



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 14.11.2006
KOM(2006) 689 wersja ostateczna

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

**Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa
w Unii Europejskiej**

{KOM(2006) 690 wersja ostateczna}
{KOM(2006) 691 wersja ostateczna}

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

**Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa
w Unii Europejskiej**

Streszczenie

Przepisy ustawowe i wykonawcze są podstawą sprawiedliwego i konkurencyjnego rynku, dobrobytu obywateli oraz skutecznej ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego. W procesie lepszego stanowienia prawa chodzi o to, by cele te osiągać w sposób, który zapewnia maksimum korzyści przy minimum kosztów. Lepsze stanowienie prawa może w znacznym stopniu wpłynąć na zwiększenie wydajności i zatrudnienia, przyczyniając się tym samym do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Środowisko regulacyjne w Europie kształtuje zarówno Unia, jak i państwa członkowskie w kontekście międzynarodowym – odpowiedzialność za lepsze stanowienie prawa jest zatem wspólna.

W niniejszym przeglądzie strategicznym, któremu towarzyszą odrębne dokumenty na temat uproszczenia prawa i kosztów administracyjnych, przedstawiono analizę osiągniętych do tej pory postępów oraz główne wyzwania, jakie niesie z sobą przyszłość.

Proces lepszego stanowienia prawa obejmuje tworzenie polityki, od stadium projektowego po wdrożenie i wykonanie, a zaczyna się od właściwego zastosowania zasady pomocniczości. Powszechne konsultacje, jakie towarzyszą obecnie procesowi opracowywania polityki, dają gwarancje systematycznego uwzględniania opinii zainteresowanych stron. Kierując się kompleksowymi wytycznymi, przygotowano ponad 160 ocen skutków, które dały Komisji potrzebne informacje i ułatwiły podejmowanie decyzji. Oblicza się koszty administracyjne projektowanych przepisów. Obejmując urząd w 2004 r., Komisja zbadała wnioski oczekujące na rozpatrzenie – wycofała 68 z nich, a kolejne 10 planuje wycofać w 2007 r.

Dla obywateli i podmiotów gospodarczych najbardziej liczą się przepisy już obowiązujące. Dlatego Komisja przystąpiła do realizacji wielkiego obejmującego ponad 100 inicjatyw programu uproszczenia prawa zaplanowanego na lata 2005–2008. Do końca 2006 r. przyjętych zostanie około 50 wniosków. Ponad 20 spośród nich oczekuje na rozpatrzenie przez Radę i Parlament Europejski. Wnioski te należy traktować na zasadach priorytetowych.

PE i Rada podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa i podejmują kroki zmierzające do stosowania w praktyce zasad lepszego stosowania prawa (przeprowadzono na przykład kilka ocen skutków w stosunku do istotnych poprawek do wniosków Komisji). Ale można zrobić jeszcze więcej.

Na poziomie państw członkowskich proces uległ znacznemu przyspieszeniu od czasu przyjęcia zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu i zatrudnienia: 19 państw członkowskich już wprowadziło lub zamierza w niedalekiej przyszłości opracować strategie lepszego stanowienia prawa, a 17 obliczyło lub jest w trakcie obliczania związanych z tym kosztów administracyjnych. Kilka państw wyznaczyło ogólne, docelowe poziomy redukcji kosztów administracyjnych. W szerszym zakresie prowadzi się obecnie oceny skutków, chociaż w wielu przypadkach są one częściowe. Dziewięć państw członkowskich ma programy uproszczenia

prawa, a osiem realizuje doraźne inicjatywy w tym zakresie. Konsultacje są obowiązkowe zaledwie w dziewięciu państwach.

Obraz, jaki się stąd wyłania, jest obiecujący: daje się zauważyć wyraźny postęp, zarówno na poziomie europejskim, jaki i krajowym. Ale wprowadzanie zasad lepszego stanowienia prawa to długotrwały proces, nie jednorazowe zdarzenie, i pozostaje jeszcze wiele poważnych wyzwań. Komisja tak określa priorytety różnych uczestników tego procesu:

Komisja Europejska:

- zaktualizowany program uproszczenia prawa, mający przynieść odczuwalne korzyści ekonomiczne, szczególnie poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych, zintegrowany z programem legislacyjnym i programem prac Komisji; na rok 2007 planuje się 47 inicjatyw¹;
- dokładniejsza analiza ocen skutków poprzez stworzenie niezależnej Rady ds. Ocen Skutków działającej z upoważnienia przewodniczącego;
- skuteczniejsze egzekwowanie prawa Wspólnoty.

Rada i Parlament Europejski:

- bardziej systematyczne oceny skutków ważnych poprawek do wniosków Komisji;
- priorytetowe traktowanie czekających na rozpatrzenie wniosków dotyczących uproszczenia prawa w celu ich kodyfikacji lub uchylecia przepisów nieaktualnych.

Państwa członkowskie:

- opracowanie i stosowanie mechanizmów konsultacji, jeśli takie dotąd nie istnieją;
- bardziej systematyczna ocena skutków gospodarczych, społecznych i ekologicznych poprzez stosowanie odpowiednich wytycznych i środków, oraz większa jawność w prezentacji wyników takich ocen;
- opracowanie programów uproszczenia prawa, jeśli takie dotąd nie istnieją;
- skuteczniejsze stosowanie prawa Wspólnoty.

