KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 16.3.2005
KOM(2005) 97 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Lepšia právna úprava pre rast a zamestnanosť v Európskej únii

{SEC(2005) 175}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Lepšia právna úprava pre rast a zamestnanosť v Európskej únii

Výzvy, ktorým čelí Európska únia a ktoré boli určené v znovu začatej lisabonskej stratégii sú medzičasom dobre známe. Neuspokojivé hospodárske výsledky EÚ sťažujú plnenie týchto cieľov ešte viac a spôsobili, že Komisia navrhla, aby rast a zamestnanosť boli hlavným predmetom upravenej lisabonskej stratégie. Rast a zamestnanosť nebudú podnecované pokračovaním ako predtým. EÚ a členské štáty potrebujú naďalej rozvíjať ich prístup k právnej úprave, aby zabezpečili, že ochrana verejného záujmu sa dosiahne spôsobom, ktorý prispieva a nebráni rozvoju hospodárskej činnosti.

Európska únia vytvorila v priebehu rokov sofistikovaný súbor právnych predpisov, ktoré naďalej prispievajú k hospodárskemu vývoju, ochrane životného prostredia a zlepšeniu sociálnej úrovne, predovšetkým dokončením vnútorného trhu. Ako sa dosiahol pokrok smerom k týmto cieľom, stalo sa zrejmým, že náš regulačný spôsob, má významný dopad na to, či spĺňame tieto ciele účinne. Politika lepšej právnej úpravy EÚ má za cieľ zlepšenie právnej úpravy a lepšiu tvorbu práva, s cieľom zvýšiť prínos pre občanov, posilniť dodržiavanie a účinnosť pravidiel a znižovať hospodárske náklady – v súlade s princípmi proporcionality a subsidiarity EÚ.

V kontexte obnovenej lisabonskej stratégie, zameranej na rast a zamestnanosť, oznámila Komisia zámer začať komplexnú iniciatívu, aby zabezpečila že regulačný rámec v EÚ je aktuálny a spĺňa požiadavky 21. storočia. Táto iniciatíva vychádza z iniciatívy Komisie pre lepšiu právnu úpravu z roku 2002 a posilňuje spôsob, ktorým lepšia právna úprava prispieva k dosahovaniu rastu a zamestnanosti a súčasne zohľadňuje ciele v sociálnej oblasti i v oblasti životného prostredia a prínos pre občanov i vnútroštátne správne orgány, pokiaľ ide o lepšiu správu[1]. To taktiež znamená, že ako pre súčasné právne predpisy, tak aj pre nové politické iniciatívy by mal rozsah zásahu legislatívneho orgánu zostať primeraný k sledovaným politickým cieľom. Súčasné oznámenie začína iniciatívu ohlásenú v strednodobom hodnotení a zatiaľ čo zabezpečuje spojitosť s prebiehajúcou činnosťou pre lepšiu právnu úpravu, navrhuje tri kľúčové prístupy činnosti:

- Podpora ***tvorby a uplatňovania nástrojov lepšej právnej úpravy*** na úrovni EÚ, najmä pokiaľ ide o odhady dopadu a zjednodušenie.

- ***Užšia spolupráca s členskými štátmi na zabezpečenie konzistentného uplatňovania princípov lepšej právnej úpravy*** v celej EÚ regulačnými orgánmi. Činnosť na úrovni samotnej EÚ nebude dostatočná: transpozícia právnych predpisov EÚ členskými štátmi a iniciatívy národných regulačných orgánov majú priamy účinok nielen na vnútroštátne správne orgány a občanov, ale taktiež na súkromný sektor, najmä MSP z celej Únie.

- ***Podpora konštruktívneho dialógu*** medzi regulačnými orgánmi na úrovni EÚ a vnútroštátnej úrovni a so zúčastnenými subjektami.

---

[1] Komisia v krátkom čase predloží oznámenie o stanovení dosiahnutého pokroku pri implementácii akčného plánu z roku 2002 - KOM(2002) 278, 5.6.2002.

1. ÚVOD

A. Lepšia právna úprava je rozhodujúca pre podporu konkurencieschopnosti na úrovni EÚ ako aj v členských štátoch.

Za posledných niekoľko rokov zdôrazňovali európski lídri a Komisia usmerňovanie regulačného prostredia EÚ, aby sa zvýšila jeho účinnosť. Komisia, Európsky parlament a Rada začali široké spektrum iniciatív na kodifikáciu, konsolidáciu a zjednodušenie existujúcich právnych predpisov a na lepšie vyhodnotenie pravdepodobných ekonomických, sociálnych a environmentálnych dopadov nových regulačných návrhov.

