KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 14.11.2006
KOM(2006) 689 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Lepší právní předpisy v Evropské unii - strategický přezkum

{KOM(2006) 690 v konečném znění}
{KOM(2006) 691 v konečném znění}

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Lepší právní předpisy v Evropské unii - strategický přezkum

Shrnutí

Právní předpisy mají pro zajištění spravedlivých a konkurenčních tržních podmínek, blahobytu občanů a účinné ochrany veřejného zdraví a životního prostředí zásadní význam. Lepší právní předpisy mají zajistit co největší užitek při co nejnižších nákladech. Mohou pozitivně podporovat produktivitu a zaměstnanost, a tak přispívat k růstu a vytváření pracovních míst. V Evropské unie je právní prostředí vytvářeno Unií i členskými státy v mezinárodním prostředí - lepší právní předpisy jsou tedy společnou odpovědností.

V tomto strategickém přezkumu a k němu náležejících dokumentech o zjednodušení správy a administrativních nákladech je analyzován dosažený pokrok a jsou zde představeny hlavní úkoly do budoucna.

Lepší právní předpisy zahrnují celý proces tvorby politiky, od počátečního konceptu až po provádění a prosazování právních předpisů při důsledném používání principu subsidiarity. Pomocí rozsáhlých konzultací je nyní zajištěno, že se při navrhování politických opatření systematicky přihlíží k názorům zúčastněných stran. V souladu se souhrnnými pokyny bylo připraveno 160 posouzení dopadu, která mají informovat o rozhodnutích Komise a usnadňovat je. Kromě toho jsou prováděny kalkulace administrativních nákladů. Komise přezkoumala návrhy, které byly v roce 2004, kdy se ujala úřadu, dosud neschválené. Z těchto návrhu jich 68 zamítla a v roce 2007 se očekává, že zamítne dalších 10.

Pro občany a podniky jsou nejdůležitější právní předpisy, které jsou již publikovány ve Sbírkách zákonů. Z tohoto důvodu Komise na období 2005–2008 zahájila program hlavních zjednodušení, jehož součástí je více než 100 iniciativ. Do konce roku 2006 bude přijato 50 návrhů. Více než 20 těchto návrhů je již projednáváno v Radě a Evropském parlamentu. Tyto návrhy musí mít vysokou prioritu.

Evropský parlament a Rada podepsaly interinstitucionální dohodu o zlepšení tvorby právních předpisů a přijaly opatření k jejich uplatňování v praxi (např. provádění několika posouzení dopadu, pokud jde o důležité změny návrhů Komise). Můžeme však udělat ještě více.

Na úrovni členských států došlo od přijetí integrovaných směrů pro růst a zaměstnanost k urychlení pokroku – 19 členských států již předložilo strategii pro lepší právní předpisy nebo na ní pracuje a 17 členských států již provedlo nebo provádí kalkulaci administrativních nákladů. Některé členské státy si stanovily za cíl snížení administrativní zátěže. Posouzení dopadu se nyní provádí v širší míře než dříve, často však zahrnuje pouze některé aspekty. Devět členských států má programy na zjednodušení a osm zahájilo iniciativy na zjednodušení ad hoc. Konzultace jsou však povinné pouze v devíti členských státech.

Je povzbuzující konstatovat, že jak na úrovni EU, tak na mezinárodní úrovni bylo dosaženo značného pokroku. Protože lepší právní předpisy jsou procesem a ne jednorázovou záležitostí, zůstává před námi stále velký úkol. Komise stanoví pro různé zúčastněné strany tyto priority:

Evropská komise:

- aktualizace programu na zjednodušení zaměřená na konkrétní hospodářský prospěch, zejména prostřednictvím snižování administrativní zátěže a jeho integrace do legislativního a pracovního programu Komise; na rok 2007 je plánováno 47 iniciativ[1];

- zintenzivnění posuzování dopadu vytvořením nezávislého výboru pro posouzení dopadu, který je podřízen předsedovi;

- posílení prosazování práva Společenství.

Rada a Evropský parlament:

- systematičtější posouzení dopadu hlavních změn návrhů Komise;

- vysoká priorita nevyřešených návrhů na zjednodušení, kodifikace a zrušení bezúčinných právních předpisů.

