KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 16.3.2005
KOM(2005) 97 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Bolje oblikovani predpisi za rast in delovna mesta v Evropski uniji

{SEC(2005) 175}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Bolje oblikovani predpisi za rast in delovna mesta v Evropski uniji

Izzivi, s katerimi se sooča Evropska unija in ki so bili opredeljeni s ponovnim zagonom Lizbonske strategije so do sedaj že dobro znani. Zaradi slabih gospodarskih rezultatov EU je spopadanje s temi izzivi oteženo, zato je Komisija predlagala, da bi bila rast in zaposlovanje glavna cilja spremenjene Lizbonske strategije. Rasti in zaposlovanja ne bo mogoče spodbujati, če se bo nadaljevalo kot doslej. EU in države članice morajo nadalje razvijati svoj pristop do oblikovanja predpisov, da se zagotovi zaščita javnih interesov na način, ki podpira razvoj gospodarskih dejavnosti in ga ne ovira.

Evropska unija je z leti razvila kompleksen sistem zakonodaje, ki še naprej omogoča gospodarski razvoj, varovanje okolja in izboljšave socialnih standardov, predvsem z dokončnim oblikovanjem notranjega trga. Z doseganjem napredka pri teh ciljih je postalo tudi jasno, da ima način, kako oblikujemo predpise, velik vpliv na to, ali te cilje učinkovito izpolnjujemo. Cilj politike EU za bolje oblikovane predpise je izboljšati pripravo predpisov, bolje oblikovati predpise, da bi povečali koristi za državljane, ter okrepiti upoštevanje in učinkovitost pravil in čim bolj zmanjšati gospodarske stroške – v skladu z načelom sorazmernosti in subsidiarnosti EU.

V okviru prenovljene Lizbonske strategije, ki je usmerjena na rast in delovna mesta, je Komisija oznanila svojo namero, da bo začela celostno pobudo za zagotovitev, da zakonodajni okvir EU izpolnjuje zahteve enaindvajsetega stoletja. Ta pobuda izhaja iz pobude Komisije iz leta 2002 za bolje oblikovane predpise in krepi način, na kateri bolje oblikovani predpisi prispevajo k doseganju rasti in delovnih mest, medtem ko še naprej upošteva socialne in okoljske cilje ter koristi za državljane in nacionalne uprave v smislu boljšega upravljanja .[1] To pomeni tudi, da mora tako za obstoječo zakonodajo kot za pobude novih politik obseg posegov zakonodajalca ostati sorazmeren z političnimi cilji, ki jih želimo doseči. To sporočilo začenja pobudo, napovedano v vmesnem pregledu, in v skladu s tekočimi ukrepi za bolje oblikovane predpise predlaga tri ključna področja ukrepov:

- Z nadaljnjim spodbujanjem ***oblikovanja in uporabe*** *orodij* ***za boljše predpise*** *na* ravni EU, predvsem glede presoje vplivov in poenostavitve.

- S **tesnejšim sodelovanjem z državami članicami zaradi zagotovitve, da** načela **bolje oblikovanih predpisov** dosledno uporabljajo vsi zakonodajalci v EU. Ukrepi zgolj na ravni EU ne bodo zadostovali: za prenos zakonodaje EU v države članice in nacionalne zakonske pobude imajo neposreden učinek, ne samo na nacionalne uprave in državljane, ampak tudi na podjetja, zlasti na mala in srednje velika podjetja po vsej Uniji.

- S ***krepitvijo konstruktivnega dialoga*** med vsemi zakonodajalci na ravni EU in na nacionalnih ravneh ter z interesnimi skupinami.

---

[1] Komisija bo v kratkem predstavila sporočilo, ki bo navajalo napredek, dosežen pri izvajanju Akcijskega načrta za leto 2002 - KOM(2002) 278, 5.6.2002.

1. UVOD

A. Bolje oblikovani predpisi so bistvenega pomena za spodbujanje konkurenčnosti na ravni EU in tudi v državah članicah

V zadnjih nekaj letih evropski voditelji in Komisija vedno bolj poudarjajo racionalizacijo zakonodajnega okolja EU, da bi povečali njegovo učinkovitost. Komisija, Evropski parlament in Svet so začeli vrsto pobud, da se kodificira, prečisti in poenostavi obstoječa zakonodaja ter bolje ovrednotijo verjetni gospodarski, socialni in okoljski učinki novih zakonodajnih predlogov.