Toto oznámenie je priamym pokračovaním strednodobého hodnotenia[2] so zameraním na prioritu zlepšenia európskych a vnútroštátnych právnych predpisov, s cieľom podporiť európsku konkurencieschopnosť, a tak stimulovať rast a zamestnanosť. Lepšia právna úprava, ktorá má v úmysle zabezpečiť kvalitu regulačného rámca, skutočne ponúka v každom smere výhody. Lepšia právna úprava prispeje k tomu, aby sa Európska únia stala atraktívnejším miestom nielen pre investovanie, ale taktiež pre prácu občanov, pretože má významný pozitívny dopad na rámcové podmienky pre hospodársky rast a produktivitu zlepšovaním kvality právnych predpisov. To vytvára správne stimuly pre súkromný sektor, znižuje zbytočné náklady a odstraňuje prekážky pre adaptabilitu a inováciu. Taktiež zabezpečuje právnu istotu a tým účinné uplatňovanie a presadzovanie právnych predpisov v celej Európskej únii. Okrem toho umožňuje dosahovať sociálne a environmentálne ciele bez neprimeraných správnych nákladov. Ako doplnok k činnosti EÚ by mali aj členské štáty uskutočňovať svoje vlastné regulačné iniciatívy.

Toto oznámenie má za cieľ zvýšiť politické povedomie vzhľadom na dôležitosť implementácie akčného plánu Komisie pre lepšiu právnu úpravu z roku 2002[3], pretože sa vyžaduje ako spoločný záväzok nielen od Komisie a/alebo legislatívnych orgánov EÚ, ktoré sú už potvrdené medziinštitucionálnou dohodou (pozri ďalej), ale taktiež a najmä samotnými členskými štátmi, ktoré budú musieť preukázať, že sa jasne zaviazali dodržiavať princípy lepšej právnej úpravy prostredníctvom ich národných lisabonských programov (akčných plánov).

Tento záväzok je na všetkých úrovniach absolútne nevyhnutný. Kvalita európskeho regulačného prostredia nezávisí iba od toho, čo sa zrealizovalo na úrovni EÚ. Medzinárodné dohody majú dopad na právne predpisy EÚ a skutočne v rámci vnútorného trhu majú akékoľvek pravidlá – EÚ alebo vnútroštátne – potenciál ovplyvniť hospodársku činnosť akejkoľvek spoločnosti EÚ alebo občana. Vyžaduje sa tu komplexná odpoveď.

S cieľom zabezpečiť, že právne predpisy sa budú tvoriť a implementovať účinne podľa spoločného strategického prístupu, musia preto členské štáty zvýšiť svoje úsilie podporovaním lepšej právnej úpravy súbežne s činnosťami, ktoré sa zrealizovali na úrovni EÚ tak, aby sa problém riešil komplexne.

---

2 KOM(2005) 24, 2.2.2005.

3 KOM(2002) 278, 5.6.2002.

B. Všetky orgány uznali dôležitosť

Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva[4], ktorú v decembri 2003 schválili tri orgány EÚ (Európsky parlament, Rada a Komisia), zavádza globálnu stratégiu pre lepšiu tvorbu práva v celom legislatívnom procese EÚ. Zatiaľ čo sa uvádzajú záväzky navrhnuté Komisiou v jej akčnom pláne pre lepšiu právnu úpravu, medziinštitucionálna dohoda stanovuje záväzky pre Parlament a Radu na podporu lepšej tvorby práva. K najdôležitejším častiam patrí zlepšovanie medziinštitucionálnej koordinácie a transparentnosti, zabezpečenie rámca činnosti pre nástroje soft law[5], ktoré by mali zjednodušiť ich následné používanie, zvýšenie používania odhadu dopadu v rozhodovacom procese Spoločenstva a zmena pracovných metód Parlamentu a Rady, aby sa urýchlili návrhy na prijatie a zjednodušenie.

Okrem toho ministri financií a hospodárstva zo šiestich členských štátov[6], ktorí zastupujú svoje krajiny v ECOFIN-e a v Radách pre konkurencieschopnosť, podpísali v decembri 2004 list, ktorý má za cieľ dať nový impulz procesu lepšej právnej úpravy. Táto iniciatíva nadväzuje na predchádzajúcu spoločnú iniciatívu štyroch predsedníctiev z januára 2004. Komisia víta tieto iniciatívy, ako aj ďalšie podobné výzvy k činnosti, ktoré zaisťujú silnú politickú podporu na zlepšenie kvality právnych predpisov v Európe, a verí, že to bude stavebným kameňom pri ďalšej tvorbe pevnej agendy pre lepšiu právnu úpravu v celej Európe.

