



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 30.1.2008
KOM(2008) 32 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa
w Unii Europejskiej**

{KOM(2008) 33 wersja ostateczna}
{KOM(2008) 35 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 120}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej

I. WSTĘP

Dla obecnej Komisji uproszczenie i poprawa otoczenia regulacyjnego w Europie to sprawa najwyższej wagi, stanowiąca część szerszego celu, jakim jest wypracowanie dla obywateli i przedsiębiorstw konkretnych rezultatów. Program na rzecz lepszego stanowienia prawa, przyjęty w 2005 r., ma sprawić, że wszystkie nowopropozowane przepisy będą wysokiej jakości; ma on także służyć modernizacji i uproszczeniu istniejącego prawodawstwa. Realizując ten program Komisja stymuluje przedsiębiorczość i innowacyjność, pomaga wykorzystywać w pełni potencjał jednolitego rynku, wspierając w ten sposób wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Lepsze stanowienie prawa jest więc zasadniczym elementem strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Program na rzecz lepszego stanowienia prawa pomaga także UE reagować na zmiany wynikające z globalizacji oraz kształtować globalny ład zamiast ulegać jego wpływowi.

Komisja wprowadza ulepszenia na różnych etapach procesu podejmowania decyzji. Lepsze stanowienie prawa nie oznacza deregulacji czy powstrzymywania się od wprowadzenia nowych przepisów europejskich tam, gdzie są one potrzebne. Jednak propozycje polityczne i wnioski legislacyjne są obecnie systematycznie oceniane, a każda inicjatywa jest analizowana z punktu widzenia różnych możliwości jej realizacji – prawnych i pozaprawnych. Oceny są kontrolowane przez niezależną Radę ds. Oceny Skutków. Istniejące prawodawstwo podlega uproszczeniu i skodyfikowaniu; podejmowane są zgodne działania, aby zmniejszyć koszty administracyjne prawodawstwa UE. Oczekujące na rozpatrzenie propozycje i wnioski są analizowane i wycofywane, jeśli przestają być aktualne lub nie są już zgodne z priorytetami Komisji. W partnerskiej współpracy z państwami członkowskimi kształtuje się bardziej skuteczne podejście, pozwalające na rozwiązywanie problemów związanych z wdrażaniem prawa wspólnotowego i zapewnieniem zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

Program na rzecz lepszego stanowienia prawa przynosi już konkretne korzyści przedsiębiorstwom i konsumentom. Jednak tylko współpraca instytucji europejskich i państw członkowskich pozwoli na uzyskanie maksymalnych korzyści. W niniejszym komunikacie przeanalizowano osiągnięte postępy i wskazano obszary, w których niezbędne są dalsze wysiłki. Komunikat stanowi wkład Komisji w ocenę dotychczasowych działań w dziedzinie lepszego stanowienia prawa, którą Rada Europejska przygotowuje w marcu 2008 r.

II UNOWOCZEŚNIENIE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWODAWSTWA

Wprowadzenie prawodawstwa europejskiego w danej dziedzinie często upraszcza sytuację przedsiębiorstw, obywateli i organów administracji publicznej dzięki zastąpieniu 27

zestawów przepisów jednym. Jednak w szybko zmieniającym się świecie prawodawstwo przyjęte w ciągu ostatnich 50 lat musi być ciągle analizowane i unowocześniane.

1. *Uproszczenie istniejącego prawodawstwa*

Program uproszczenia otoczenia regulacyjnego ma na celu uproszczenie i unowocześnienie prawodawstwa UE. Obejmuje on 164 działania zaplanowane na lata 2005-2009 i stanowi obecnie część rocznego programu pracy Komisji. Komisja zaproponowała już realizację lub przyjęła 91 działań, a w 2008 r. przedstawi kolejnych 44.

Działania na rzecz uproszczenia przynoszą konkretne korzyści. Np. rolnicy i przedsiębiorstwa rolne działają obecnie w znacznie uproszczonych ramach prawnych: 21 wspólnych organizacji rynków zostało połączonych w ramach jednego programu. Przedsiębiorstwa osiągają korzyści dzięki prostszym przepisom dotyczącym pakowania, ponieważ w przypadku około 70 produktów uchylono wymogi dotyczące opakowań jednostkowych. Zmniejszono opłaty i udostępniono pomoc administracyjną dla tych MŚP, które rejestrują nowe wyroby farmaceutyczne. Uproszczona procedura homologacji typu ułatwi rejestrowanie i sprzedawanie pojazdów silnikowych przy jednoczesnym utrzymaniu norm dotyczących bezpieczeństwa. Sprawnie funkcjonujący i bardziej konkurencyjny rynek płatności sprawi, że dokonywanie płatności wewnątrz Unii Europejskiej będzie równie łatwe, tanie i bezpieczne jak dokonywanie płatności w ramach jednego państwa członkowskiego. Przedsiębiorstwa skorzystają dzięki prostszym przepisom dotyczącym ubezpieczeń, gdy zakończony zostanie w najbliższej przyszłości przegląd istniejącego prawodawstwa dotyczącego ubezpieczeń (Wypłacalność II). Przedsiębiorstwa skorzystają także na wprowadzeniu zmodernizowanego kodeksu celnego, a już obecnie osiągają korzyści dzięki wyeliminowaniu dokumentów papierowych z urzędów celnych i handlu.