To sporočilo neposredno sledi vmesnemu pregledu[2], usmerjeno je v prednostno nalogo izboljšanja evropske in nacionalne zakonodaje zaradi spodbujanja evropske konkurenčnosti in posledično pospeševanja rasti in zaposlovanja. Bolje oblikovani predpisi, pri čemer gre za zagotavljanje kakovosti zakonodajnega okvira, ponujajo možnosti, ugodne za vse. Bolje oblikovani predpisi bodo pripomogli, da bo Evropska unija bolj privlačna ne le za naložbe, ampak tudi za državljane, ki v njej delajo, saj imajo pomemben pozitiven učinek na okvirne pogoje za gospodarsko rast, zaposlovanje in produktivnost z izboljšanjem kakovosti zakonodaje. To ustvarja prave spodbude za podjetništvo, zmanjšuje nepotrebne stroške in odstranjuje ovire za prilagodljivost in inovativnost. Zagotavlja tudi pravno varnost in s tem učinkovito uporabo in uveljavljanje po vsej Evropski uniji. Poleg tega omogoča doseganje socialnih in okoljskih ciljev brez nesorazmernih administrativnih stroškov. Kot dopolnilo ukrepom EU naj si tudi države članice prizadevajo za lastne ureditvene pobude.

Namen tega sporočila je politično ozaveščanje o pomenu izvajanja Akcijskega načrta Komisije za bolje oblikovane predpise iz leta 2002 [3] saj je potrebna kolektivna zaveza ne le Komisije in/ali zakonodajalcev EU, ki jo je že potrdil edinstitucionalni sporazum (glej v nadaljevanju), ampak tudi in zlasti držav članic samih, ki bodo morale pokazati svojo jasno zavezo načelom boljšega oblikovanja predpisov v okviru svojih nacionalnih lizbonskih programov (akcijskih načrtov).

Ta zaveza na vseh ravneh je nujno potrebna. Kakovost evropskega zakonodajnega okolja ni odvisna le od tega, kar se naredi na nivoju EU. Mednarodni sporazumi vplivajo na zakonodajo EU in v okviru notranjega trga lahko seveda vsaki predpisi, EU ali nacionalni, vplivajo na gospodarske dejavnosti katerega koli podjetja ali državljana EU. To zahteva celosten odziv.

Da se zagotovi učinkovito oblikovanje in izvajanje zakonodaje, morajo zato države članice v okviru skupnega strateškega pristopa povečati svoja prizadevanja za spodbujanje bolje oblikovanih predpisov, vzporedno z že pripravljenimi ukrepi na ravni EU, tako da se to vprašanje rešuje na celosten način.

---

2 KOM(2005) 24, 2.2.2005.
3 KOM(2002) 278, 5.6.2002.

B. Pomena se zavedajo vse institucije

Medinstitucionalni sporazum (IIA) o boljši zakonodaji[4], o katerem so se decembra 2003 dogovorile tri institucije EU (Evropski parlament, Svet in Komisija), določa skupno strategijo za boljšo pripravo zakonodaje skozi celotni zakonodajni postopek EU. Ob upoštevanju zavez Komisije iz njenega Akcijskega načrta za bolje oblikovane predpise, Medinstitucionalni sporazum določa zaveze Parlamenta in Sveta v prid boljši pripravi zakonodaje. Glavni elementi vsebujejo izboljšanje medinstitucionalnega usklajevanja in preglednosti, zagotavljanje stabilnega okvira za „nezavezujoče akte“ [5] , ki naj bi omogočali njihovo prihodnjo uporabo, povečanje uporabe presoje vplivov pri odločanju Skupnosti in spremembo delovnih metod Parlamenta in Sveta zaradi pospešenega sprejemanja poenostavitvenih predlogov.

Poleg tega so decembra 2004 ministri za finance in gospodarske dejavnosti šestih držav članic[6] kot predstavniki svojih držav na Ekonomsko-finančnem svetu in Svetu za konkurenco podpisali pismo s ciljem dati novo spodbudo procesu boljšega oblikovanja predpisov. Ta pobuda je sledila prejšnji Skupni pobudi štirih predsedstev z januarja 2004. Komisija pozdravlja te pobude, kakor tudi druge podobne pozive za ukrepanje, ki zagotavljajo močno politično podporo za izboljšanje kakovosti zakonodaje v Evropi, in meni, da tvorijo pomemben dejavnik pri nadaljnjem razvoju stabilnega načrta za boljše oblikovanje predpisov v Evropi.

