] jövőbeni használatát megkönnyítő állandó keret biztosítása, a hatásvizsgálatok használatának fokozása a közösségi döntéshozatali folyamatban és a Parlament és a Tanács munkamódszerének megváltoztatása az egyszerűsített javaslatok elfogadásának gyorsítása érdekében.

2004 decemberében hat tagállam pénzügyminisztere és gazdasági minisztere[6], akik az ECOFIN és a versenytanács keretében országaikat képviselték, a jobb szabályozás folyamatának újabb lendületet adandó aláírtak egy levelet. Ez a kezdeményezés a korábbi négy elnökség 2004. januári közös kezdeményezésének folytatása. A Bizottság üdvözli ezeket a kezdeményezéseket, ahogy valamennyi hasonló felhívást is, amelyek szilárd politikai támaszul szolgálnak az európai joganyag minőségének javításához, és úgy véli, ez a jobb szabályozás Európa-szerte történő megvalósítását célzó menetrend fontos építőköve.

2. A JOBB SZABÁLYOZÁS MEGVALÓSÍTÁSÁRA SZOLGÁLÓ ESZKÖZÖK MEGSZILÁRDÍTÁSA UNIÓS SZINTEN

Az egyszerűbb és jobb szabályozási környezet nem egyik napról a másikra jön létre. Noha az Európai Unió viszonylag rövid idő leforgása alatt sok mindent elért, valójában csak az első lépéseket tette meg a folyamatos erőfeszítés útján. A Bizottság lisszaboni félidős értékelése szerint azonban szükség van a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés fokozására, e közlemény szándéka tehát a kérdést nagyságrendekkel komolyabb szinten megközelíteni. A célok, amelyekért küzdünk átfogó jogi keretet igényelnek. Így biztosítható az egységes belső piacon a szabad mozgás – amely révén ösztönözhető a növekedés és a munkahelyteremtés – a környezeti és társadalmi kérdések figyelembevétele mellett. A Bizottság véleménye szerint ezt a jobb szabályozás létrehozására irányuló, már létező keretek bővítésével,

---

4 HL C 321., 2003.12.31., 1. o.

5 „Lágy jogi eszközök” alatt itt az együttszabályozást és az önszabályozást kell érteni.

6 Az eredeti négyhez (Írország, Hollandia, Luxemburg és az Egyesült Királyság) csatlakozott Ausztria és Finnország, a 2006-ban elnökséget betöltő országok.

valamint a politikai menetrend és a szabályozás gazdasági terhei közötti megfelelő egyensúly kialakítása iránti nagyobb elkötelezettséggel, illetve az ebbe fektetett munka fokozásával lehet elérni. Ez magában foglalja a megfelelő szabályozási eljárás körültekintő elemzését, különösen a tekintetben, hogy a vonatkozó ágazat és probléma esetében előnyösebb-e a jogi szabályozás, vagy egyéb megoldások is elképzelhetők, például az önszabályozás vagy az együttszabályozás. A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás tartalmazza az együttszabályozás és az önszabályozás meghatározásait, kritériumait és eljárásait. Összességében hozzájárul az arányosság és a szubszidiaritás elvének hatékony alkalmazásához.

A. Hatásvizsgálat

A Bizottság elkötelezettsége az integrált hatásvizsgálat mellett a fenntartható fejlődés elvén alapul, és a politikaformálók számára lehetővé teszi, hogy az új jogszabályok lehetséges **gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai** körültekintő elemzése alapján hozzanak döntéseket. Az integrált megközelítés a hatások alapos és semleges vizsgálatának elvén alapul, és lehetőséget biztosít átfogó elemzések bemutatására és az esetleges egyenlőtlenségek azonosítására. A lényeg, hogy a hatásvizsgálat mélysége és terjedelme, illetve a rászánt források arányban legyenek a javaslat várható jellegével és valószínűsíthető következményeivel. Végül a hatásvizsgálatok mellett széleskörű konzultációra is szükség van, elegendő időt biztosítva azon érdekelt felek véleményének megismerésére, akik szeretnének hozzájárulni az új szabályok kialakításához.