2. POSILNENIE PROSTRIEDKOV NA DOSIAHNUTIE LEPŠEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY NA ÚROVNI EÚ

Vytvorenie jednoduchšieho a lepšieho regulačného prostredia si vyžaduje istý čas. Hoci EÚ dosiahla veľa počas relatívne krátkeho obdobia, sú to len prvé kroky, ktoré musia byť stálym úsilím. Keďže je však potrebné posilňovať hospodársky rast a zamestnanosť uvedené v lisabonskom strednodobom hodnotení Komisie, má toto oznámenie za cieľ dosiahnuť dôkladnú postupnú zmenu, ktorá sa sleduje týmto prístupom. Politické ciele, ktoré uskutočňujeme, si vyžadujú komplexný právny rámec na podporu rastu a zamestnanosti zabezpečením slobodného pohybu na jednotnom vnútornom trhu, zohľadňujúc environmentálne a sociálne záujmy. Komisia verí, že sa to môže dosiahnuť nadviazaním na existujúci rámec pre lepšiu právnu úpravu a tým, že snaha o správnu rovnováhu medzi politickou agendou a hospodárskymi nákladmi právnej úpravy bude mať väčšiu záväznosť a naliehavosť. To zahŕňa podrobnú analýzu vhodného regulačného prístupu, najmä toho, či sú právne predpisy vhodné pre relevantný sektor a problém, alebo či by sa mohli zohľadniť možnosti ako koregulácia alebo autoregulácia. Pre koreguláciu a autoreguláciu ustanovuje Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva dohodnuté definície, kritériá a postupy. Celkovo to bude posilňovať účinnosť zavádzania princípov proporcionality a subsidiarity.

---

4 Ú. v. EÚ C 321, 31.12.2003, s. 1.

5 Nástroje „soft law“ sa týkajú koregulácie a autoregulácie.

6 K pôvodne štyrom (Írsko, Holandsko, Luxembursko a Spojené kráľovstvo) sa pripojili Rakúsko a Fínsko – členské štáty, ktoré budú mať predsedníctvo v roku 2006.

A. Odhad dopadu

Záväzok Komisie jednotného odhadu dopadu je založený na princípe udržateľného rozvoja a má umožňovať tvorcom politiky robiť rozhodnutia na základe podrobnej analýzy možných **hospodárskych, sociálnych a environmentálnych dopadov** nových právnych predpisov. Tento integrovaný prístup je založený na princípe celkového a vyrovnaného odhadu všetkých dopadov a umožňuje predložiť komplexnú analýzu a určiť prípadné kompromisy. Hlavnou myšlienkou je, aby hĺbka a rozsah odhadu dopadu, a tým aj zdroje vymedzené na tento cieľ, boli úmerné očakávanej povahe návrhu a jeho pravdepodobným dopadom. Napokon, musia odhady dopadu prebiehať súbežne so širokou **diskusiou**, ktorá umožní dostatočný čas na získanie názorov všetkých zúčastnených subjektov, ktoré chcú prispieť k tvorbe nových predpisov.

Zatiaľ čo existujúci nástroj odhadu dopadu poskytuje pevný základ, Komisia sa domnieva, že odhad hospodárskych dopadov musí byť posilnený takým spôsobom, aby prispel k cieľom obnovenej lisabonskej stratégie. Prehlbovanie hospodárskeho piliera odhadu dopadu nespochybňuje význam „udržateľného rozvoja“ a jednotného prístupu, ktorý zostane základom prístupu Komisie. Prehlbovanie hospodárskej analýzy, ktorá obsahuje aj aspekty súťaže, by malo zlepšiť kvalitu odhadu skutočného dopadu všetkých návrhov. To preto význačne prispeje k posilneniu konkurencieschopnosti, ako aj efektívnej súťaže, zatiaľ čo sa bude pokračovať v náležitom odhade sociálnych a environmentálnych dôsledkov navrhovaných opatrení. Tento prístup bude potvrdený a interpretovaný v kontexte všeobecnej aktualizácie **usmernení pre odhad dopadu**, ktoré sa zavádzajú od apríla 2005. Okrem toho sa za nevyhnutné považujú tieto činnosti:

- Komisia rozhodla, že spravidla iniciatívy stanovené v jej legislatívnom a pracovnom programe 2005 - kľúčové legislatívne návrhy, ako aj najdôležitejšie nelegislatívne prierezové návrhy, ktoré definujú príslušnú politiku - by mali byť predmetom integrovaného odhadu dopadu[7]. Transparentnosť sa zvýši uverejňovaním *postupových plánov odhadu dopadu*, ktoré ako prvé uvedú hlavné oblasti na odhad a plánovanie následnej analýzy. Postupové plány pre legislatívny a pracovný program 2005 sú už verejne dostupné[8]. Komisia má v úmysle nájsť spôsoby na skoršie a strategickejšie použitie postupových plánov pri plánovaní a tvorbe iniciatív Komisie, najmä pokiaľ ide o verejnú diskusiu. Komisia tak zaistí, aby legislatívne návrhy plne prešli odhadom ich možných dopadov.