2. OKREPITEV SREDSTEV ZA DOSEGANJE BOLJE OBLIKOVANIH PREDPISOV NA RAVNI EU

Za enostavnejše in boljše zakonodajno okolje bo potreben čas. Čeprav je EU v sorazmerno kratkem obdobju dosegla veliko, so to le prvi koraki pri tem, kar mora biti stalno prizadevanje. Vendar pa je glede na potrebo po krepitvi gospodarske rasti in ustvarjanju delovnih mest, ki jo je Komisija opredelila v vmesnem pregledu Lizbonske strategije, cilj tega sporočila doseči spremembo stopnje moči prizadevanj za ta pristop. Cilji politike, za katere si prizadevamo, potrebujejo celosten pravni okvir za spodbujanje rasti in delovnih mest z zagotovitvijo prostega pretoka in integriranega notranjega trga ob polnem upoštevanju okoljskih in socialnih vprašanj. Komisija meni, da je to mogoče doseči z izhajanjem iz obstoječega okvira za boljše oblikovanje predpisov in z dodajanjem več zaveze in nujnosti pri vzpostavitvi pravilnega ravnotežja med političnimi načrti in gospodarskimi stroški oblikovanja predpisov. To vključuje skrbno analizo o ustreznem zakonodajnem pristopu, zlasti, ali je za zadevni sektor in problem bolj primerna zakonodaja, ali je treba upoštevati alternative, kot sta koregulacija ali samoregulacija. Za koregulacijo in samoregulacijo Medinstitucionalni sporazum o boljši zakonodaji določa dogovorjene opredelitve, merila in postopke. Splošno bo to okrepilo učinkovito uporabo načel sorazmernosti in subsidiarnosti.

---

4 UL C 321, 31.12.2003, str. 1.

5 „Nezavezujoči akti“ se nanašajo na koregulacijo in samoregulacijo.

6 Prvotnim štirim (Irska, Nizozemska, Luksemburg in Združeno kraljestvo) sta se pridružili Avstrija in Finska – državi članici, ki bosta predsedovali leta 2006.

A. Presoja vplivov

Zaveza Komisije za celostno presojo vplivov temelji na načelu trajnostnega razvoja in je oblikovana tako, da omogoča zakonodajalcem izbiro na podlagi skrbne analize morebitnih **gospodarskih, socialnih in okoljskih vplivov** nove zakonodaje. Ta celostni pristop je osnovan na načelu temeljite in uravnotežene ocene vseh vplivov in omogoča predstavitev izčrpne analize in opredelitev kompromisov, kjer je to ustrezno. Ključna zamisel je, da sta poglobljenost in obseg presoje vplivov in s tem dodeljenih virov sorazmerna pričakovani naravi predloga in njegovih verjetnih vplivov. Končno mora biti presoja vplivov povezana z obsežnimi **posvetovanji,** ki omogočajo dovolj časa za pridobitev mnenj vseh interesnih skupin, ki želijo prispevati k oblikovanju novih pravil.

Medtem ko obstoječe orodje presoje vplivov predstavlja trdno osnovo, Komisija meni, da je treba okrepiti presojo gospodarskih vplivov zaradi prispevanja k ciljem prenovljene Lizbonske strategije. Poglabljanje gospodarskega stebra presoje vplivov ne ogroža pomena „trajnostnega razvoja“ in celostnega pristopa, ki ostaja osnova pristopa Komisije. Poglabljanje gospodarske analize, ki vključuje tudi vidike konkurenčnosti, bi moralo izboljšati kakovost presoje resničnega vpliva vseh predlogov. To bo zato pomembno prispevalo h krepitvi konkurenčnosti, vključno z učinkovito konkurenčnostjo, medtem ko bo še naprej pravilno ocenjevalo socialne in okoljske posledice predlaganih ukrepov. Ta pristop bo potrjen in preveden v okviru splošne posodobitve **Smernic za presojo vplivov,** ki se bodo uporabljale od aprila 2005. Poleg tega se za potrebne štejejo naslednji ukrepi:

- Komisija se je odločila, da naj bi bile pobude, določene v njenem Zakonodajnem in delovnem programu za leto 2005 – ključni zakonski predlogi, kakor tudi najpomembnejši horizontalni nezakonodajni predlogi, ki določajo politiko – praviloma predmet celostne presoje vplivov[7]. Preglednost bo okrepljena z objavo *Načrtov presoje vplivov*, kar daje prvo navedbo glavnih področij za oceno in načrtovanje nadaljnjih analiz. Načrti za Zakonodajni in delovni program za leto 2005 so že javno na voljo[8]. Komisija namerava raziskati načine za zgodnjo in bolj strateško uporabo načrtov pri načrtovanju in oblikovanju pobud Komisije, zlasti v smislu javnih posvetovanj. Komisija bo tako zagotovila, da so zakonski predlogi v celoti ocenjeni glede njihovih morebitnih vplivov.

- Komisija bo raziskala, kako bolje vključiti oceno **upravnih stroškov** v svojo celostno presojo vplivov, kakor tudi možnost za razvoj skupnega pristopa k oceni upravnih stroškov med institucijami EU in državami članicami. Pomen ocene upravnih stroškov sta poudarila Ekonomsko-finančni svet in Evropski svet[9]. V ta namen Komisija začenja pilotsko fazo[10], usmerjeno v preskušanje metod za kvantitativno presojo takih bremen, povezanih z obstoječo in predlagano zakonodajo Skupnosti. Prvi rezultati bodo na voljo jeseni 2005. Po zaključku

---

7 Akti, ki sodijo v izvršilna pooblastila Komisije (na primer sklepi o konkurenci ali akti, katerih obseg je omejen na notranji prostor Komisije) običajno niso predmet presoje vplivov.

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

9 Ekonomsko-finančni svet z dne 21. oktobra 2004 in Evropski svet z dne 4. -5. novembra 2004.

10 Glej SEK(2005) 175. Pilotski projekti bodo vključevali področja, kot je statistika in gradbeni proizvodi.

raziskovalnega dela bo Komisija presodila, ali naj v celoti vključi ta vidik v svojo standardno metodologijo in kako naj to stori.

- Komisija bo okrepila zgodnje zunanje vrednotenje metodologije za svoje presoje vplivov. V ta namen bo na začetku leta 2006 Komisija začela celostno neodvisno **oceno istema presoje vplivov,** kot se je razvijal in izvajal od leta 2002, in v tem smislu bo črpala iz zunanjega strokovnega znanja za svetovanje o metodologiji njenih presoj vplivov (glej točko 4). Vzporedno s tem je pomembno, da službe Komisije okrepijo nadzor nad kakovostjo presoj vplivov , preden se jih posreduje v medresorsko presojo.

- Presoje vplivov na evropski ravni niso le odgovornost Komisije. **Medinstitucionalni sporazum o boljši zakonodaji** priznava pomen presoj vplivov pri izboljšanju kakovosti zakonodaje Skupnosti in tudi določa[11], da, kjer se uporablja postopek soodločanja, Evropski parlament in Svet lahko opravita presoje vplivov pred sprejetjem katere koli bistvene spremembe[12]. Komisija meni, da je bistvenega pomena, da se to stori, in upa, da se bo kmalu dogovorila z Evropskim parlamentom in Svetom o ključnih elementih skupnega pristopa k ocenam, opravljenim na različnih stopnjah zakonodajnega postopka.

B. Pregled zakonodajnih predlogov v obravnavi

Od leta 2005 naprej namerava Komisija opravljati temeljitejšo presojo predlogov v obravnavi. V ta namen namerava pregledati predloge, ki so v obravnavi v Svetu/Parlamentu, glede na njihov splošni pomen, vpliv na konkurenčnost ter druge vplive. Na podlagi tega bi lahko Komisija proučila možnost spremembe, nadomestitve ali celo umika takšnih predlogov v obravnavi. Ta ukrep bi upošteval tudi mnenja izvršilnih organov in uporabnikov zakonodaje ter interesnih skupin nasploh, kadar bo to mogoče. Pregled bo usmerjen na predloge, sprejete pred 1. januarjem 2004, in zlasti tiste predloge,

- ki v zakonodajnem postopku že precej časa niso dosegli bistvenega napredka;

za katere ni bila opravljena presoja vplivov, ali katerih presoja vplivov je pokazala precejšnje slabosti glede na veliko število podobnih prispevkov zakonodajalcev, interesnih skupin in/ali strokovnjakov;

- za katere novi tehtni znanstveni razlogi, tržni razvoj ali družbene spremembe utemeljujejo presojo prvotno sprejetega pristopa.