Členské státy:

- rozvoj a prosazování konzultačních mechanismů, nejsou-li k dispozici;

- systematičtější posouzení hospodářských a sociálních dopadů a dopadů na životní prostředí pomocí přiměřených postupů a zdrojů a průhlednější zacházení s výsledky;

- rozvoj programů zjednodušení, nejsou-li k dispozici;

- lepší uplatňování práva Společenství.

EU a členské státy:

Komise navrhuje zahájit ambiciózní strategii na snížení administrativní zátěže. Protože administrativní náklady vznikají jak v souvislosti s evropskými, tak vnitrostátními právními předpisy, Komise navrhuje, aby Evropská rada na svém jarním zasedání v roce 2007 stanovila společný cíl snížit administrativní náklady do roku 2012 o 25 %.

Členské státy by mezitím měly přijmout podobná opatření na vnitrostátní úrovni a v daném časovém období převzít jasné závazky ke snížení administrativní zátěže. O pokroku v této oblasti by státy měly podávat zprávy ve svých vnitrostátních reformních programech. Tento pokrok bude hodnocen v souvislosti s výročními zprávami o pokroku na jarním zasedání Evropské rady.

****

[1] Legislativní a pracovní program Komise na rok 2007 - COM(2006) 629 ze dne 24.10.2006

I. PROGRAM PRO LEPŠÍ PRÁVNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Evropská unie usiluje o posílení právního prostředí, které chrání občany a současně podporuje evropské podniky, aby byly inovativnější a mohly lépe obstát v tvrdé globální konkurenci. Velká část evropských právních předpisů byla vytvořena pro to, aby zajistila fungování jednotného trhu. Právní předpisy zahrnují také jiné oblasti politik, kde se členské státy EU dohodly na společných politikách (např. zemědělství, rybolov, trh, cla) nebo na opatřeních na evropské úrovni, která přinášejí větší užitek (např. životní prostředí, zdraví a ochrana spotřebitele). V těchto oblastech politiky jsou potřebná společná pravidla, která se důsledně uplatňují.

Navrhování právních předpisů na evropské úrovni již značně snížilo byrokracii. Je jednodušší a účinnější používat ve všech členských státech jeden společný předpis než soubor různých nařízení na vnitrostátní a regionální úrovni. Evropské právní předpisy účinně přispěly k odstranění překážek hospodářské soutěže a protichůdných vnitrostátních právních předpisů.

Právo Společenství se postupně vyvíjelo cestou úpravy stávajících předpisů směrem k novým předpisům. Ve většině etablovaných oblastech politiky je proto třeba přezkoumat soubor stávajících právních předpisů za účelem zjištění, zda není možné je zjednodušit, aby se zmírnila administrativní zátěž pro hospodářské subjekty a občany a aby se zajistilo, že právní předpisy budou jasné, aktuální, účinné a pro uživatele vstřícné. Právní předpisy musí být neustále přezkoumávány a přizpůsobovány, aby držely krok s technickým rozvojem a globálními trhy.

Současná Komise stanovila jako hlavní prioritu zjednodušení a zlepšení právního prostředí. Na základě dřívějších iniciativ zahájila v roce 2005 program „Lepší právní předpisy“, aby docílila toho, že návrhy právních předpisů budou splňovat vysoké nároky a soubor stávajících právních předpisů bude modernizován a zjednodušen. Tento program se vztahuje na všechny fáze politického cyklu:

- U stávajících právních předpisů probíhá zjednodušení a modernizace prostřednictvím legislativních technik jako jsou přepracování, zrušení, kodifikace nebo revize. Jsou přezkoumávány způsoby snižování administrativní zátěže. V prvé řadě má být zajištěno správné a včasné provádění právních předpisů.

- Pokud jde o nové návrhy, byl vytvořen souhrnný systém pro posuzování hospodářského a sociálního dopadu a dopadu na životní prostředí a pro konzultaci zúčastněných stran[2] a odborníků za účelem zlepšení kvality a soudržnosti návrhů politiky. Dbá se na to, aby návrhy byly přiměřené současnému problému a aby byla všechna opatření na správné úrovni dodržována podle principu subsidiarity.