- Komisia nájde spôsob, ako lepšie integrovať mieru **správnych nákladov** v jej integrovaných odhadoch dopadu, ako aj možnosť rozvoja spoločného prístupu k odhadu správnych nákladov medzi orgánmi EÚ a členskými štátmi. Význam merania správnych nákladov zdôraznili ECOFIN a Európska rada[9]. Na tieto účely začína Komisia pilotnú fázu[10] s cieľom vyskúšať metódy pre kvantitatívny odhad

---

7 Akty, ktoré spadajú pod výkonné právomoci Komisie (napríklad rozhodnutia o hospodárskej súťaži alebo akty, ktorých rozsah pôsobnosti je ohraničený na vnútornú oblasť Komisie), nie sú zvyčajne predmetom odhadu dopadu.

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

9 Rada ECOFIN z 21. októbra 2004 a Európska rada zo 4. a 5. novembra 2004.

10 Pozri SEC(2005) 175. Pilotné projekty budú zahrňovať oblasti ako štatistika a stavebné výrobky.

takého zaťaženia, ktoré sa spája s existujúcimi a navrhovanými právnymi predpismi Spoločenstva. Prvé výsledky budú dostupné na jeseň roku 2005. Po dokončení prípravných prác Komisia určí, či a ako sa plnšie zahrnie tento aspekt do jej štandardnej metodológie.

- Komisia posilní včasné externé potvrdenie metodológie pre jej odhady dopadu. Na tieto účely Komisia začne začiatkom roku 2006 komplexné nezávislé **vyhodnotenie systému odhadu dopadov**, ako bol vyvinutý a implementovaný od roku 2002 a v tomto zmysle využije externú expertízu, ktorá ju upozorní na metodológiu a jej dopad odhadov. (pozri oddiel 4) Súbežne je dôležité podporiť kontrolu kvality odhadu dopadov vykonávanú oddeleniami Komisie predtým, ako sa predložia na preskúmanie v rámci oddelení.

- Za odhady dopadu na európskej úrovni nezodpovedá len Komisia. **Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva** uznáva dôležitosť odhadov dopadu pri zvyšovaní kvality právnych predpisov Spoločenstva a taktiež stanovuje[11], že v prípade uplatňovania postupu spolurozhodovania môže Európsky parlament a Rada uskutočniť odhady dopadu pred prijatím akýchkoľvek podstatných zmien a doplnení[12]. Komisia sa domnieva, že tento krok je nevyhnutný, a dúfa, že čo najskôr dôjde k dohode s Európskym parlamentom a Radou o kľúčových častiach spoločného prístupu k odhadom vykonaným na rôznych úrovniach legislatívneho procesu.

B. Skríning legislatívnych návrhov v priebehu legislatívneho procesu

Komisia má v úmysle uskutočňovať od roku 2005 dôkladnejší odhad návrhov v legislatívnom procese než ako to bolo predtým. Na tieto účely má Komisia v úmysle robiť skríning návrhov, ktoré sú v legislatívnom procese v Rade/Parlamente s ohľadom na ich všeobecnú závažnosť, na ich dopad na konkurencieschopnosť a iné vplyvy. To by mohlo viesť Komisiu k zváženiu možnej zmeny, nahradenia alebo dokonca aj stiahnutia takýchto návrhov v legislatívnom procese. Táto činnosť zohľadní aj názory dotknutých ako i používateľov právnych predpisov a zúčastnených subjektov všeobecne v prípadoch, kde to bude možné. Skríning sa bude zameriavať na návrhy prijaté pred 1. januárom 2004, najmä tie,

- ktoré nepredstavovali podstatný pokrok v legislatívnom procese v priebehu významného časového obdobia;

- pre ktoré neboli uskutočnené odhady dopadu alebo ktorých odhady dopadu odhalili podstatné nedostatky v zmysle významného počtu názorov zo strany spolutvorcov právnych predpisov, zúčastnených subjektov a/alebo expertov;

- kde podstatný nový vedecký dôkaz, vývoj trhu alebo sociálne zmeny opodstatňujú prehodnotenie prístupu, ktorý bol prvotne zvolený.