C. Poenostavitev obstoječe zakonodaje EU

Februarja 2003 je Komisija začela izvajati skupino ukrepov za zmanjšanje obsega pravnega reda Skupnosti, za izboljšanje dostopa do zakonodaje in za poenostavitev obstoječe zakonodaje. Na podlagi tega je Komisija pripravila program za poenostavitev[13] in je predstavila približno 30 pobud, ki bodo prinesle poenostavitev

---

11 UL C 321, 31.12.2003, str. 4, točka 30.

12 Prva taka presoja vplivov je bila opravljena leta 2004 za spremembo Direktive Sveta o akumulatorjih, ki jo je predlagala Komisija. V splošnem so države članice pozdravile ta pilotski proces, ki bo formalno ocenjen leta 2005 v času luksemburškega predsedovanja.

13 „Posodobitev in poenostavitev pravnega reda Skupnosti“ - KOM(2003) 71, 11.2.2003.

za gospodarske subjekte, državljane in nacionalne uprave. V Medinstitucionalnem sporazumu o boljši zakonodaji so institucije potrdile pomen poenostavitve obstoječe zakonodaje EU, pri čemer pa je treba ohraniti vsebino politik Skupnosti.

V odziv na predloge držav članic, da se ugotovi, kateri predpisi EU bi potrebovali poenostavitev, je bil novembra 2004 na Svetu za konkurenčnost sprejet prioritetni seznam Sveta s približno 20 pravnimi predpisi (v skupinah po 15 prednostnih nalog). Komisija je že dala predloge za tri prednostne naloge, na ostale pa bo odgovorila takoj, ko bo to mogoče. Komisija bo poskušala preveriti, ali je morebiti med predlogi, ki so jih dale države članice in jih je sprejel Svet, vendar niso bile uvrščene na prednostni seznam, izbrati dodatne zakonodajne ukrepe, za katere bi bila potrebna poenostavitev.

Za večji prispevek bolje oblikovanih predpisov k rasti in konkurenčnosti je potrebno oceniti tudi nadaljnjo ustreznost in sorazmernost predpisov EU ter zlasti preučiti dejanski in skupni vpliv na države članice, ko te izvajajo in uporabljajo predpise EU. Komisija predlaga naslednje ukrepe:

- Okrepitev mehanizmov za ugotavljanje, kateri predpisi potrebujejo poenostavitev; to so predpisi, za katere je temeljita presoja pokazala, da so glede na javne interese, ki jih ščitijo, za državljane in podjetja nesorazmerno obremenjujoči in zapleteni. V okviru tega bodo upoštevana tudi spoznanja iz postopka za ugotavljanje kršitev. Presoja bo vključevala posvetovanje z zakonodajalci, organi za uveljavljanje predpisov, podjetji, državljani in interesnimi skupinami nasploh glede tega, kateri predpisi naj bi bili v prvi vrsti deležni poenostavitve. Če taka presoja jasno pokaže, da je mogoče javne interese enako dobro ščititi na enostavnejši način, je treba preučiti možnost spremembe ali razveljavitve teh predpisov. S tem ukrepom naj bi ugotovili, katere so pomembne izboljšave v širokem spektru ključnih političnih področij, njegov uspeh pa bo odvisen od močne politične zaveze vseh zakonodajalcev, da se dosežejo konkretni rezultati.

- Kjer je to primerno, bo Komisija pripravila celovite sektorske akcijske načrte za poenostavitev. V nekaterih sektorjih, kot so ribištvo, kmetijstvo in tehnični predpisi za proizvode, je Komisija že začela pripravljati takšne akcijske načrte, ki v naših prizadevanjih za poenostavitev omogočajo večjo prožnost, skladnost in kontinuiteto. Rezultati na teh področjih bodo morda vidni že leta 2005. Oktobra 2005 bo predstavljeno sporočilo na to temo, sledila pa mu bo nova faza programa Komisije za poenostavitev v letu 2006/2007 [14].

- Pospeševanje uporabe evropskih standardov kot tehnične podpore evropski zakonodaji ali alternativ zakonodaji.

[14] Okvir za ukrepe, s katerim je Komisija začela februarja 2003, je bil konec leta 2004 zaključen, zato je potrebno določiti usmeritve za prihodnje prizadevanje Komisije za poenostavitev.