- Komise také přezkoumává dosud nepřijaté návrhy u spolutvůrce práva, aby zjistila, zda zpoždění při jejich přijímání souvisejí s jejich kvalitou nebo relevancí a zda by neměly být zrušeny.

---

[2] Komise v rámci sdělení o Evropské iniciativě pro transparentnost předloží zprávu o výsledku veřejné konzultace týkající se minimálních standardů pro veřejné konzultace.

Tato opatření se vzájemně posilují. Před zjednodušováním právních předpisů jsou posuzovány dopady a možnosti snížení administrativní zátěže. Při kodifikaci právních předpisů se zjišťují a odstraňují překrývání a nesrovnalosti. Také při vytváření politik a právních předpisů a při jejich přezkoumávání a potenciálních změnách se klade velký důraz na otázky související s prováděním. Cílem těchto snah je vytvářet co nejlepším možným způsobem vysoce kvalitní právní předpisy, nikoliv deregulovat.

Lepší právní předpisy vyžadují sdílenou odpovědnost. Komise předkládá návrhy ke schválení Evropskému parlamentu a Radě. Po schválení jsou právní předpisy EU vnitrostátními vládami a parlamenty provedeny do vnitrostátního práva a často se uplatňují na regionální a místní úrovni. Existuje nebezpečí, že právní předpisy by mohly být na cestě od svého vypracování až po provádění „přikrášleny". Odpovědnost za dobré právní předpisy je tedy sdílená. Komise tak při svém úsilí o lepší právní předpisy spoléhá na úzkou spolupráci s ostatními evropskými orgány, členskými státy a místními správami. Orgány Společenství v interinstitucionální dohodě o zlepšení tvorby právních předpisů z roku 2003 a několika doplňujících dohodách stanovily, jakým způsobem by mohly společně pracovat na lepších právních předpisech.

II. DOSAVADNÍ POKROK A BUDOUCÍ ÚKOLY

1. Modernizace souboru stávajících právních předpisů

Ačkoli právo Společenství samo o sobě představuje zjednodušení („jedno nařízení místo 25"), je v rychle se měnícím světě důležité, aby se právní předpisy přezkoumávaly, zefektivňovaly, aby se odstranily překrývající se předpisy a aby se využíval rychlý technologický pokrok.

Zjednodušení stávajících právních předpisů

Komise vyvíjí velké úsilí v oblasti modernizace a zjednodušení právních předpisů EU. Ze 100 návrhů, se kterými se původně pro období 2005–2008 v pokračujícím programu na zjednodušení[3] počítalo, bude do konce roku 2006 přijato asi 50. Mezi těmito návrhy jsou důležité návrhy pro hospodářství, například návrh celního kodexu, který má usnadnit výměnu údajů, zefektivnit a zjednodušit postupy. Jeden návrh obsahuje jasnější definice pro oblast odpadového hospodářství a stimuluje recyklační trh a další návrh je zaměřen na zjednodušení postupu v rámci platebních služeb.

Komise nyní aktualizovala probíhající program na zjednodušení[4], který předpokládá další iniciativy, např. v zemědělství, rybolovu, označování a statistice. Komise neslevuje ze svých vysokých nároků a přizpůsobuje časový harmonogram tak, aby mohla zajistit kvalitní přípravnou práci (např. posouzení dopadu, konzultace a hodnocení ex-post stávajících právních předpisů).

Protože zjednodušení s sebou přináší změny a přizpůsobení, je nutná konzultace na úrovni odvětví. Komise aktivně usiluje o konzultaci nejvíce dotčených stran, přezkoumává problémy a hledá praktická řešení. Důležitý je i mezinárodní kontext (např. v oblasti účtování, veřejných zakázek a práv duševního vlastnictví).

---

[3] KOM(2005) 535 ze dne 25.10.2005.

[4] První zpráva o pokroku o strategii pro zjednodušení právního prostředí - KOM(2006) 690.

Spolutvůrce práva musí dát návrhům na zjednodušení vysokou prioritu. V současné době nebylo dosud přijato 20 návrhů na zjednodušení. Měly by se zvážit postupy usnadňující rychlé přijetí návrhů na zlepšení.