---

11 Ú. v. EÚ C 321, 31.12.2003, s. 4, bod 30.

12 Prvý takýto odhad dopadu sa uskutočnil v roku 2004 v prípade zmeny a doplnenia Rady k smernici o batériách navrhnutou Komisiou. Celkovo členské štáty privítali tento pilotný proces, ktorý bude formálne ohodnotený v roku 2005 za predsedníctva Luxemburska.

C. Zjednodušenie existujúcich právnych predpisov EÚ

Komisia začala vo februári 2003 rámec činností na zníženie objemu *acquis* Spoločenstva, na zlepšenie prístupu k právnym predpisom a na zjednodušenie existujúcich právnych predpisov. Na tomto základe Komisia vypracovala stupňovitý program na zjednodušenie[13] a predložila asi 30 iniciatív, ktoré sú zjednodušením pre hospodárskych prevádzkovateľov, občanov a vnútroštátne správne orgány. V Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva uznali orgány dôležitosť zjednodušenia existujúcich právnych predpisov EÚ pri zachovaní podstaty politík Spoločenstva.

Ako reakciu na návrhy z členských štátov určiť právne predpisy EÚ, ktoré by mohli profitovať zo zjednodušenia, odsúhlasila Rada pre konkurencieschopnosť v novembri 2004 zoznam priorít Rady, týkajúci sa približne dvadsiatich bodov právnych predpisov (zoskupených do pätnástich priorít). Komisia už predložila návrhy na tri priority a má v úmysle odpovedať na ďalšie hneď, ako to bude možné. Komisia sa bude snažiť preskúmať či sa ďalšie legislatívne opatrenia vhodné na zjednodušenie môžu vybrať z návrhov, ktoré urobili členské štáty a prijala Rada, ale ktoré neboli zaradené na zoznam priorít.

Zvýšenie prínosu lepšej právnej úpravy k rastu a konkurencieschopnosti taktiež vyžaduje odhad následného významu a proporcionality právnych predpisov EÚ, najmä posúdenie skutočného a kumulatívneho dopadu v členských štátoch, pokiaľ implementujú a uplatňujú právne predpisy EÚ. Komisia navrhuje prijať tieto opatrenia:

- Posilniť mechanizmy na identifikáciu právnych predpisov, ktoré si vyžadujú zjednodušenie; sú to tie právne predpisy, ktorých podrobný odhad ukazuje, že sú nerovnomerne obtiažne a zložité pre občanov EÚ a pre spoločnosti vo vzťahu k verejným záujmom, ktoré majú právne predpisy zaručovať. Dôkazy protiprávnych postupov sa v tomto kontexte budú taktiež posudzovať. Odhad bude zahŕňať porady so zákonodarcami, regulačnými uplatňovateľmi, spoločnosťami, občanmi a zúčastnenými subjektami všeobecne, aby sa zistilo, ktoré časti právnych predpisov by sa mali zjednodušiť predovšetkým. Ak takýto odhad jasne potvrdí, že verejný záujem sa môže rovnako dosiahnuť aj jednoduchším spôsobom, mala by sa zohľadniť zmena alebo zrušenie právnych predpisov. Toto opatrenie bude mať za cieľ určiť významné zlepšenia v širokej škále oblastí kľúčových politík a ich úspech bude závisieť od silného politického záväzku všetkých regulačných orgánov prinášať konkrétne výsledky.

- Komisia vyvinie tam, kde to bude vhodné, integrované sektorové akčné plány na zjednodušenie. V niektorých sektoroch, ako rybné hospodárstvo, poľnohospodárstvo a technické predpisy pre výrobky, už Komisia začala vypracovávať takéto akčné plány, ktoré umožnia väčšiu flexibilitu, súlad a kontinuitu v našich snahách o zjednodušenie. Výsledky v týchto oblastiach by mohli byť viditeľné už v roku 2005. Oznámenie, ktoré sa zaoberá týmito

[13] „Aktualizácia a zjednodušenie acquis Spoločenstva“ - KOM(2003) 71 z 11.2.2003.

záležitosťami, bude predložené v októbri 2005, pričom za ním bude nasledovať začatie novej fázy programu Komisie pre zjednodušenie na roky 2006/2007[14].

- Podpora používania európskych noriem ako technickej podpory európskych právnych predpisov alebo ako alternatívy k právnym predpisom.