3. KREPITEV PROCESA PRIPRAVE BOLJE OBLIKOVANIH PREDPISOV NA RAVNI DRŽAV ČLANIC

A. Bolje oblikovani predpisi v državah članicah

Komisija priznava povezavo med bolje oblikovnimi predpisi in doseganjem večje rasti ter večjega števila in boljše kakovosti delovnih mest, zato je predlagala, naj „bolje oblikovani predpisi“ postanejo del nacionalnih lizbonskih programov, priporoča pa tudi, naj države članice poročajo o svojih tekočih aktivnostih in nameravanih ukrepih. Napredku na tem področju bo Komisija dala velik pomen pri svoji ocenitvi gospodarskih reform v Uniji in bo o tem poročala v svojem letnem poročilu o napredku v okviru predlagane nove upravne strukture Lizbonske strategije.

Bolje oblikovani predpisi pa niso izključno stvar Evropske unije. Zgolj ukrepi na ravni EU niso dovolj. Pri nekaterih državah članicah so zakonodajni predlogi že predmet presoje vplivov, medtem ko nekatere države članice takega sistema nimajo. Komisija priporoča, naj vse države članice pripravijo nacionalne strategije za pripravo bolje oblikovanih predpisov in zlasti sisteme za presojo vplivov Takšni nacionalni sistemi bi omogočali upoštevanje celotnega vpliva novih zakonodajnih predlogov, vključno z njihovim učinkom na konkurenčnost, kot to zahteva Lizbonski akcijski načrt [15]. Poleg tega so sektorske poizvedbe na ravni posameznih držav članic koristna pomoč za izboljšanje kakovosti obstoječih nacionalnih predpisov, da bi dobili usmeritev, ki bi bila bolj naklonjena konkurenčnosti, hkrati pa obdržali temeljni politični cilj, ki naj bi bil dosežen[16]. Komisija bo države članice spodbujala, naj poskušajo doseči podoben obseg presoje vplivov, kot ga ima celostna presoja vplivov Komisije. Države članice so pozvane, naj pri oblikovanju nacionalnih predpisov, kolikor je to mogoče, upoštevajo posledice takšnih predpisov na notranji trg in za druge države članice.

B. Poenostavitev nacionalne zakonodaje

Za poenostavitev nacionalnih ukrepov so odgovorne države članice. Komisija priporoča, da države članice oblikujejo programe za poenostavitev in podporne strukture, ki bodo prilagojeni nacionalnim razmeram. Močno se priporočajo izmenjava najboljše prakse in medsebojni pregledi na to temo. Komisija bo takšno poenostavitev spodbujala tudi med podrobnim preverjanjem nacionalnih ukrepov zaradi skladnosti z zakonodajo Skupnosti, zlasti v okviru izvajanja direktiv Skupnosti, postopkov za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 226 Pogodbe ES in sporočanja o novih tehničnih predpisih na podlagi Direktive 98/34/ES[17].

Na usklajenih področjih se zaradi izboljšanja pravočasnega in pravilnega prenosa direktiv in preprečitve „prenatrpanosti“ (uvajanje postopkov, ki jih direktiva sama po

---

15 Glej SEC(2005) 192, str. 14, ki je bil priložen vmesnemu pregledu Lizbonske strategije, glej opombo 2 zgoraj.

16 Isto.

17 Direktiva 98/34/ES države članice obvezuje, da pošljejo uradno sporočilo o kakršnih koli tehničnih predpisih glede proizvodov in storitev informacijske družbe na neusklajenem področju. Namen tega je preprečiti nastanek novih ovir za notranji trg v teh panogah. Načrtuje se razširitev področja uporabe direktive na druge storitve.

sebi ne zahteva) nadaljuje oblikovanje postopka preventivnega dialoga med službami Komisije in državami članicami[18], katerega namen je razpravljati o najboljšem načinu izvedbe ukrepov tam, kjer obstaja verjetnost, da se takšni problemi pojavijo.

Na neusklajenih področjih je treba po eni strani sicer odpraviti določbe, ki so ali bi bile v nasprotju z zakonodajo Skupnosti, po drugi strani pa naj bi postopki za ugotavljanje kršitev in preventivni ukrepi iz Direktive 98/34/ES pomagali izboljšati kakovost nacionalnih predpisov v smislu boljše preglednosti, berljivosti in učinkovitosti. V zvezi s prostim pretokom blaga ti Komisiji omogočajo, da zagotovi, da nacionalna zakonodaja gospodarskim subjektom dovoljuje izkoristek prednosti vzajemnega priznavanja [19].