Prace nad uproszczeniem prawodawstwa UE osiągnęły stabilne tempo, a Komisja będzie dążyć do jego utrzymania. Komisja zakończy analizę całego istniejącego prawodawstwa UE w celu wskazania obszarów, w których powinny się koncentrować w przyszłości działania na rzecz uproszczenia prawodawstwa i uwzględni je w zaktualizowanym programie uproszczenia otoczenia regulacyjnego, który zostanie zaprezentowany na początku 2009 r. Więcej inicjatyw na rzecz uproszczenia przepisów zostanie przygotowanych wraz z oceną skutków.¹ Komisja przyzna priorytet upraszczaniu przepisów tam, gdzie przynosi to korzyści MŚP oraz będzie mocniej angażowała zainteresowane podmioty w proces przygotowywania zmian. Będzie także stosowała system ocen skutków, aby zagwarantować wykorzystanie wszelkich możliwości upraszczania przepisów przy podejmowaniu nowych inicjatyw legislacyjnych.

Komisja w coraz większym stopniu przekształca² prawodawstwo i kontynuuje proces kodyfikacji³. Z około 400 aktów prawnych, które można skodyfikować, Komisja zakończyła kodyfikację 152. 87 z nich zostało przyjętych, a 65 czeka na rozpatrzenie przez Radę i

¹ Prawie połowie przyszłych inicjatyw Komisji w ramach programu uproszczenia środowiska regulacyjnego (76) będą towarzyszyły oceny skutków. W przeszłości ocenami skutków objętych było jedynie 10% inicjatyw.

² Przekształcenie oznacza połączenie aktu prawnego i wszystkich wcześniejszych zmian do niego w jeden akt prawny w momencie, gdy przyjmowane są nowe zmiany.

³ Kodyfikacja oznacza połączenie istniejących aktów prawnych ze wszystkimi późniejszymi zmianami w jeden akt prawny, bez wprowadzania nowych zmian. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie objętości aktów prawnych oraz uzyskanie bardziej jasnych z prawnego punktu widzenia tekstów.

Parlament. Program kodyfikacji powinien zostać zakończony w ciągu następnych 18 miesięcy. Komisja pracuje także nad zidentyfikowaniem i uchynieniem przestarzałych aktów prawnych, które nie mają już realnych skutków prawnych, ale nadal obowiązują. Dotyczy to około 2500 aktów prawnych; prace te można by przyspieszyć, gdyby Parlament Europejski i Rada uzgodniły specjalne procedury służące do uchylania przestarzałego prawodawstwa w trybie przyspieszonym.

Ponadto Komisja regularnie dokonuje przeglądu wszystkich wniosków legislacyjnych czekających na rozpatrzenie przez pozostałe instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym, aby zagwarantować, że wnioski te są nadal potrzebne i spełniają odpowiednie normy jakości. Od 2005 r. wycofano 78 wniosków, a kolejnych 30 zostało wskazanych do wycofania w 2008 r. w programie działalności legislacyjnej i pracy Komisji.

2. *Ograniczanie obciążeń administracyjnych*

W styczniu 2007 r. Komisja przedstawiła program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dotyczących przedsiębiorstw w UE o 25% do 2012 r.⁴ Rada Europejska poparła ten program działań w marcu 2007 r. Zgodziła się również z zaproponowanym celem dotyczącym ograniczenia obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE oraz wezwała państwa członkowskie do „ustanowienia do 2008 roku własnych równie ambitnych celów krajowych w ich obszarach kompetencji”.⁵ Dwanaście państw członkowskich zastosowało się do tych zaleceń.⁶

Ważnym elementem programu działań jest wycena kosztów administracyjnych, ponoszonych przez przedsiębiorstwa w związku z obowiązkiem dostarczania informacji na mocy prawodawstwa UE i krajowych przepisów wykonawczych. Wycena rozpoczęła się w lipcu 2007 r. Obejmuje ona 43 akty prawne (w 13 obszarach priorytetowych). Szacuje się, że odpowiadają one za ponad 80% obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE.⁷