Bár a létező hatásvizsgálati eszköz szilárd alapot biztosít, a Bizottság úgy gondolja, a gazdasági következmények vizsgálatát fokozni kell az újraindított lisszaboni stratégia céljainak elérése érdekében. A hatásvizsgálat gazdasági oldalának elmélyítése nem fenyeget a fenntartható fejlődés, illetve az integrált megközelítés szerepének csökkenésével, amely továbbra is a Bizottság megközelítésének alapját alkotja. A gazdasági elemzés elmélyítése, azon belül a verseny tanulmányozása valószínűleg javítani fogja a javaslatok valós hatásaira irányuló vizsgálat színvonalát. Ez jelentősen hozzá fog járulni a versenyképesség növeléséhez – a hatékony verseny kialakulását is beleértve – de, fenntartva a javasolt intézkedések társadalmi és környezeti hatásainak megfelelő vizsgálatát. Ez a megközelítés a 2005. áprilisától alkalmazandó **hatásvizsgálati iránymutatások** általános frissítése keretében megerősítést fog nyerni, illetve konkretizálva lesz. A következő lépésekre lesz szükség:

- A Bizottság úgy döntött, hogy a 2005-ös jogalkotási és munkaprogramjában rögzített kezdeményezésekről – fontos jogalkotási javaslatokról valamint a lényegesebb, minden területet érintő, politikákat meghatározó, nem jogszabályi jellegű javaslatokról – rendszerint integrált hatásvizsgálatot kell készíteni[7]. Az átláthatóságot javítandó *hatásvizsgálati útitervek* kerülnek kiadásra, melyek meghatározzák a főbb vizsgálandó területeket, valamint a későbbi elemzések tervezésének módját. A 2005-ös jogalkotási és munkaprogramra vonatkozó útitervek már nyilvánosan hozzáférhetők.[8] A Bizottságnak a kezdeményezések

[7] A Bizottság végrehajtási jogköre alá tartozó jogi aktusokról (mint például a piaci versenyt érintő határozatok vagy a Bizottság hatáskörébe tartozó jogi aktusok) általában nem készül hatásvizsgálat.

[8] http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

tervezése és ütemezése során szándékában áll tanulmányozni az útitervek korábbi és stratégiailag kifinomultabb felhasználásának módjait, különösen a nyilvános konzultációk tekintetében. Ezáltal biztosítja, hogy a jogalkotási javaslatokat teljes körűen, minden lehetséges hatás vizsgálatával értékeljék.

- A Bizottság megvizsgálja, hogyan lehetne az integrált hatásvizsgálatokba jobban beépíteni az adminisztrációs költségek mérését. Az adminisztrációs költségek mérésének jelentőségére az ECOFIN és az Európai Tanács[9] hívta föl a figyelmet az. Ennek érdekében a Bizottság kísérleti szakaszt indított el[10], mely során a meglévő és az előterjesztett közösségi jogszabályok által kirótt adminisztratív terhek mennyiségének mérési módjait tesztelik.Az első eredmények 2005 őszére lesznek hozzáférhetőek. Az elemzési munka végeztével a Bizottság megállapítja, hogyan integrálhatná teljesebben, ha egyáltalán, ezt a szempontot szokásos módszerei közé.

- A Bizottság hangsúlyt fog fektetni a hatásvizsgálatainál alkalmazott módszer korai, külső hitelesítésére. Mivel a módszert 2002 óta fejlesztik és alkalmazzák, 2006 elejéig sor kerül a **hatásvizsgálati rendszer** átfogó, független **értékelésére**, és ennek keretében a hatásvizsgálati módszerrel kapcsolatos tanácsadásba külső szakértőket is bevonnak (lásd a 4. szakaszt). Ezzel párhuzamosan fontos megerősíteni a hatásvizsgálatok bizottsági szolgálatokon belüli minőségellenőrzését, mielőtt szolgálatközi értékelésre kerülne sor.

- A hatásvizsgálatok végzése európai szinten nem csak a Bizottság felelőssége. A **jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodás** elismeri a hatásvizsgálatok fontosságát a közösségi joganyag minőségének javításában, és meghatározza[11], hogy azokban az esetekben, ahol az együttdöntési eljárást kell alkalmazni, az Európai Parlament és a Tanács bármilyen jelentős módosítás[12] elfogadása előtt végeztethet hatásvizsgálatokat. A Bizottság ezt alapvető fontosságúnak véli, és reméli, hogy hamarosan megállapodásra fog jutni az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal a jogalkotási folyamat különböző szakaszaiban készült vizsgálatokra vonatkozó közös megközelítés főbb elmeiről.