Preglednost postopka obveščanja iz Direktive 98/34/ES[20] omogoča ne le intervencijo Komisije in drugih držav članic, ampak tudi katerih koli interesnih skupin. Komisija bo države članice spodbujala, da izmenjajo mnenja o predpisih, ki so jih že sprejele, ter o najboljših praksah in zakonodajnih pristopih. V sektorjih, ki so na novo urejeni (ti so tesno povezani z znanstvenim in tehnološkim razvojem), bo Komisija razširila uporabo te direktive, da bo vplivala na razvoj nacionalnih predpisov. To naj bi omogočilo doslednejšo rabo načela subsidiarnosti, pomagalo izboljšati nacionalne določbe in dalo več dokazov za kakršno koli potrebo po uskladitvi.

4. POSVETOVANJE S STROKOVNJAKI ZA ZASKONODAJO IN INTERESNIMI SKUPINAMI

Komisija bo v letu 2005 sestavila **skupino visoko usposobljenih nacionalnih strokovnjakov za zakonodajo**, da bi s tem omogočila razvoj ukrepov za pripravo bolje oblikovanih predpisov na nacionalni ravni in na ravni EU. Naloga te skupine bo svetovanje Komisiji v zvezi z vprašanji bolje oblikovanih predpisov na splošno, zlasti v zvezi s poenostavitvijo in presojo vplivov, ob upoštevanju vseh pomembnih vidikov, vključno z vprašanji izvajanja in uveljavljanja (glede na to, da se zakonodaja običajno izvršuje na ravni držav članic). Skupina naj bi proučila zakonodajo EU in zakonodaje posameznih držav članic in bila tako učinkovit posrednik med Komisijo in ključnimi organi vlad držav članic. Njen cilj bo izboljšati zakonodajno okolje za podjetja, industrijo, potrošnike, socialne partnerje in državljane nasploh, tako da bo mogoče socialne in okoljske cilje doseči na stroškovno učinkovit način ter prispevati k širjenju najboljših praks, znanja in izkušenj o vprašanju bolje oblikovanih predpisov znotraj EU.

S pomočjo te skupine visoko usposobljenih strokovnjakov bo Komisija okrepila sodelovanje z državami članicami, tako da jim bo pomagala pri njihovih pobudah za pospeševanje nacionalnega izvajanja bolje oblikovanih predpisov (zlasti kazalnikov kakovosti zakonodaje in medsebojnih pregledov zmogljivosti držav članic za

---

18 „Boljše spremljanje uporabe prava Skupnosti“ - KOM(2002) 725, 16.5.2003.

19 Načelo vzajemnega priznavanja, ki temelji na domnevi, da naj bi bil proizvod, ki je izdelan ali dan na trg v skladu z zakoni v eni državi, primeren za dajanje na trg v vseh drugih državah, lahko v precejšnji meri premaga ovire za prosti pretok blaga, nastale zaradi razlik v zakonodajah držav članic. To velja za nacionalne predpise na neusklajenem področju in tudi na usklajenem področju, če izvedbena pravila presegajo minimalne zahteve direktiv Skupnosti, ne da bi to predstavljalo neskladnost.

20 Ta zakonodaja predvideva „mehanizem preglednosti“, ki Komisiji in državam članicam omogoča pregled osnutkov tehničnih predpisov, ki jih sporočijo države članice, preden ti začnejo veljati, da lahko ugotovijo morebitne kršitve določb Pogodbe ali nastanek novih ovir na notranjem trgu.

zakonodajno upravljanje). S tem bo izboljšana kakovost izvajanja zakonodaje EU na ravni držav članic, na primer s skupno preučitvijo obsega, v katerem je zakonodaja EU predmet tako imenovane „prenatrpanosti“ s strani držav članic (tj. uvedbe zahtev ali postopkov pri prenosu zakonodaje EU, ki jih ta zakonodaja ne zahteva). Skupina bo Komisiji tudi omogočila, da pri oblikovanju prihodnje zakonodaje uporabi konkretne izkušnje iz izvajanja.