Trwa proces identyfikowania obowiązków wynikających z prawodawstwa UE. Analizuje się także, w jaki sposób dokonano transpozycji wymogów UE do prawodawstwa krajowego, korzystając przy tym ze wsparcia punktów kontaktowych wyznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie. Obydwa te procesy powinny zostać ukończone w 2008 r. Komisja oceni wtedy, ile czasu i pieniędzy przedsiębiorstwa poświęcają, aby spełnić te wymogi. Analiza pokaże, które obowiązki wykraczają poza wymogi UE i jaki jest ich koszt. Nigdy wcześniej nie dokonywano porównań na taką skalę; dzięki porównaniu możliwe będzie określenie najlepszych praktyk przy transpozycji prawodawstwa UE do prawa krajowego. Zalecenia dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych powinny być gotowe do końca 2008 r. W przypadku prawa spółek proces ten przebiega szybciej niż założono w harmonogramie, dzięki czemu Komisja będzie mogła przedstawić propozycje dotyczące tej dziedziny do lata 2008 r. Analizy przeprowadzane przez państwa członkowskie wskazują, że w tym obszarze istnieją znaczne obciążenia administracyjne: dlatego szybkie podjęcie działań przyniosłoby zdecydowane korzyści.

⁴ KOM(2007) 23.

⁵ Konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej (marzec 2007 r.), s. 10.

⁶ Zob. dokument roboczy Komisji „Zmniejszanie ciężarów administracyjnych w UE”, KOM(2008) 35.

⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/admin_burdens_en.htm. Ponadto przygotowano i opublikowano analizę obciążeń administracyjnych ponoszonych przez gospodarstwa rolne w związku ze wspólną polityką rolną.

Komisja przygotowuje także przegląd sugestii nadesłanych przez państwa członkowskie oraz przez respondentów, którzy uczestniczyli w przeprowadzonych w Internecie konsultacjach dotyczących obciążeń administracyjnych⁸. Komisji doradzać będzie również Grupa Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych pod przewodnictwem Edmunda Stoibera, która rozpoczęła prace w styczniu 2008 r. W skład grupy wchodzi szefowie kilku instytucji nadzorujących programy zmniejszania biurokracji w państwach członkowskich, jak również przedstawiciele przemysłu, małych i średnich przedsiębiorstw oraz organizacji ochrony środowiska i organizacji konsumenckich. Wszyscy członkowie grupy mają bezpośrednie doświadczenia związane z działaniami na rzecz lepszego stanowienia prawa. Komisja będzie nadal zmniejszała niepotrzebne obciążenia administracyjne poprzez promowanie technologii informatycznych i komunikacyjnych.

Aby szybko osiągnąć rezultaty w programie działań wskazano 10 „szybkich działań”, które umożliwią uzyskanie znacznych korzyści (szacowanych na 1,3 mld EUR) dzięki stosunkowo niewielkim zmianom w odpowiednich aktach prawnych. W ciągu sześciu miesięcy Komisja przyjęła cztery pakiety odpowiednich wniosków legislacyjnych. Jeden wniosek został uzgodniony w ramach procedury współdecyzji w rekordowo krótkim czasie, a pozostałych pięć powinno zostać przyjętych na początku 2008 r. Komisja przedstawi szereg kolejnych „szybkich działań” przed wiosennym szczytem Rady.⁹

III. WYKORZYSTANIE OCENY SKUTKÓW W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA POLITYKI

Zintegrowany system oceny skutków wykorzystywany przez Komisję pomaga instytucjom UE lepiej określać założenia realizowanej przez nie polityki oraz tworzyć lepsze akty prawne. Oceny skutków ułatwiają podejmowanie właściwych decyzji na wszystkich etapach procesu legislacyjnego; dzięki nim ulega poprawie jakość wniosków legislacyjnych, lepiej przestrzega się zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zapewniona jest zgodność wniosków legislacyjnych z celami zawartymi w strategii lizbońskiej i strategii zrównoważonego rozwoju. Oceny skutków pozwalają także Komisji na prowadzenie bardziej skutecznej polityki informacyjnej. Od 2003 r. Komisja zakończyła i opublikowała 284 oceny skutków. Są one ogólnodostępne, a ich streszczenia zostały przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE.¹⁰

Włączenie ocen skutków do procedur roboczych i procesów decyzyjnych Komisji było elementem bardziej ogólnej zmiany kultury pracy i zmieniło proces kształtowania polityki Komisji. Potencjalna decyzja Komisji o tym, czy i w jaki sposób zrealizować daną inicjatywę, opiera się obecnie na jasnych przesłankach, uwzględnia zdanie zainteresowanych stron oraz staranną analizę dostępnych możliwości postępowania, w tym możliwości związanych ze współregulacją i samoregulacją. Np. w 2007 r. Komisja wstrzymała na podstawie ocen skutków realizację trzech zaplanowanych inicjatyw, ponieważ z ocen wynikało, że podjęcie działań przez UE nie przyniosłoby wówczas istotnych korzyści.¹¹ Dotyczyło to takich

⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_en.htm.