3. POSILNENIE LEPŠEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY NA ÚROVNI ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

A. Lepšia právna úprava v členských štátoch

Uznávajúc súvislosť medzi lepšou právnou úpravou a dosiahnutím silnejšieho rastu a vyššej a lepšej zamestnanosti, už Komisia navrhla, že „lepšia právna úprava“ sa stane súčasťou národných „lisabonských“ programov a odporúča členským štátom podávať správy o ich súčasných aktivitách a tých činnostiach, ktoré majú v úmysle. Komisia bude pripisovať veľký význam pokroku v tejto oblasti ako súčasti svojho hodnotenia hospodárskych reforiem v Únii a predloží správu v tejto záležitosti v svojej výročnej správe o pokroku podľa navrhnutej novej správnej štruktúry z lisabonskej stratégie.

Lepšia právna úprava nie je záležitosť len pre samotnú Európsku úniu. Nemôže sa dosiahnuť iba činnosťou na úrovni EÚ. Je niekoľko členských štátov, v ktorých sú legislatívne návrhy už predmetom odhadu dopadu, ale nie všetky členské štáty zaviedli tento systém. Komisia odporúča, aby všetky členské štáty zaviedli národné stratégie pre lepšiu právnu úpravu, najmä systémy odhadu dopadu pre integrovaný odhad hospodárskych, sociálnych a environmentálnych dopadov, spolu s podpornými štruktúrami prispôsobenými na ich vnútroštátne podmienky. Takéto národné systémy by umožňovali náležite zohľadniť plný dopad nových legislatívnych návrhov, vrátane ich dopadu na konkurencieschopnosť, ako sa to vyžaduje v lisabonskom akčnom pláne[15]. Okrem toho sú vnútroštátne sektorové prieskumy užitočnými nástrojmi na zlepšenie kvality existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov vzhľadom na zameranie v prospech väčšej súťaže, zatiaľ čo zachovávajú základné sledované politické ciele[16]. Komisia bude podporovať členské štáty, aby dosahovali rozsah pokrytia odhadu dopadu v podobnej miere, ako je to v integrovanom odhade dopadov Komisie. Pri návrhu nových vnútroštátnych predpisov je členský štát vyzvaný zohľadniť v najväčšej možnej miere dôsledky takýchto právnych predpisov na vnútornom trhu a pre iné členské štáty.

B. Zjednodušenie vnútroštátnych právnych predpisov

Za zjednodušenie vnútroštátnych opatrení sú zodpovedné členské štáty. Komisia odporúča, aby členské štáty zostavili programy pre zjednodušenie a podporné štruktúry prispôsobené ich vnútroštátnym podmienkam. Výmena najlepších postupov a vzájomných hodnotení v tejto záležitosti sa silne podporuje. Komisia taktiež bude podporovať také zjednodušenia, kde sa skúma súlad vnútroštátnych opatrení

---

14 Platnosť rámca pre činnosť vyhláseného Komisiou vo februári 2003 sa skončila koncom roka 2004, a preto je potrebné definovať zamerania pre budúcu prácu Komisie na zjednodušení.

15 Pozri stranu 14 z SEC(2005) 192, ktorý je súčasťou strednodobého hodnotenia lisabonskej stratégie, pozri poznámku 2.

16 *Idem*.

s právnymi predpismi Spoločenstva, predovšetkým v kontexte implementácie smerníc Spoločenstva, konania vo veci porušenia právnych predpisov podľa článku 226 Zmluvy o ES a oznámenia nových technických predpisov podľa nariadenia 98/34/ES[17].

Aby sa zlepšila časová a správna transpozícia smerníc v harmonizovaných oblastiach a aby sa vyhlo „kumulácii" (zavádzanie postupov, ktoré sa automaticky nevyžadujú smernicou), sa rozvíja proces priebežného dialógu medzi útvarmi Komisie a členskými štátmi[18] na prerokovanie najlepšej implementácie opatrení tam, kde sa podobné problémy vyskytujú.

Zatiaľ čo sa odstraňujú ustanovenia, ktoré by boli v rozpore s právnymi predpismi Spoločenstva, konanie vo veci porušenia právnych predpisov a priebežné kontroly smernice 98/34/ES by mali v neharnomizovaných oblastiach pomôcť zlepšiť kvalitu vnútroštátnych právnych úprav, pokiaľ ide o ich zvýšenú transparentnosť, zrozumiteľnosť a účinnosť. Vo vzťahu k voľnému pohybu tovaru umožňujú Komisii zabezpečiť, aby vnútroštátne právne predpisy povolili hospodárskym prevádzkovateľom získavať zisky zo vzájomného uznávania[19].