Členské státy musí vytvořit vlastní vnitrostátní programy na zjednodušení, aby se zajistilo, že výhody jednoduššího právního prostředí Společenství nebudou znehodnoceny novými vnitrostátními předpisy Směrnice jsou často při svém provádění do vnitrostátního práva doplňovány o zlepšení, která nejsou předepsána v právu EU. Tyto změny, někdy označované jako „pozlacování)“ často překračují požadavky práva Společenství.

Snižování administrativní zátěže

Největší část nákladů vzniklá v souvislosti s právními předpisy se týká investic, jež je nutné provést za účelem splnění právních předpisů (např. instalace bezpečnostního zařízení). Existují však i jiné náklady administrativní povahy, jako například náklady vzniklé v souvislosti s povinností podávat zprávy. Tyto náklady by se měly tam, kde je to možné, snížit, aniž by byl ohrožen cíl právního předpisu. Ze zkušeností členských států vyplývá, že veřejné orgány mohou značně snížit zbytečnou administrativní zátěž - hospodářský užitek těchto opatření se může projevit v nárůstu úrovně HDP podle odhadů až o 1,5 % HDP nebo na ca. 150 miliard EUR[5].

Komise vytvořila jednotnou metodu pro posuzování administrativních nákladů, která se používá při posuzování dopadu *ex ante* u nových právních předpisů.

Současnou prioritou je snížit administrativní zátěž způsobenou stávajícími právními předpisy. Komise pracuje spolu s členskými státy na vytvoření přístupu pro jednotné měření administrativní zátěže vyplývající ze stávajících právních předpisů v EU. V pracovním dokumentu Komise jsou podrobněji uvedeny otázky, kterými se Komise zabývá (např. srovnatelnost měření, zjišťování původu závazků, žádoucí snížení nákladů a sdílení zátěže apod.), a zkušenosti vyplývající z pilotního projektu.

Komise kromě toho prověřuje, jak nejlépe stanovit kvalitativní cíle pro snížení administrativních nákladů u souboru stávajících právních předpisů. Některé členské státy již taková měření provedly a dospěly k závěru, že 25 % snížení administrativního zatížení je sice ambiciózní, avšak dosažitelný cíl. Ze zkušeností v některých členských státech vyplývá, že tyto cíle jsou nejlépe dosažitelné, pokud příslušná opatření mají potřebnou naléhavost a je poskytnut rámec a potřebné impulsy. Tyto cíle by měly být rozlišeny podle toho, kde se administrativní zátěž nachází. V některých oblastech (např. zemědělství a cla) může být administrativní zátěž snížena přímo pomocí opatření přijatých na evropské úrovni. V jiných oblastech značně přispějí ke snížení administrativní zátěže opatření členských států. Členské státy a Komise se musí dohodnout na všeobecné metodě měření v prioritních oblastech a na cílech snižování administrativní zátěže podle toho, zda má administrativní zátěž původ ve Společenství nebo v členských státech.

Komise počátkem roku 2007 předloží akční plán pro měření administrativních nákladů a snížení administrativní zátěže. Tento akční plán bude obsahovat kromě bezprostředních opatření i společný dlouhodobý přístup pro společné cíle EU a členských států, pokud jde

---

[5] Viz. „Měření administrativních nákladů a snižování administrativního zatížení v Evropské unii“ - KOM(2006) 691.

o měření a snížení administrativní zátěže. Komise vyzve orgány, aby přezkoumaly, zda nelze přijmout bezprostřední opatření urychleným postupem.

Evropská rada by měla na svém jarním zasedání v roce 2007 usilovat o podporu v těchto oblastech:

- všeobecné snížení administrativní zátěže v souvislosti s právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy o 25 % do roku 2012 a stanovení bezprostředních cílů; Vzhledem ke společné odpovědnosti je vyžadováno rovněž společné úsilí evropských orgánů a členských států;

- prioritní oblasti pro bezprostřední a dlouhodobá opatření na úrovni EU a vnitrostátní úrovni;

- měření nákladů a metodologie měření.