⁹ Zob. KOM(2008) 35

¹⁰ Należy także zauważyć, że w 2007 r. Komisja wzmocniła swój system ocen (komunikat: „Odpowiedź na strategiczne potrzeby: bardziej intensywne wykorzystanie ocen” SEK(2007) 213 i ma zamiar oceniać prawodawstwo i inne działania w bardziej systematycznych sposób, aby zweryfikować założenia przyjęte na etapie oceny skutków.

¹¹ Te oceny skutków zostały opublikowane (zob. http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm i KOM(2007) 693). W 2008 r. Komisja opublikuje także oceny skutków dotyczące inicjatyw w ramach

problemów, jak: wprowadzenie pełnej proporcjonalności pomiędzy kapitałem a prawem do kontroli, zmiana 14. dyrektywy w obszarze prawa spółek dotyczącej przenoszenia siedzib oraz ochrona świadków. Służby Komisji z własnej inicjatywy przygotowują oceny skutków, nawet jeśli nie są do tego formalnie zobowiązane.¹² Rada ds. Ocen Skutków zapewnia niezależną kontrolę ich jakości oraz pomaga przy opracowywaniu metodyki.

Komisja jest mocno zaangażowana w dalsze ulepszanie systemu oceny skutków. Komisja uaktualnia metodykę oraz uwzględnia oceny skutków w procesie podejmowania decyzji, korzystając z ekspertyz wewnętrznych, sugestii innych instytucji, sugestii państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów oraz ustaleń zawartych w ocenie zewnętrznej z 2007 r.¹³ Stwierdzono w niej, że Komisja osiąga postępy na drodze do realizacji celów związanych z oceną skutków: poprawia się jakość wniosków i propozycji, dostępna jest wartościowa pomoc w procesie podejmowania decyzji, a cały proces staje się bardziej przejrzysty. Jednak w ocenie zwrócono także uwagę na konieczność wyjaśnienia koncepcji analizy proporcjonalnej (tj. analizy o stopniu szczegółowości odpowiadającym znaczeniu danego wniosku bądź propozycji), co ułatwi wybieranie wniosków i propozycji, które mają zostać poddane ocenie. W ocenie zaleca się, aby przygotowywać oceny skutków na wcześniejszych etapach procesu kształtowania polityki, jak również aby ulepszyć wsparcie umożliwiające poprawę jakości ocen skutków, w tym dostęp do źródeł danych. W ocenie zwrócono uwagę na fakt, że zbyt wiele ocen skutków przygotowano jedynie po to, aby uzasadnić podjętą wcześniej decyzję polityczną.

Komisja odpowiedziała, wprowadzając zmiany opisane poniżej. Inne zmiany zostaną wprowadzone później w ramach przeglądu Wytocznych Komisji w sprawie oceny skutków, który zostanie zakończony, gdy Rada Europejska dokona przeglądu postępów w dziedzinie lepszego stanowienia prawa w marcu 2008 r.

1. *Włączenie oceny skutków do procesu decyzyjnego*

System oceny skutków działa dobrze i okazał się przydatnym narzędziem przydatnym przy podejmowaniu decyzji. Jest stosowany głównie przez samą Komisję, ale także przez inne instytucje. Ponadto Komisja dba o to, by oceny skutków i odpowiadające im opinie Rady ds. Ocen Skutków były wykorzystywane w procesie decyzyjnym. Korzystając z tych osiągnięć można usprawnić system w kilku obszarach. Jednym z nich jest planowanie w czasie. Oceny skutków należy przygotowywać na wcześniejszym etapie kształtowania polityki tak, aby możliwe było staranne przeanalizowanie alternatywnych możliwości działania przed przedłożeniem wniosku lub propozycji. Należy wcześniej wybierać wnioski i propozycje, które mają zostać poddane ocenie skutków, a Rada ds. Ocen Skutków powinna wcześniej opiniować zaplanowane prace. Komisja będzie nadal rozwijała system „wczesnej” koordynacji oraz wsparcie umożliwiające poprawę jakości ocen skutków w przypadku najważniejszych inicjatyw.

Programu działalności legislacyjnej i prac Komisji, których zaniechano w wyniku negatywnych ocen skutków.

¹² W 2006 i 2007 r. departamenty Komisji przygotowały, odpowiednio około 10 i 15 nieobowiązkowych ocen skutków, a na 2008 r. planowanych jest około 50.

¹³ Ocena systemu ocen skutków Komisji przygotowana przez spółkę przeprowadzającą oceny jest dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm. Komisja przedyskutowała tę ocenę z zainteresowanymi podmiotami – instytucjami publicznymi podczas konferencji w lipcu 2007 r. oraz z Grupą Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych.