Transparentnosť postupu oznamovania smernice 98/34/ES[20] umožňuje nielen Komisii a iným členským štátom, ale taktiež akýmkoľvek zainteresovaným zúčastneným subjektom zasahovať. Komisia bude podporovať členské štáty k výmene názorov o právnych úpravách, ktoré už prijali, o najlepších postupoch a regulačných prístupoch. V naposledy regulovaných sektoroch (tesne spojených s vedeckým a technologickým vývojom) bude Komisia rozširovať používanie tej smernice, aby ovplyvnila vývoj vnútroštátnych pravidiel. To by posilnilo uplatňovanie princípu subsidiarity, pomohlo zlepšiť vnútroštátne ustanovenia a umožnilo lepšie sledovať akúkoľvek potrebu harmonizácie.

4. RADY REGULAČNÝCH EXPERTOV A ZÚČASTNENÝCH SUBJEKTOV

Na uľahčenie vývoja opatrení lepšej právnej úpravy na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ, ustanoví Komisia v priebehu roku 2005 **skupinu národných regulačných expertov na vysokej úrovni**. Táto skupina bude ustanovená na to, aby poskytovala rady Komisii v záležitostiach lepšej právnej úpravy všeobecne, najmä pri zjednodušení a odhade dopadu s prihliadnutím na všetky príslušné aspekty,

---

17 Smernica 98/34/ES zaväzuje členské štáty oznámiť návrh nového technického predpisu, ktorý sa týka výrobkov a služieb informačnej spoločnosti v neharmonizovanej oblasti. Cieľom je zabrániť novým prekážkam pre vnútorný trh v týchto sektoroch. Plánuje sa zväčšiť rozsah smernice aj na iné služby.

18 „Lepšie monitorovanie uplatňovania právnych predpisov Spoločenstva" - KOM(2002) 725 zo 16.5.2003.

19 Vo významnej miere je princíp vzájomného uznávania, podľa ktorého existuje predpoklad že, výrobok zákonne vyrobený alebo uvedený na trh v jednom členskom štáte, by malo byť možné uviesť na trh vo všetkých ostatných členských štátoch, schopný vyrovnať sa s prekážkami pre voľný pohyb tovaru, ktoré boli spôsobené rozdielmi v právnych predpisoch členských štátov. To sa vzťahuje na vnútroštátne predpisy v neharmonizovanej oblasti a aj v harmonizovanej oblasti, kde implementácia predpisov presahuje minimálne požiadavky smerníc Spoločenstva bez toho, aby predstavovali nezlučiteľnosť.

20 Tento právny predpis ustanovuje „mechanizmus transparentnosti", ktorý umožňuje Komisii a členským štátom skúmať návrh technických predpisov oznámený členským štátom predtým, ako nadobudne platnosť, aby sa určili možné porušenia pravidiel zmluvy alebo utvorenie nových prekážok na vnútornom trhu.

vrátane otázok implementácie a posilňovania (pretože právne predpisy sa zvyčajne vykonávajú na úrovni členského štátu). Skupina by mala dohliadať na právne predpisy EÚ, ako aj vnútroštátne právne predpisy a takto tvoriť účinné prepojenie medzi Komisiou a kľúčovými vládnymi úradmi. Bude mať za cieľ zlepšiť regulačné prostredie pre podniky, priemysel, spotrebiteľov, sociálnych partnerov a občanov všeobecne tým, že umožní, aby sa sociálne a environmentálne ciele plnili s efektívnym využitím nákladov a prispievať k rozšíreniu najlepších postupov a know-how v záležitostiach lepšej právnej úpravy na území EÚ.

Prostredníctvom tejto skupiny na vysokej úrovni bude Komisia posilňovať spoluprácu s členskými štátmi tým, že im bude pomáhať pri ich iniciatívach na podporu vnútroštátnej implementácie lepšej právnej úpravy (najmä ukazovateľov regulačnej kvality a vzájomných hodnotení kapacít regulačného riadenia v členských štátoch). Týmto sa bude zlepšovať kvalita implementácie právnych predpisov EÚ na úrovni členských štátov, napríklad spoločným skúmaním rozsahu, v akom sú právne predpisy EÚ predmetom takzvanej „kumulácie“ (“gold-plating”) v členských štátoch (napr. zavedenie požiadaviek alebo postupov počas transpozície právnych predpisov EÚ, ktoré sa nevyžadujú týmito právnymi predpismi). Skupina taktiež umožní Komisii využívať skúsenosť implementácie na základe tvorby budúcich právnych predpisov.