Kodifikace a zrušení zastaralých právních předpisů

Evropské právo se postupně vyvíjí také prostřednictvím změn právních předpisů. Tyto změny však nebyly systematicky integrovány do původních právních předpisů. Kodifikace je proces, který slučuje ustanovení stávajících předpisů a všechny jejich následné změny do jediného právním předpisu. To přispívá ke snížení objemu právních předpisů EU, větší transparentnosti a jednoznačným právním předpisům, což má pozitivní vliv zejména pro malé a střední podniky a usnadňuje prosazování právních předpisů. Kodifikační program Komise zahrnuje přibližně 500[6] právních předpisů ve všech odvětvích. Komise finalizovala 85 právních předpisů: 52 bylo přijato a uveřejněno v Úředním věstníku. 33 právních předpisů nebylo dosud schváleno Radou a Parlamentem. Těchto 85 právních předpisů nahrazuje 300 stávajících právních předpisů. Prostřednictvím 500 kodifikovaných aktů by se nahradilo celkem asi 2 000 právních předpisů.

Komise by chtěla program dokončit v roce 2008. Za tímto účelem bude urychlen překlad a případně nebudou na stávajících právních předpisech prováděny žádné zásadní změny. Komise vyzývá ostatní orgány, aby přispěly k dokončení kodifikačního programu co nejrychlejším přijetím příslušných právních předpisů.

Abychom se v budoucnu vyhnuli opakovanému výskytu nahromaděných případů kodifikace, bude důležité formou přepracování právních předpisů[7] systematicky zajistit, aby změny právních předpisů byly integrovány do stávajících právních předpisů ihned po svém přijetí.

Zastaralé právní předpisy, které již nejsou účinné, ale formálně zůstávají v platnosti, protože nebyly výslovně zrušeny, by měly být odstraněny. Komise v roce 2003 zahájila šetření k odhalení takových právních přepisů a stanovila jednoduché postupy pro jejich zrušení. Tento postup šetření by měl pokračovat a dokonce by mohl být i urychlen, pokud se Evropský parlament a Rada dohodnou na odpovídajících postupech.

---

[6] Z 940 právních předpisů, které měly být původně v roce 2001 kodifikovány, bylo 198 stáhnuto, 16 se stalo neplatnými, 8 bylo příliš často měněno, aby mohlo být kodifikováno a 152 je zastaralých nebo nepřicházejí pro kodifikaci v úvahu, protože jejich změny byly zanedbatelné.

[7] Přepracování je postup, kdy se novými právně závaznými akty odvolávají akty, které jsou poté nahrazeny novými, a kdy se kombinuje změna podstaty právních předpisů a kodifikace nástupního práva, které má zůstat nezměněno.

2. *Zlepšení přípravy návrhů*

Posouzení dopadu

Důležitým předpokladem lepších právních předpisů je celkový přehled o hospodářských a sociálních dopadech a dopadech na životní prostředí, včetně mezinárodního kontextu. Kromě konzultace zúčastněných stran vytvořila Komise integrovaný systém pro posouzení dopadu a vydala pokyny, které používá u důležitých politických návrhů. Od roku 2003 Komise dokončila více než 160 posouzení dopadu. Od září roku 2006 se shrnutí zpráv o posouzení dopadu překládá do všech úředních jazyků. Komise rozhoduje, zda a jakým způsobem se bude postupovat při iniciativách založených na důsledném přezkoumání daných možností. Systematicky se přezkoumávají možnosti pro nečinnost EU nebo pro právně nezávazné předpisy (samoregulace a společná regulace). To vedlo k tomu, že některá plánovaná opatření byla značně pozměněna: posouzení dopadu u biomasy, městského prostředí nebo autorského práva v on-line hudebním odvětví ukázala, že právně závazná opatření nejsou nutná.

Důležitým novým prvkem ke zlepšení rozhodování Komise je vytvoření výboru pro posouzení dopadu, který bude při rozvoji kultury posouzení dopadu v rámci Komise nabízet poradenství a podporu. Bude poskytovat rozsáhlé a kvalitní poradenství a kontrolu, přičemž bude zajištěno, že za přípravu posouzení a příslušné návrhy budou i nadále odpovědné příslušné útvary Komise a členové Komise. Výbor pro posouzení dopadu, jež bude sestávat z vyšších úředníků, je nezávislý na útvarech pro tvorbu politiky a předkládá zprávy přímo předsedovi Komise. Vydává stanoviska ke kvalitě posouzení dopadu. Výbor pro posouzení dopadu přispívá k tomu, že je zajištěna kvalita posouzení dopadu, že posouzení dopadu zohledňují různé politické názory a že mohou být použity v celém legislativním procesu. Výbor pro posouzení dopadu může ke své práci využívat externích odborných konzultací. Komise vychází z předpokladu, že se výbor pro posouzení dopadů stane vysoce kompetentním centrem.