2. *Skupienie zasobów tam, gdzie mogą one przynieść najwięcej korzyści*

Kiedy uruchomiono system oceny skutków, wszystkie propozycje i wnioski uwzględnione w programie działalności legislacyjnej i pracy Komisji były poddawane ocenie skutków. Zgromadzone doświadczenia pokazują, że należy zmodyfikować to podejście. Oceny skutków należy przygotowywać tylko w przypadku najważniejszych wniosków i tych, które mają najdalej idące skutki, niezależnie od tego, czy zostały one uwzględnione w programie działalności legislacyjnej i pracy Komisji. Ocena skutków powinna być proporcjonalna do znaczenia odpowiedniej inicjatywy, co oznacza, że należy obniżyć kryteria przeprowadzenia oceny skutków lub zrezygnować z wymogu przeprowadzenia oceny skutków w przypadku inicjatyw, które mają ograniczone lub jedynie ogólne skutki. W 2008 r. Komisja przygotuje około 180 ocen skutków, w porównaniu ze 130 w 2007 r. Ponad połowa z nich dotyczy inicjatyw, które nie są ujęte w programie działalności legislacyjnej i pracy Komisji, w tym działań przyjętych w ramach procedury komitologii.

3. *Udzielanie szerszego wsparcia*

Należy zintensyfikować wsparcie umożliwiające poprawę jakości ocen wpływu i doradztwo. Komisja wykorzysta w tym celu Wytyczne w sprawie oceny skutków i Radę ds. Oceny Skutków. Szczególną uwagę należy poświęcić następującym kwestiom:

- Podejmowanie decyzji o tym, jaki ***poziom analizy jest właściwy*** w przypadku każdej oceny skutków, powinno uwzględniać znaczenie prawdopodobnych skutków jej wprowadzenia oraz to, jak delikatna z politycznego punktu widzenia jest dana inicjatywa.
- ***Pomocniczość i proporcjonalność***: Podjęcie decyzji, czy i jak UE powinna działać jest nieodłącznym elementem procesu oceny skutków. Komisja uznaje, że należy poświęcić więcej uwagi skutkom poszczególnych inicjatyw na poziomie regionalnym i krajowym, które są ważne, jeśli chodzi o zagwarantowanie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Do realizacji tego celu konieczne będą nowe narzędzia.
- ***Bardziej dokładna analiza konkretnych skutków***: Departamenty Komisji poświęcą więcej uwagi analizie niektórych kwestii, takich jak skutki społeczne i skutki w zakresie redystrybucji dochodu narodowego, skutki dotyczące rynku wewnętrznego, konsumentów i MŚP, skutki dla regionów i władz lokalnych, oraz skutki na poziomie międzynarodowym. Niezbędne jest także aby w większym stopniu uwzględnić potencjalne problemy związane z transpozycją i wdrażaniem poszczególnych inicjatyw.
- ***Określenie skutków w sposób ilościowy***: W ocenach skutków powinno się ***określać skutki w sposób ilościowy*** tam, gdzie jest to możliwe i właściwe, nie przechodząc jednak do porządku dziennego nad istniejącymi niewiadomymi. Pomimo osiągniętych w tej dziedzinie postępów (np. regularnie uwzględnia się już w ocenach skutków koszty administracyjne, a także – jeśli są one znaczne – mierzy się je za pomocą standardowego modelu kosztów UE), niewystarczające lub mało wiarygodne dane często uniemożliwiają ujęcie skutków w sposób ilościowy. Lepsze wsparcie i doradztwo oznaczają wzmocnienie współpracy w tej dziedzinie z państwami członkowskimi, Komitetem Regionów, Europejskim Komitetem Społeczno-Ekonomicznym i zainteresowanymi podmiotami.

- ***Zaangażowanie zainteresowanych stron i ekspertów jest niezbędne.*** Konsultacje to obecnie rutynowa procedura, a punkt widzenia zainteresowanych stron jest brany pod uwagę od samego początku procesu kształtowania polityki. Często korzysta się z pomocy ekspertów zewnętrznych. W 2007 r. Komisja poddała przeglądowi minimalne standardy dotyczące konsultacji zewnętrznych. Komisja potwierdziła obecnie obowiązujące zasady i podjęła decyzję, aby stosować je bardziej skutecznie poprzez poprawienie systemu zbierania opinii, zagwarantowanie pluralizmu poglądów itd.¹⁴ Rada ds. Oceny Skutków sprawdza, czy te standardy są prawidłowo stosowane.