Komisia má v úmysle prediskutovať v tejto skupine vývoj koherentného súboru **všeobecných ukazovateľov** na monitorovanie pokroku vzhľadom na **kvalitu regulačného prostredia** na úrovni EÚ aj samotných členských štátov ako základ pre orientačné hodnoty. Komisia bude podporovať členské štáty, aby prijímali takéto ukazovatele na definovanie úloh a priorít v ich programoch pre lepšiu právnu úpravu v ďalších rokoch ich národných lisabonských programov. V tomto kontexte má Komisia taktiež v úmysle pracovať s členskými štátmi na zvyšovaní porovnateľnosti a kompatibility medzi národnými programami.

Ďalšia sieť, nezávislá od predchádzajúcej, sa ustanoví na to, aby poskytovala rady Komisii a budú ju tvoriť experti pre záležitosti lepšej právnej úpravy, spolu s akademickými pracovníkmi a odborníkmi z oblasti hospodárstva, sociálnych vecí a životného prostredia. Umožní to Komisii žiadať o externú expertízu a radu v technických záležitostiach. Môže byť pozývaná spôsobom od prípadu k prípadu, aby poskytovala rady s vedeckou dôkladnosťou metodológie vybranej pre osobitné odhady dopadu. To umožní Komisii prijímať rozhodnutia za podmienok lepšej informovanosti na základe formy a rozsahu jej odhadu dopadu.

Z predtým uvedeného vyplýva, že tieto skupiny budú poskytovať rady vo všeobecných a metodologických záležitostiach, ale nebudú tvoriť ďalšiu úroveň systematického výberu jednotlivých navrhovaných právnych predpisov.

Každý komisár utvorí na služobných internetových stránkach podstránku pre lepšiu právnu úpravu, za ktorú bude zodpovedať. To umožní súkromnému sektoru, mimovládnym organizáciám a občanom určiť správne alebo administratívne zaťaženia, ktoré vyplývajú z právnych predpisov podľa ich príslušných oblastí ako aj zodpovednosti spôsobom, aby mohli byť tieto názory zohľadnené. Na tieto podstránky sa bude upozorňovať prostredníctvom odkazov na hlavnej internetovej stránke Komisie.

5. ZÁVER

Účinné fungovanie trhov a súkromného sektoru je v záujme verejných orgánov, spoločností, občanov a sociálnych partnerov. Je v rastúcej miere podmienený regulačnými rámcami, v ktorých subjekty pôsobia. Európska legislatíva sa uskutočňuje v oblastiach, kde sa právomoci delia s členskými štátmi (ako vnútorný trh, sociálna a environmentálna politika, ochrana spotrebiteľa) alebo v oblastiach, v ktorých ich úloha spočíva skôr v koordinácii a dopĺňaní vnútroštátnych opatrení (ako zdravotná a priemyselná politika). Iniciatívy pre lepšiu právnu úpravu sa preto musia posilniť na všetkých správnych úrovniach a členské štáty majú významnú zodpovednosť posilňovať lepšiu právnu úpravu v oblastiach, kde je európska konkurencieschopnosť ohrozená.

Majúc toto na zreteli Komisia:

- zabezpečí, aby boli budúce legislatívne návrhy plne odhadované vzhľadom na ich možné dopady,
- vyberie návrhy, ktoré sa posudzujú Európskym parlamentom a Radou vzhľadom na ich dopad na konkurencieschopnosť a iné dopady a prijme vhodné rozhodnutia,
- navrhne ďalšie zjednodušenie existujúcich právnych predpisov EÚ s prihliadnutím na názory zúčastnených subjektov na základe oznámenia plánovaného na október 2005,
- podporí členské štáty, aby naďalej rozvíjali lepšiu právnu úpravu na ich vlastnej úrovni pri navrhovaní nových vnútroštátnych právnych predpisov (odhad dopadu), prostredníctvom zjednodušenia existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov a prostredníctvom zlepšenej implementácie právnych predpisov EÚ na vnútroštátnej úrovni,
- zaangažuje členské štáty, zriadením skupiny národných expertov na vysokej úrovni, aby poskytovali rady Komisii a tvorili agendu pre všeobecnú lepšiu právnu úpravu,
- vytvorí internetové stránky pre lepšiu právnu úpravu, aby umožnila príspevky od zúčastnených subjektov,
- zlepší skutočnú kvalitu odhadu dopadu právnych predpisov EÚ zaistením spôsobom od prípadu k prípadu, hodnotenia ex ante externými vedeckými expertmi pre metodológiu používanú u určitých odhadov dopadu,
- prehodnotí výsledky opatrení stanovených v tomto oznámení najneskôr v roku 2007.

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.