B. Folyamatban lévő jogalkotási javaslatok átvilágítása

2005-től kezdve a Bizottság a korábbinál alaposabban szeretné vizsgálni a folyamatban lévő jogalkotási javaslatokat. Ennek érdekében szándékában áll megvizsgálni a Tanács vagy a Parlament előtt lévő javaslatokat azok általános relevanciája, a versenyre gyakorolt hatása és más következményei tekintetében. Ez oda vezethet, hogy a Bizottság fontolóra veheti a folyamatban lévő javaslatok esetleges módosítását, helyettesítését vagy akár visszavonását is.Ilyenkor, ha csak lehet, figyelembe veszi a jogszabályok végrehajtói és alkalmazói, illetve általában az

---

9 2004. október 21-i Ecofin Tanács, 2004. november 4–5-i Európai Tanács

10 Lásd: SEC(2005) 175. A kísérleti projektek olyan területeket is felölelnek, mint a statisztika és az építőipari termékek.

11 HL C 321., 2003.12.31., 4. o., 30. pont

12 Az első hatásvizsgálatra 2004-ben került sor a szárazelemekről szóló irányelv Bizottság által javasolt és a Tanács által elfogadott módosításával kapcsolatban. A tagállamok üdvözölték ezt a kísérleti eljárást, amelyet hivatalosan 2005 során értékel a luxemburgi elnökség.

érdekeltek körének véleményét. A vizsgálat a 2004. január 1. előtt elfogadott javaslatokra összpontosít, különösen azokra:

- amelyek hosszabb ideje nem jutottak előrébb a jogalkotási folyamatban;

- amelyekről nem készült hatásvizsgálat, vagy amelyekben a hatásvizsgálat lényeges hibára világított rá a társjogalkotók, érdekelt felek és/vagy szakértők jelentős számú egybehangzó hozzászólása révén;

- amelyek esetében újabb jelentős, tudományos bizonyítékok, piaci fejlemények vagy társadalmi változások indokolják az eredeti megközelítés felülvizsgálatát.

C. A meglévő uniós jogszabályok egyszerűsítése

2003 februárjában a Bizottság a jogszabályokhoz való hozzáférés javítása és a meglévő jogszabályok egyszerűsítése céljából intézkedési keretet hozott létre a közösségi joganyag mennyiségének csökkentésére. Ennek alapján a Bizottság folyamatos programot fejlesztett ki az egyszerűsítésre[13] és körülbelül 30, a gazdasági szereplőket, az állampolgárokat és a nemzeti közigazgatásokat érintő egyszerűsítésre tett javaslatot. A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodásban az intézmények elismerték a meglévő uniós jogszabályok egyszerűsítésének fontosságát, a közösségi politikák lényegének megtartása mellett.

A Versenytanács 2004. novemberi ülésén a Tanács a tagállamok által egyszerűsítésre javasolt uniós jogszabályok tükrében elfogadott egy 20 jogszabályból álló prioritási listát (15 prioritásba csoportosítva). A Bizottság három prioritásra már tett javaslatot, a többire is válaszolni fog, amint lehetséges. A Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállamok által javasolt és a Tanács által elfogadott, de a prioritási listára fel nem vett javaslatok között vannak-e további, egyszerűsítésre érett jogszabályi intézkedések.

A jobb szabályozásnak a növekedés és a versenyképesség javításához való nagyobb hozzájárulása megkívánja az uniós jogszabályok relevanciájának és arányosságának folyamatos vizsgálatát, különösen a tagállamokban az uniós jogszabályok végrehajtása és alkalmazása után tapasztalható valós és halmozott hatások mérlegelését. A Bizottság a következő intézkedéseket javasolja:

- Az egyszerűsítésre szoruló jogszabályok azonosítására szolgáló módszerek javítása. Ez alatt olyan jogszabályokat kell érteni, melyekről egy körültekintő vizsgálat kimutatta, hogy aránytalanul nagy terhet jelentenek és túl bonyolultak az uniós állampolgárok, vállalkozások számára azokhoz a közérdekekhez képest, amelyeket a jogszabályok védeni szándékoznak. Ebben a vonatkozásban a Jogsértési eljárások során felmerült bizonyítékokat is figyelembe veszik. A vizsgálat alatt sor kerül konzultációra jogalkotókkal, jogérvényesítőkkel, vállalkozókkal, állampolgárokkal és általában az érdekelt felekkel arról, hogy mely jogszabályok legyenek az egyszerűsítés elsődleges célpontjai. Amennyiben egy ilyen vizsgálat világosan igazolja, hogy a közérdekeket egyszerűbb eszközökkel éppolyan jól lehetne szolgálni, meg kell fontolni a jogszabály

[13] „A közösségi vívmányok frissítése és egyszerűsítése” - COM(2003) 71, 2003.2.11.

módosítását vagy hatályon kívül helyezését. Ezen intézkedés célja annak megállapítása, hogy a kulcsfontosságú politikai területek széles skáláján milyen jelentős javítások lehetségesek, sikere pedig nagyban függ a szabályozó hatóságok kézzelfogható eredmények melletti elkötelezettségétől.

- A Bizottság szükség szerint integrált ágazati cselekvési terveket dolgoz ki az egyszerűsítésre. Egyes ágazatokra, például a halászatra, a mezőgazdaságra vagy a termékek műszaki szabályozására vonatkozóan a Bizottság már megkezdte az ilyen cselekvési tervek kidolgozását, melyek az egyszerűsítési erőfeszítések tekintetében nagyobb rugalmasságot, koherenciát és folytonosságot tesznek lehetővé. Ezeken a területeken talán már 2005-ben láthatóak lesznek az eredmények. Az ezekre a kérdésekre vonatkozó közleményt 2005 októberében teszik közzé, és ezt követően útjára bocsátják a Bizottság egyszerűsítési programjának új szakaszát 2006/2007-ben.[14]

- Az európai szabványok használatának ösztönzése technikai segítségként az európai jogszabályokhoz vagy azok helyett.

3. A JOBB SZABÁLYOZÁS MEGERŐSÍTÉSE TAGÁLLAMI SZINTEN

A. Jobb szabályozás a tagállamokban

Felismerve a jobb szabályozás és az erősebb növekedés, valamint több és jobb munkahely közötti kapcsolatot, a Bizottság már korábban javasolta, hogy a „Jobb szabályozás" alkossa a lisszaboni programok részét, és ajánlja, hogy a tagállamok tegyenek jelentést a jelenleg erre irányuló vagy a jövőben tervezett tevékenységükről. Az uniós gazdasági reformok értékelésekor a Bizottság nagy hangsúlyt fog fektetni az ezen a területen elért haladásra, amelyről – a lisszaboni stratégiában javasolt új kormányzati struktúra szerint – az elért haladásról szóló éves jelentésében fog beszámolni.

A jobb szabályozás azonban nem csak az Európai Uniót érinti. Azt nem lehet csak uniós szinten hozott intézkedésekkel elérni. Egyes tagállamokban a jogalkotási javaslatokat már alávetik hatásvizsgálatnak, de nem minden tagállam alkalmaz ilyen rendszert. A Bizottság javasolja a tagállamoknak a jobb nemzeti szabályozási stratégiák létrehozását, és különösen a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások integrált értékelésére alkalmas hatásvizsgálati rendszerek, illetve a nemzeti sajátosságaikhoz hozzáigazított támogató rendszerek kialakítását. Az ilyen nemzeti rendszerek lehetővé tennék a jogalkotási javaslatok összes hatásának figyelembe vételét, beleértve a versenyképességre gyakorolt hatást, a lisszaboni cselekvési terv követelményeivel összhangban.[15] Ezen felül a meglévő nemzeti jogszabályok minősége javításának a nemzeti ágazati vizsgálatok is hasznos eszközei, ha úgy szeretnénk azokat versenyközpontúbbá tenni, hogy közben szem előtt tartjuk az alapvető politikai célokat.[16] A Bizottság arra fogja ösztönözni a tagállamokat, hogy a

---

14 A Bizottság által 2003 februárjában elindított cselekvési keretterv 2004. végén lejárt. Ezért meg kell határozni a Bizottság jövőbeni egyszerűsítő munkája irányát.