Komisija namerava v tej skupini razpravljati o razvoju skladne skupine **skupnih kazalnikov** za spremljanje napredka glede **kakovosti zakonodajnega okolja** na ravni EU in samih držav članic kot osnove za primerjalno analizo. Komisija bo države članice spodbujala, naj uporabijo takšne kazalnike, da bodo z njimi v okviru svojih nacionalnih lizbonskih programov določile cilje in prednostne naloge za svoje programe priprave bolje oblikovanih predpisov za prihodnja leta. V okviru tega namerava Komisija sodelovati z državami članicami pri izboljšanju primerljivosti in združljivosti nacionalnih programov.

Neodvisno od te skupine bo oblikovana dodatna mreža za svetovanje Komisiji, ki jo bodo sestavljali strokovnjaki za pripravo bolje oblikovanih predpisov, vključno z znanstveniki in strokovnimi delavci s področij gospodarstva, sociale in okolja. Na ta način se bo Komisija lahko v zvezi s tehničnimi vprašanji posvetovala z zunanjimi strokovnjaki. Posvetovanje s to mrežo bo potekalo od primera do primera v zvezi z znanstveno strogostjo metodologije, izbrane za posebne presoje vplivov. To bo Komisiji omogočilo boljšo odločitev na podlagi informacij glede oblike in obsega presoje vplivov.

Iz tega sledi, da bodo te skupine dajale nasvete v zvezi s splošnimi in metodološkimi vprašanji, ne bodo pa predstavljale dodatne stopnje sistematičnega pregleda posameznih osnutkov zakonodajnih predlogov.

Vsak komisar bo na spletnih straneh služb v njegovi pristojnosti ustvaril javni dostop na temo bolje oblikovanih predpisov. To bo podjetjem, nevladnim organizacijam in državljanom dalo priložnost za opredelitev upravnih ali birokratskih bremen, ki so posledica zakonodaje s področja njihove pristojnosti, tako da bo njihova mnenja mogoče upoštevati. Ti dostopi bodo na voljo prek povezav na osrednji spletni strani Komisije.

5. SKLEP

Učinkovito delovanje trgov in podjetij je v interesu javnih organov, podjetij, državljanov in socialnih partnerjev. Vedno bolj jih določajo normativne ureditve, v katerih delujejo. Evropska zakonodaja se uporablja na področjih, na katerih se pristojnosti delijo z državami članicami (kot je notranji trg, socialna in okoljska politika, varstvo potrošnikov) ali na področjih, na katerih je njena vloga bolj usklajevanje in dopolnjevanje nacionalnih ukrepov (kot sta zdravstvo in industrijska politika). Zato je treba pobude za bolje oblikovane predpise krepiti na vseh upravnih ravneh, države članice pa imajo pomembno odgovornost, da podpirajo boljše oblikovanje predpisov na področjih, kjer gre za evropsko konkurenčnost.

V skladu s tem bo Komisija:

- zagotovila, da bodo bodoči zakonski predlogi v celoti ocenjeni glede vseh morebitnih vplivov;

- pregledala predloge, ki so v postopku v Evropskem parlamentu in Svetu glede na njihov vpliv na konkurenčnost in glede na druge vplive ter sprejela ustrezne odločitve;

- predlagala nadaljnjo poenostavitev obstoječe zakonodaje EU, ob upoštevanju mnenj interesnih skupin na podlagi sporočila, ki je načrtovano za oktober 2005;

- spodbujala države članice, da nadalje razvijajo boljše oblikovanje predpisov na lastni ravni, kadar oblikujejo novo nacionalno zakonodajo (presoja vplivov), s poenostavitvijo obstoječe nacionalne zakonodaje in z boljšim izvajanjem zakonodaje EU na nacionalni ravni;

- z ustanovitvijo skupine visoko usposobljenih nacionalnih strokovnjakov za predpise vključila države članice v svetovanje Komisiji in razvijanje skupnega načrta za bolje oblikovane predpise;

- ustvarila spletne strani za bolje oblikovane predpise za omogočanje prispevkov interesnih skupin;

- izboljšala notranjo kakovost presoj vplivov zakonodaje EU, tako da bodo zunanji znanstveni strokovnjaki od primera do primera opravljali predhodno vrednotenje metodologije, ki se uporablja za določene presoje vplivov;

- najkasneje leta 2007 pregledala rezultate ukrepov, določenih v tem sporočilu .

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.