Další důležitá probíhající opatření zahrnují vnější hodnocení systému Komise pro posouzení dopadu. Komise dále předloží akční plán[8] za účelem zlepšení hodnocení ex post při procesu vývoje dané politiky.

Ostatní orgány by měly systematicky hodnotit nejdůležitější změny v návrzích Komise a používat přitom pokud možno stejnou metodologii jako Komise. V oblasti hlavy VI Smlouvy o Evropské unii (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech) by návrhy Rady/členských států měly být doplněny o posouzení dopadu.

Screening a zpětvzetí dosud neschválených návrhů

V některých členských státech legislativní programy vlády a parlamentu končí automaticky s daným funkčním obdobím. Smlouva o EU tuto legislativní diskontinuitu nepředpokládá. Vzhledem ke specifickým výzvám evropské integrace a charakteru evropského institucionálního rámce může všeobecné přebírání této praxe značně ovlivnit současnou rovnováhu mezi hlavními orgány a vést k nepřiměřeně dlouhým přerušením průběhu prací.

---

[8] Sdělení Komisi „Zesílené využívání hodnocení jako strategická nutnost“ předložené členkou Komise Grybauskaitė po dohodě s předsedou Komise bude následovat.

Pravidelné posouzení připravovaných právních předpisů Komisí během politického cyklu od jeho počátku až po ukončení může přispět k silnější identifikaci s politikou a soudržnosti strategického politického programu EU.

Z tohoto důvodu se Komise po převzetí úřadu na konci roku 2004 rozhodla prošetřit návrhy přijaté předchozí Komisí, které ještě nebyly přijaty Radou a Evropských parlamentem, za účelem zjištění, zda jsou v souladu s prioritami růstu a zaměstnanosti a zda splňují požadavky lepších právních předpisů. Počátkem roku 2006 bylo následně staženo 68 dosud nepřijatých návrhů. Deset dalších návrhů má být staženo v roce 2007 a Komise bude i v budoucnu pravidelně přezkoumávat přiměřenost a aktuálnost nepřijatých právních předpisů.

Aniž je dotčeno právo kdykoli stáhnout dosud nepřijaté návrhy, současná Komise provádí screening dosud neschválených návrhů v souvislosti s přípravou pracovních programů, aby ověřila, že návrhy právních předpisů, které jsou u zákonodárce, jsou v souladu s politickými prioritami, a odstranila zastaralé předpisy a předpisy, které nejsou v souladu s politickými prioritami. Věří, že každá budoucí Komise bude v prvních šesti měsících po převzetí úřadu postupovat stejně.

3. Uplatňování práva EU

Úsilí Komise o zjednodušení a zlepšení právního prostředí povede k požadovaným výsledkům pouze tehdy, pokud budou právní předpisy EU v členských státech uplatňovány správně a účinně. Pokud se vyskytne problém, musí podniky, spotřebitelé a občané mít možnost rychle a účinně hájit svá práva. Komise se bude i nadále starat o zajištění řádného uplatňování práva EU. Je však velmi důležité, aby členské státy plnily v tomto ohledu svou odpovědnost. Velké množství evropských právních předpisů je vydáváno ve formě směrnic, které stanoví obecná pravidla a cíle, avšak volbu způsobu k dosažení požadovaného cíle ponechávají v souladu se Smlouvou o ES a zásadou subsidiarity na členských státech. Členské státy musí směrnice provést do svého vnitrostátního práva a jsou odpovědny za jejich provádění. Pokud členský stát neplní své povinnosti, mohou být přijata příslušná právní opatření zahrnující i soudní řízení před Soudním dvorem. Počet řízení vůči členským státům kvůli neplnění povinnosti ukazuje, že se příliš často nedosáhne cíle správného uplatňování evropského práva. Řízení vůči členským státům kvůli neplnění povinnosti navíc často není nejúčinnější způsob, jak řešit problémy občanů a podniků. Vyžadována jsou další zlepšení.