4. Zagwarantowanie rygorystycznej kontroli jakości

W końcu 2006 r. Komisja powołała Radę ds. Oceny Skutków, podlegającą przewodniczącemu Komisji i złożoną z wysokiego szczebla urzędników Komisji, którzy działają niezależnie od departamentów, które ich zgłosiły. Rada oferuje doradztwo oraz zapewnia kontrolę metodyki i jakości ocen skutków, korzystając z pomocy zewnętrznych ekspertów tam, gdzie jest to niezbędne. Opinie Rady wykorzystuje się przy podejmowaniu przez Komisję ostatecznej decyzji. Są one udostępniane publicznie po przyjęciu danej inicjatywy.¹⁵

Komisja ocenia obecnie doświadczenia zgromadzone w ciągu pierwszego roku działalności Rady, częściowo w oparciu o własne sprawozdanie Rady¹⁶. Komisja z satysfakcją odnotowuje, że Rada działa jako niezależny organ. Docenia także profesjonalne zalecenia Rady, które w większości przypadków przyczyniły się do znacznej poprawy jakości ocen skutków. Rada pomaga w podnoszeniu standardów dotyczących ocen skutków oraz dostarcza użytecznych wskazówek dotyczących metodyki. Wewnętrzne metody pracy i procedury zostaną jeszcze bardziej ulepszone. Np. oceny skutków przygotowane przez służby Komisji w przypadku niektórych propozycji i wniosków powinny uwzględniać zalecenia Rady zanim odpowiednie propozycje i wnioski zostaną przedstawione kolegium, które podejmuje decyzję polityczną.

IV. PODZIAŁ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Komisja przygotowuje wnioski legislacyjne zawierające przepisy unijne, które następnie są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę. Rządy i parlamenty państw członkowskich dokonują transpozycji tych przepisów do prawodawstwa krajowego, a także przyjmują własne akty prawne, często uzupełniając je przepisami regionalnymi i lokalnymi. Wszystkie te przepisy mają wpływ na przedsiębiorstwa i obywateli. Właśnie dlatego instytucje UE i państwa członkowskie powinny wspólnie realizować program lepszego stanowienia prawa.¹⁷ W tym kontekście Komisja będzie kontynuowała współpracę z Grupą Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych.

1. Usprawnienie procesu podejmowania decyzji w UE

¹⁴ Komunikat „Zielona księga: Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następce”, KOM(2007) 127 z 21.3 2007.

¹⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm.

¹⁶ Zob. Załączone sprawozdanie za 2007 r.

¹⁷ Więcej informacji na temat postępów osiągniętych przez państwa członkowskie można znaleźć w drugim rocznym sprawozdaniu z postępów we wdrażaniu strategii lizbońskiej - KOM(2006) 816.

Program lepszego stanowienia prawa pozwoli na osiągnięcie konkretnych korzyści tylko wtedy, gdy zaproponowane przez Komisję zmiany legislacyjne będą przyjmowane i będą wchodziły w życie. Ten proces zajmuje dużo czasu. Konieczność zachowania wyższych standardów jakości wydłuża czas niezbędny do przygotowania inicjatyw Komisji. Rozpatrzenie wniosku legislacyjnego przez pozostałych uczestników procesu legislacyjnego trwa przeciętnie dwa lata. Łącznie z czasem wyznaczonym na transpozycję i na wejście w życie nowych dyrektyw¹⁸ od momentu rozpoczęcia prac do wdrożenia unijnej inicjatywy upływają cztery lata, a często nawet dwa razy tyle.

Dlatego istotne jest, aby program uproszczenia otoczenia regulacyjnego mógł cały czas liczyć na poparcie we wszystkich instytucjach europejskich. Tylko 16 inicjatyw wchodzących w skład programu uproszczenia otoczenia regulacyjnego zostało jak dotąd przyjętych przez Radę i Parlament. Komisja będzie nadal przedstawiała propozycje dotyczące uproszczenia otoczenia regulacyjnego w 2008 r. i oczekuje, że pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego przyznają priorytet przyjęciu tych propozycji do wiosny 2009 r. Komisja oczekuje również, że pozostali uczestnicy procesu legislacyjnego w 2008 r. i na początku 2009 r. przyznają priorytet przyjęciu propozycji dotyczących ograniczenia obciążeń administracyjnych.

Parlament i Rada w coraz większym stopniu wykorzystują przygotowane przez Komisję oceny skutków w trakcie analizowania propozycji Komisji, muszą jednak zintensyfikować swoje wysiłki. Instytucje te powinny także przygotowywać swoje własne oceny skutków tam, gdzie przewidują wprowadzenie w propozycjach Komisji znacznych zmian dotyczących kwestii, które nie zostały ujęte w ocenie skutków przygotowanej przez Komisję. Komisja będzie także starała się, aby uwzględnić w ocenach skutków kwestie, które prawdopodobnie zostaną poruszone w Radzie i Parlamencie, np. kwestię wyboru przez UE właściwego sposobu działania. Rada i Parlament mogą także poprosić Komisję o rozbudowanie niektórych elementów przygotowanej przez nią oceny skutków. Chociaż oceny skutków mają generalnie służyć usprawnieniu procesu decyzyjnego w Komisji, Komisja będzie starała się konstruktywnie traktować tego typu prośby, rozpatrując każdą z nich indywidualnie. Przegląd porozumienia w sprawie wspólnego podejścia do ocen wpływu¹⁹, który Komisja, Parlament i Rada mają przygotować w połowie 2008 r., będzie okazją do wprowadzenia kolejnych usprawnień w tej dziedzinie.