15 Lásd SEC(2005) 192, 14. o., mely a lisszaboni stratégia félidős értékelésével együtt jelent meg – lásd a 2. lábjegyzetet.

16 Idem.

bizottsági integrált hatásvizsgálatokéhoz hasonló hatókörű hatásvizsgálati eszközöket alakítsanak ki. Új nemzeti jogszabályok alkotásakor a tagállamokat kérik, hogy amennyire csak lehet, vegyék figyelembe a jogszabályoknak a belső piacra és más tagállamokra gyakorolt következményeit.

B. A nemzeti jogszabályok egyszerűsítése

A nemzeti intézkedések egyszerűsítése a tagállamok feladata. A Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy nemzeti sajátosságaiknak megfelelő egyszerűsítési programokat és támogató rendszereket hozzanak létre. A helyes gyakorlatról való tapasztalatcsere és a szakértői értékelések végzését is kifejezetten támogatja. A Bizottság akkor is az egyszerűsítés mellett foglal majd állást, amikor a közösségi jognak való megfelelésük szempontjából vizsgálja a nemzeti intézkedéseket, főleg a közösségi irányelvek alkalmazása, az EK-Szerződés 226. cikke szerinti, jogsértési eljárások és a 98/34/EK irányelv szerinti új műszaki szabványokról és szabályokról való értesítés vizsgálata során.[17]

A harmonizált területeken az irányelvek időbeni és helyes átültetésének javítása és az ún. „gold-plating" (vagyis az irányelvek által nem előírt eljárások bevezetése) elkerülése érdekében a Bizottság és a tagállamok között folyó megelőző párbeszédet[18] erősíteni kell az intézkedések legmegfelelőbb végrehajtási módjának megvitatás érdekében, ahol nagy valószínűséggel felmerülnek ilyen gondok.

A jogsértési eljárásoknak és a 98/34/EK irányelv szerinti megelőző ellenőrzéseknek – a nem harmonizált területeken a közösségi joggal ellentétes rendelkezések eltörlésével egyidejűleg – segíteniük kell a nemzeti szabályozás minőségének javítását az átláthatóság, az olvashatóság és a hatékonyság tekintetében. Az áruk szabad mozgását illetően a Bizottság ezeken keresztül tudja biztosítani, hogy a nemzeti jogszabályok módot adjanak a gazdasági szereplőknek, hogy élhessenek a kölcsönös elismerésből származó előnyökkel.[19]

A 98/34/EK irányelv[20] értesítési eljárásának átláthatósága nem csak a Bizottság vagy más tagállamok, hanem bármely érdekelt fél számára biztosítja a beavatkozás lehetőségét. A Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat, hogy véleménycserét folytassanak a már elfogadott rendeletekről, a helyes gyakorlatokról és szabályozási megközelítésekről. Az újonnan szabályozott ágazatokban (melyek a tudományos és

---

17 A 98/34/EK irányelv kötelezi a tagállamokat a nem harmonizált területek információstársadalmi szolgáltatásaival és termékeivel kapcsolatos új műszaki szabályok tervezetéről való értesítésre. Célja megelőzni a belső piac ezen ágazataiban az új akadályok bevezetését. Tervezik az irányelv hatókörének más szolgáltatásokra való kiterjesztését.

18 „A közösségi jog alkalmazásának jobb nyomon követése" - COM(2002) 725, 2003.5.16.

19 A kölcsönös elismerés elve – mely feltételezi, hogy az egyik tagállamban törvényesen előállított vagy forgalomba hozott termék más tagállamokban is piacra dobható – nagymértékben megbirkózik az áruk szabad mozgásának azon akadályaival, amelyek a tagállamok eltérő jogszabályaiból fakadnak. Ez a nem harmonizált területekre és a harmonizált területekre alkalmazott nemzeti szabályokra egyaránt vonatkozik, mert a végrehajtási szabályok túlmutatnak a közösségi irányelvek minimumkövetelményein, anélkül, hogy az a közösségi jog megsértését jelentené.