Komise přijme ve větší míře preventivních opatření a včas vyrozumí členské státy, aby se usnadnilo správné provádění klíčových směrnic. Komise bude usilovat o to, aby členské státy vytvořily odpovídající srovnávací tabulky, z nichž vyplývá, které vnitrostátní právní předpisy odpovídají ustanovením směrnic, aby se usnadnilo posuzování provádění, transparentnost a soudní přezkoumání. Administrativní zátěž spojená s prováděním směrnic EU se může v jednotlivých členských státech značně lišit. Komise ve spolupráci s členskými státy v této oblasti stanoví a bude šířit osvědčené postupy.

Pokud preventivní opatření selže, bude Komise usilovat o okamžitou nápravu. V případě potřeby a při zohlednění role Komise jako strážce Smluv se Komise soustředí na hlavní kategorie případu, jako je nesdělení vnitrostátních opatření k provedení směrnic, porušení evropského práva se závažnými negativními dopady na občany a podniky, nerespektování rozsudků Evropského soudního dvora. Komise také zintenzívní spolupráci s členskými státy v oblasti rozvoje souhrnných mechanismů na řešení problému, respektování osvědčených

postupů v členských státech a úspěšných mechanismů jako např. SOLVIT[9], aby mohla rychle, účinně a s měřitelným výsledkem reagovat na otázky občanů a podniků. Komise bude systematicky poskytovat informace o provádění[10] evropského práva. Tyto iniciativy budou podrobněji rozvedeny v nadcházejícím sdělení o provádění evropského práva a budou tvořit důležitý prvek budoucího přezkumu jednotného trhu.

III. POKROK V OBLASTI ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V ČLENSKÝCH STÁTECH

Zlepšování právního prostředí v Evropě není možné bez přispění členských států. To platí pro provádění práva EU i kvalitu vnitrostátních a regionálních právních předpisů. Od přijetí integrovaných pokynů pro růst a zaměstnanost[11] v březnu 2005[12] se úsilí o lepší právní předpisy značně zvýšilo, což dokládají i vnitrostátní reformní programy a zprávy o pokroku.

Většina členských států má k dispozici strategie pro lepší právní předpisy a podpůrné institucionální struktury. Největšího pokroku bylo dosaženo v oblasti měření administrativních nákladů a snížení administrativní zátěže, přičemž se většina členských států rozhodla pro stejný model měření administrativních nákladů a řada z nich již přijala cílové procenta snížení nákladů. Mnoho členských států nyní provádí posouzení dopadu a některé z nich již vytvořily postupy. Avšak pouze relativně malý počet států systematicky provádí integrované posouzení dopadu nových legislativních návrhů a výsledky často nejsou přístupné veřejnosti.

Přibližně polovina členských států již vytvořila souhrnný program na zjednodušení a bylo již zahájeno velké množství iniciativ ad hoc (např. k elektronické veřejné správě, ústřednímu správnímu místu, tzv. one-stop shops a centrálním registračním úřadům). Konzultace zúčastněných stran je v mnoha členských státech stále více využívána, avšak stále existuje prostor pro zlepšení.

Je zřejmé, že zlepšení procesu vytváření právních předpisů kromě časové, finanční a personální náročnosti vyžaduje i přizpůsobení stávajících institucionálních struktur. Toho nelze dosáhnout bez silné a stabilní politické podpory.

---

9 SOLVIT je mechanismus alternativního řešení sporů zřízený Komisí za účelem poskytnutí pomoci občanům a podnikům, kterým nebylo umožněno uplatňovat svá práva na evropském vnitřním trhu, protože veřejná správa jiného členského státu neprováděla řádně právní předpisy týkající se vnitřního trhu http://europa.eu.int/solvit/site/index.htm.

10 Komise již předložila výroční zprávu o monitorování provádění práva Společenství, viz KOM(2006) 416.

11 KOM(2005) 141 ze dne 12.4.2005.

12 Podrobný přehled zkušeností členských států se zaváděním zásad lepších právních předpisů je uveden ve zprávě o konkurenceschopnosti z roku 2006 (bude brzy zveřejněna) a *ve zprávě Komise pro Výbor pro hospodářskou politiku – prosazování lepší tvorby právních předpisů*, Brusel, 18. října 2006.