2. *Stosowanie prawa wspólnotowego*

Komisja przywiązuje dużą wagę do właściwego stosowania prawa wspólnotowego. We wrześniu 2007 r. przedstawiła sugestie dotyczące współpracy z państwami członkowskimi w celu ulepszenia sposobów rozwiązywania problemów oraz szybszego uzyskiwania lepszych rezultatów.²⁰ W komunikacie przedstawiono także działania zapobiegawcze, które mogą podjąć Komisja i państwa członkowskie, a także omówiono, w jaki sposób Komisja może bardziej skutecznie zwalczać naruszenia przepisów i zapewniać zainteresowanym podmiotom pełniejsze informacje. Komisja przygotowuje i wdroży te inicjatywy w nadchodzących miesiącach, a w 2009 r. przygotowuje ocenę osiągniętych postępów.

¹⁸ Np. inicjatywa w sprawie uproszczenia dyrektywy 70/156/EWG w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w październiku 2007 r., ale wejdzie w życie w kwietniu 2009. Komisja przedstawiła wniosek w tej sprawie w lipcu 2003 r. KOM(2003) 418.

¹⁹ Porozumienie zostało zawarte w ramach międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r.

²⁰ Komunikat „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” KOM(2007) 502.

V. KSZTAŁTOWANIE ŁADU GLOBALNEGO

W coraz bardziej zglobalizowanym świecie, po wielu latach eliminowania barier celnych, coraz częściej uznaje się bariery pozataryfowe, takie jak rozbieżności przepisów, za przeszkody hamujące rozwój handlu międzynarodowego i przepływ inwestycji. Wiele rozbieżności przepisów wynika ze świadomych decyzji politycznych i są one zgodne z zasadami WTO i postanowieniami innych porozumień międzynarodowych. Jednak niektóre rozbieżności są niezamierzonym efektem ubocznym przepisów wprowadzanych przez poszczególne podmioty i mogą być niepotrzebne lub szkodzić przedsiębiorstwom i konsumentom.

Już w chwili obecnej Komisja korzysta z konsultacji z krajami trzecimi w trakcie przygotowywania własnych inicjatyw. Ponadto jednym z wymogów systemu oceny skutków jest wzięcie pod uwagę skutków zewnętrznych. Komisja zagwarantuje, że skutki zewnętrzne, np. dotyczące handlu i inwestycji oraz krajów rozwijających się, zostaną starannie przeanalizowane. W przypadku gdy w danej dziedzinie istnieją standardy międzynarodowe, w ocenach skutków zostanie przeanalizowana możliwość ich wykorzystania i niewprowadzania osobnych europejskich uregulowań.

Komisja od dawna prowadzi dialog dotyczący kwestii prawodawczych z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak OECD i ONZ, oraz z najważniejszymi partnerami handlowymi UE. Komisja wykorzysta dialog międzynarodowy do usuwania barier horyzontalnych i systemowych oraz do ułatwienia konwergencji tam, gdzie to możliwe aby promować rozwiązania przedstawione w strategii lizbońskiej poza granicami UE. Polityka lepszego stanowienia prawa UE może stanowić źródło inspiracji dla zagranicznych partnerów Unii, tak jak rozwiązania stosowane przez partnerów UE mogą być inspiracją dla Unii.

VI. NASTĘPNE DZIAŁANIA

Niniejszy przegląd pokazuje, że UE wypełnia swoje zobowiązanie w zakresie tworzenia dobrego prawa. Można jednak osiągnąć jeszcze więcej, jeśli Komisja, Parlament, Rada i państwa członkowskie będą działać razem.

Uproszczenie prawodawstwa

- Komisja planuje przedstawić 45 inicjatyw w **programie uproszczenia otoczenia regulacyjnego** jako część swojego programu pracy na 2008 r., oraz 8 inicjatyw w 2009 r. Program kodyfikacji zostanie ukończony w ciągu następnych 18 miesięcy.
- **Rada i Parlament powinny zapewnić szybkie przyjęcie** czekających na rozpatrzenie propozycji i wniosków dotyczących otoczenia regulacyjnego, których w tej chwili jest około 45, oraz zagwarantować, że w procesie ich przyjmowania zachowane zostaną propozycje zmierzające do uproszczenia otoczenia regulacyjnego.
- Komisja wzywa Radę i Parlament do wspólnego przeanalizowania możliwości wprowadzenia **przyśpieszonych procedur uchylania przestarzałego prawodawstwa**.

- Komisja nadal **analizuje dorobek prawny UE**, ponieważ tego typu analizy owocują regularnie nowymi inicjatywami. Komisja zakończy analizę dorobku prawnego UE przed końcem swojej kadencji.
- Komisja nadal **analizuje czekające na rozpatrzenie propozycje i wnioski, co jest częścią jej rocznego programu pracy**. Komisja podtrzymuje swoje zalecenie, aby **przyszłe Komisje analizowały** czekające na rozpatrzenie propozycje i wnioski w momencie objęcia swoich obowiązków, aby zagwarantować zgodność projektów aktów prawnych z bieżącymi priorytetami politycznymi.