20 Ez a jogszabály olyan „átláthatósági mechanizmust" biztosít, amely lehetővé teszi a Bizottság és a tagállamok számára a műszaki szabályok tagállamok által benyújtott tervezeteinek hatálybalépésük előtti vizsgálatát a Szerződés szabályinak esetleges megszegése vagy a újabb belső piaci akadályok létesítése tekintetében.

műszaki fejlődéssel szoros összefüggésben állnak) a Bizottság ki fogja terjeszteni ezen irányelv használatát, hogy befolyásolja a nemzeti szabályok fejlődését. Ez megerősítené a szubszidiaritás elvének alkalmazását, segítené a nemzeti rendelkezések javítását, és további bizonyítékul szolgálna a harmonizáció szükségességét illetően.

4. A SZABÁLYOZÁSI SZAKÉRTŐK ÉS AZ ÉRDEKELT FELEK TANÁCSAI

A jobb szabályozási intézkedések kifejlesztését megkönnyítendő, a Bizottság 2005 folyamán **magas szintű nemzeti szabályozási szakértői csoportot** állít fel. A csoport feladata tanácsokkal szolgálni a Bizottságot a jobb szabályozásról általában, de leginkább az egyszerűsítéssel és a hatásvizsgálatokkal kapcsolatban, minden lényeges szempontot figyelembe véve, ideértve az alkalmazást és a végrehajtást érintő kérdéseket is (mivel a jogszabályokat általában tagállami szinten hajtják végre). A csoportnak az uniós és a nemzeti jogszabályokat egyaránt vizsgálnia kellene, ezáltal hatékony közvetítő volna a Bizottság és a főbb kormányzati hatóságok között. Igyekezni fog a vállalkozásokra, az iparra, a fogyasztókra, a szociális partnerekre és az állampolgárokra vonatkozó szabályozási környezetet úgy javítani, hogy költséghatékonyan érje el a társadalmi és környezeti célokat, ugyanakkor hozzájáruljon a jobb szabályozás területére vonatkozó helyes gyakorlatok és ismeretek unión belüli elterjedéséhez.

A magas szintű csoport munkájának köszönhetően a Bizottság erősíteni tudja a tagállamokkal való együttműködését, amikor a jobb szabályozás nemzeti végrehajtására irányuló kezdeményezéseiket támogatja (különös tekintettel a szabályozási minőségmutatókra vagy a szabályozási menedzsment kapacitás szakértői vizsgálataira). Ezáltal javulni fog az uniós jogszabályok tagállami szinten való alkalmazásának minősége, például egy közös vizsgálat rámutathat, hogy milyen mértékben megy végbe az ún. „gold-plating" (vagyis olyan követelmények vagy eljárások bevezetése az uniós jogszabályok átvétele során, amelyet az uniós jog nem ír elő). A csoport munkája következtében a Bizottság felhasználhatja a végrehajtási tapasztalatokat későbbi jogszabályok alkotásakor.

A Bizottság tervezi, hogy a csoporttal megvitatja olyan **közös mutatók** koherens rendszerének kidolgozását, amely alkalmas a **szabályozási környezet minőségében** bekövetkezett fejlődés mind uniós, mind tagállami szinten történő nyomon követésére, ami a teljesítményértékelés alapját képezné. A Bizottság ösztönözni fogja a tagállamokat az elkövetkezendő évek során a nemzeti lisszaboni programokban a jobb szabályozási programok céljai és prioritásai meghatározásakor ilyen mutatók alkalmazására. Ebben az összefüggésben a Bizottság szeretne együttműködni a tagállamokkal a nemzeti programok összehasonlíthatóságának és összeegyeztethetőségének javítása érdekében.

Egy másik, az előzőtől független tanácsadói hálózat is felállításra kerül a Bizottság munkájának segítésére, amely a jobb szabályozás területének szakértőiből, köztük a gazdasági, a társadalmi és a környezetvédelmi terület elméleti és gyakorlati szakembereiből fog állni. Ez lehetővé fogja tenni a Bizottság részére, hogy technikai kérdésekben külső szakértelemre és tanácsadásra támaszkodjon. Eseti alapon is felkérhetik tanácsadásra az egyes hatásvizsgálatok módszertanának tudományos

helytállóságát illetően. Abban segíti a Bizottságot, hogy tájékozott döntéseket hozhasson a hatásvizsgálat formájáról és hatóköréről.