IV. DALŠÍ KROKY

Z přezkumu je zřejmé, že EU si stojí za svými závazky a usiluje o zlepšení právních předpisů. Pokud Komise, Parlament, Rada a členské státy budou spolupracovat, můžeme dosáhnout více.

Zjednodušení právních předpisů

- Zjednodušení právních předpisů v rámci pracovního programu Komise se musí dostat ústředního postavení pomocí integrace stávajících programů na zjednodušení do **legislativního a pracovního programu Komise**.

- Posílení **stávajících programů na zjednodušení** s více než 40 dodatečnými iniciativami na zjednodušení, které se mají provádět v příštích letech a které mají zahrnovat široké spektrum oblastí politiky.

- Rychlé přijetí dosud nepřijatých návrhů na zjednodušení **spolutvůrcem práva** a posílení interinstitucionální spolupráce.

Snižování administrativní zátěže

- Komise předloží návrh **akčního plánu na měření administrativních nákladů a snižování administrativní zátěže** a zahájí **souhrnnou studii o měření a snížení zátěže**.

- Evropská rada na svém jarním zasedání v roce 2007 bude vyzvána, aby schválila **společný cíl snížení administrativních nákladů o 25 %** a prioritní oblasti pro opatření na úrovni EU a vnitrostátní úrovni, což bude zahrnovat první sérii konkrétních opatření, jejichž pomocí lze rychle docílit značného pokroku, a výpočet administrativních nákladů a používanou metodologii.

Posouzení dopadu

- **Výbor pro posouzení dopadu** začne systematicky přezkoumávat posouzení dopadu Komise.

- Výsledky **externího hodnocení současného systému posouzení dopadu** budou přiměřeně provedeny.

- Komise věří, že orgány se při přezkumu „společného přístupu k posuzování dopadu“ v roce 2008 shodnou na provedení posouzení dopadu, pokud jde o **iniciativy členských států** v oblasti **hlavy VI Smlouvy o Evropské unii (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech)**.

Screening a zpětvzetí dosud neschválených návrhů

- Komise se domnívá, že by **budoucí Komise** v prvních šesti měsících svého mandátu měly **provádět screening** dosud neschválených návrhů, aby se ověřilo, že návrhy právních předpisů, které jsou u zákonodárce, jsou v souladu s politickými prioritami.

- Současná Komise bude i nadále pravidelně prověřovat **dosud nepřijaté návrhy** v souvislosti s přípravou svého ročního pracovního programu a případně je stáhne.

Provádění a uplatňování právních předpisů EU

- **Komise** v roce 2007 navrhne novou iniciativu s cílem zesílit úsilí v oblasti řešení a předcházení problémům s prováděním právních předpisů prostřednictvím zvýšení spolupráce s členskými státy, urychlením pokroku u hlavních kategorií případů a zvýšením informovanosti o prosazování právních předpisů.

- **Členské státy** musí navázat na pokrok, kterého bylo dosaženo v oblasti zlepšení provádění směrnic, zlepšení v poskytování informací a řešení problémů v zájmu občanů a podniků a širšího sdělování srovnávacích tabulek.

Kodifikace a rušení právních předpisů

- Komise představí do konce roku 2008 přibližně 350 **iniciativ na kodifikaci** a doporučí Radě a Parlamentu, aby je do roku 2009 přijaly.

- Používání **osvědčených způsobů kodifikace právních předpisů**.

- Pokračující identifikace **zastaralých právních předpisů, které mají být zrušeny**. Komise vyzývá Radu a Evropský parlament k vytvoření zrychleného postupu pro rušení zastaralých právních předpisů.

V. ZÁVĚR

V souvislosti s rozvojem lepších právních předpisů v EU bylo již dosaženo úspěchu, avšak nyní je třeba postupovat odhodlaněji, abychom docílili všech přínosů. Komise je pevně odhodlána přispívat k tomuto úkolu a za tímto účelem vytváří důležité nové iniciativy pro posílení systému posouzení dopadu a programu na zjednodušení. Navrhuje také nové způsoby snižování administrativní zátěže. Komise však těchto cílů nemůže dosáhnout sama. Proto vyzývá Evropskou radu, spolutvůrce práva EU a členské státy, aby schválili priority uvedené v tomto sdělení jako společnou agendu pro lepší právní předpisy v Evropské unii.