Ograniczenie kosztów administracyjnych

- Ponieważ tylko wspólne wysiłki mogą spowodować zmniejszenie biurokracji, Komisja proponuje, aby te państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, przyjęły lub ogłosiły swoje cele dotyczące zmniejszenia biurokracji do marca 2008 r. Dzięki temu Rada będzie mogła podczas swoich wiosennych obrad dokonać analizy sytuacji i wydać dalsze wskazówki.
- Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do przyjęcia pozostałych **propozycji, które powinny zostać rozpatrzone w przyspieszonym trybie**, przed obradami Rady Europejskiej oraz do przyznania priorytetu propozycjom, które powinny zostać rozpatrzone w przyspieszonym trybie, które Komisja zgłosi w 2008 r.
- Komisja będzie współpracowała z państwami członkowskimi i udzielała im pomocy.
- Komisja zaprezentuje rezultaty wyceny obciążeń administracyjnych do końca roku, oraz zaproponuje dodatkowe działania pozwalające na realizację celu – ograniczenie obciążeń administracyjnych o 25%. Propozycje i wnioski dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych w dziedzinie prawa spółek zostaną przedstawione do lata. Informacje uzyskane dzięki wycenie pozwolą państwom członkowskim na zmniejszenie obciążeń wynikających z transpozycji i wdrożenia prawodawstwa UE.

Wykorzystanie ocen skutków przy przygotowywaniu projektów inicjatyw

- W 2008 r. eksperci Komisji przygotowali ponad 180 ocen skutków.
- Wiosną 2008 r. Komisja dokona **przeglądu Wytycznych w sprawie oceny skutków** oraz przygotuje wytyczne i wsparcie na podstawie niniejszego komunikatu.
- Komisja zwiększy rolę **Rady ds. Oceny Skutków**.

- Rada i Parlament powinny w większym stopniu korzystać z **ocen skutków w procesie legislacyjnym**. Powinny analizować oceny skutków przygotowane przez Komisję oraz przygotowywać własne oceny skutków dotyczące większych poprawek wprowadzanych we wnioskach i propozycjach Komisji. Komisja wzywa pozostałe inne instytucje do zwiększenia przejrzystości ich prac dotyczących ocen skutków, zgodnie z porozumieniem w sprawie wspólnego podejścia do ocen wpływu.
- Komisja oczekuje, że w ramach przeglądu porozumienia w sprawie wspólnego podejścia do ocen wpływu, inne instytucje zobowiążą się do przygotowania ocen skutków dotyczących **inicjatyw państw członkowskich** w dziedzinach **objętych tytułem VI Traktatu o UE (współpraca i policyjna i sądowa w sprawach karnych)**.

Współdzielenie odpowiedzialności

- W 2008 r. **Rada Europejska dokona przeglądu postępów w dziedzinie lepszego stanowienia prawa**, a Parlament, Rada i Komisja wspólnie dokonają przeglądu **porozumienia w sprawie wspólnego podejścia do ocen wpływu**.

Stosowanie prawa wspólnotowego

- Komisja wzywa państwa członkowskie do współpracy nad zapewnieniem właściwego stosowania prawa wspólnotowego.

Pomoc w kształtowaniu ładu globalnego

- Komisja będzie częściej poddawała ocenie, tam gdzie to ma znaczenie, **skutki działań UE na poziomie międzynarodowym** tak, aby ułatwić rozwój międzynarodowego handlu i inwestycji oraz wspierać kraje rozwijające się.
- Komisja będzie ściśle współpracowała z **organizacjami międzynarodowymi i krajami trzecimi**, aby rozwijać stosowane odpowiednio podejście do kształtowania prawa i będzie promowała konwergencję, tam gdzie to możliwe.

VII. PODSUMOWANIE

Wiele osiągnięto na drodze do lepszego stanowienia prawa w UE. Lepsze stanowienie prawa i wypracowanie korzyści dla przedsiębiorstw i obywateli wymaga czasu, zasobów finansowych i ludzkich oraz odpowiedniego dostosowania struktur instytucjonalnych i administracyjnych. Nie da się tego osiągnąć bez trwałego wsparcia politycznego.

Komisja dołoży wszelkich starań, aby wypełnić swoją rolę w tym zakresie. Będzie intensywnie realizować program na rzecz uproszczenia otoczenia regulacyjnego i program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, dopracowując jednocześnie system oceny skutków. Sukces w tej dziedzinie zależy jednak także od zaangażowania pozostałych instytucji europejskich, państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Komisja wzywa je wszystkie do podjęcia wspólnych wysiłków.