Az előzőekből következik, hogy ezek a csoportok általános és módszertani tanácsokkal szolgálnak, de nem biztosítják az egyes jogalkotási javaslattervezetek újabb szinten történő szisztematikus vizsgálatát.Minden biztos létrehoz a tárcája honlapján egy jobb szabályozással foglalkozó ablakot. Ezen keresztül a vállalkozók, a civil szervezetek és az állampolgárok megnevezhetik azokat az adminisztratív vagy bürokratikus terheket, melyeket az adott területre vonatkozó jogszabályok rónak ki rájuk. Hozzászólásaikat a tárcák fel tudják használni. A Bizottság központi honlapján lévő linkek hirdetik majd ezeket az ablakokat.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A közhivatalok, vállalkozások, állampolgárok és szociális partnerek érdeke a piacok és a vállalatok hatékony működése. Ez egyre fokozottabban függ a működésüket meghatározó szabályozási keretektől. Az európai jogalkotás egyrészt olyan területeken folyik, ahol a hatáskörök megoszlanak a tagállamok és az unió között (ilyen a belső piac, a szociális és környezetvédelmi politikák, a fogyasztóvédelem) másrészt olyan területeken, ahol szerepe inkább a nemzeti intézkedések összehangolása és kiegészítése ilyen az egészségügyi és az iparpolitika). Ebből kifolyólag a jobb szabályozási kezdeményezéseket minden közigazgatási szinten támogatni kell, és a tagállamok számára komoly felelősség az európai versenyképességet befolyásoló területek jobb szabályozásának előmozdítása.

Mindezt szem előtt tartva a Bizottság a jövőben:

- biztosítja, hogy jogalkotási javaslatairól teljes körű hatásvizsgálat készüljön;
- átvizsgálja az Európai Parlament és a Tanács előtt lévő javaslatokat a versenyképességre gyakorolt és egyéb hatásaik szempontjából, majd meghozza a megfelelő döntéseket;
- javasolja a meglévő uniós jogszabályok további egyszerűsítését, figyelembe véve az érdekelt feleknek a 2005 októberére tervezett közleményen alapuló véleményét;
- ösztönzi a tagállamokat, hogy saját szintjükön fejlesszék tovább a jobb szabályozást új nemzeti jogszabályok alkotásakor (hatásvizsgálat), a meglévő nemzeti jogszabályok egyszerűsítésekor, valamint az uniós jogszabályok nemzeti szinten történő jobb végrehajtásakor;
- bevonja munkájába a tagállamokat azáltal, hogy magas szintű nemzeti szabályozási szakértői csoportot állít fel, amely a Bizottságot segíti egy közös, jobb szabályozási program kidolgozásában;
- létrehoz a jobb szabályozással foglalkozó honlapokat az érdekelt felek véleményének megismerésére

- javítja az uniós jogszabályok hatásvizsgálatának tényleges minőségét azáltal, hogy külső tudományos szakértők bevonásával eseti alapon biztosítja a hatásvizsgálati módszertan előzetes hitelesítését;

- legkésőbb 2007-ben felülvizsgálja az ebben a közleményben javasolt intézkedések következményeit.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance[21], while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"[22], the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'[23]. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"[24]. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

---

21 COM(2001) 727, 5.12.2001.

22 Adopted in November 2001. See http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf

23 COM(2002) 278, 5.6.2002.

24 A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme[25] (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted[26] a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice[27].

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme[28] to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community acquis by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

---

25 Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

26 COM(2002) 704, 11.12.2002.

27 COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

28 'Updating and simplifying the Community acquis' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making.** Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency[29]; common definitions[30] and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law[31].

---

29 The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

30 The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "… the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

31 Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*[32] and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

[32] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment[33]

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instru-ments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consul-tation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	*Total Y+(Y)*
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	*7*
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	*3*
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	*5*
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	*4*
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	*3*
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	*6*
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*0*
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	*5*
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	*8*
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	*0*
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	*9*
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	*4*
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	*7*
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	*6*
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	*4*
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	*8*
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	*8*
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	*10*
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	*0*
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	*1*
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	*1*
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	*9*
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	*9*
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	*10*
Total Y+(Y)	*19*	*13*	*12*	*15*	*15*	*14*	*12*	*12*	*11*	*7*	*5*	

Legend

Y	*Measures exist*	*(Y)*	*Measures planned/ Available partially*	*N*	*No measures exist*	*N.A.*	*Information not available*

[33] Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.