UE i państwa członkowskie:

Komisja proponuje rozpoczęcie ambitnej strategii ograniczania obciążeń administracyjnych. Zważywszy, że obciążenia administracyjne wynikają zarówno z prawodawstwa UE, jak i ustaw krajowych, Komisja proponuje, by na posiedzeniu wiosną 2007 r. Rada Europejska zatwierdziła wspólny docelowy poziom redukcji obciążeń administracyjnych, tj. 25 % do 2012 r.

Państwa członkowskie powinny w tym czasie podjąć podobne działania na poziomie krajowym, realizując jasno określone zobowiązania w zakresie ograniczania w tym samym okresie obciążeń administracyjnych. Postępy w tym względzie powinny być opisywane w krajowych

¹ Program działalności legislacyjnej i prac Komisji na 2007 r. – COM(2006) 629 z 24.10.2006.

programach reform i oceniane przy okazji rocznych sprawozdań z postępów przygotowanych na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej.

I. PROGRAM LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA

Celem Unii Europejskiej jest stworzenie takiego środowiska regulacyjnego, które będzie chronić prawa obywateli, a jednocześnie pomoże europejskim przedsiębiorstwom podnosić poziom konkurencyjności i innowacyjności, tak istotny w warunkach wysoce konkurencyjnej gospodarki światowej. Opracowano bardzo wiele przepisów z myślą o prawidłowym funkcjonowaniu wspólnego rynku. Przepisy te dotyczą dziedzin, w których państwa członkowskie UE zgodziły się prowadzić wspólną politykę (np. rolnictwo, rybołówstwo, handel, cła) lub takich, gdzie działania ogólnoeuropejskie wnoszą wartość dodaną (środowisko, zdrowie i ochrona konsumentów). W tych obszarach polityki potrzebne są uzgodnione i konsekwentnie stosowane zasady.

Tworzenie prawa na szczeblu europejskim doprowadziło do znacznego ograniczenia biurokracji. Jedną wspólną zasadą stosowaną we wszystkich państwach członkowskich jest środkiem o wiele prostszym i skuteczniejszym niż złożona sieć zróżnicowanych norm o zasięgu krajowym lub regionalnym. Prawodawstwo europejskie pozwoliło skutecznie usunąć bariery dla konkurencji i kolidujące ze sobą przepisy krajowe.

Tworzenie prawa UE odbywa się w sposób stopniowy; nowe przepisy powiększają bazę już istniejących. Nadszedł czas, by w dziedzinach charakteryzujących się największym stopniem kodyfikacji ocenić całokształt uregulowań prawnych pod kątem możliwości ich uproszczenia, tak by zmniejszyć obciążenia administracyjne dla podmiotów gospodarczych i obywateli, a prawo uczynić jasnym, aktualnym, skutecznym i przystępnym. Przepisy należy stale kontrolować i dostosowywać do aktualnych realiów technologicznych i gospodarczych.

Dla obecnej Komisji uproszczenie i poprawa środowiska regulacyjnego to sprawy najwyższej wagi. W 2005 r. Komisja, opierając się na wcześniejszych inicjatywach, zapoczątkowała program lepszego stanowienia prawa. Ma on przynieść nowe wysokiej jakości inicjatywy, a także zreformować i uprościć obowiązujące prawodawstwo. Swoim zakresem program obejmuje wszystkie etapy cyklu tworzenia i realizacji polityki:

- Trwają wysiłki zmierzające do uproszczenia i modernizacji dorobku prawnego za pomocą takich technik legislacyjnych, jak przekształcenie, uchylenie, kodyfikacja lub nowelizacja. Bada się sposoby ograniczenia obciążeń administracyjnych. Sprawą o nadrzędnym znaczeniu jest zapewnienie prawidłowego i terminowego wdrażania przepisów.
- W stosunku do nowych wniosków wprowadzono kompleksowy system oceny skutków gospodarczych, społecznych i ekologicznych oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami² i ekspertami, aby poprawić jakość projektowania i spójność polityki. Szczególną wagę przywiązuje się do tego, by wnioski legislacyjne były proporcjonalne do problemu, którego dotyczą, oraz by działania podejmowano na odpowiednim szczeblu i zgodnie z zasadą pomocniczości.

² Komisja przekaze wyniki publicznych konsultacji na temat minimalnych norm w zakresie konsultacji publicznych w komunikacie w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, który ukaże się w najbliższej przyszłości.

- Komisja analizuje także wnioski czekające na rozpatrzenie przez instytucje współuczestniczące w procesie legislacyjnym, aby sprawdzić, czy opóźnienia w ich przyjęciu wynikają z ich niskiej jakości i niewielkiej wagi, a co za tym idzie czy nie należałoby ich wycofać.

Działania te wzajemnie się uzupełniają. Przed przystąpieniem do upraszczania przepisów ocenia się ich skutki i bada sposoby ograniczenia obciążeń administracyjnych. Wykrywa się i eliminuje przypadki nakładania się na siebie lub sprzeczności przepisów. Większą uwagę zwraca się obecnie na kwestie związane z wdrażaniem prawa, zarówno na etapie projektowania polityki i przepisów, jak i w trakcie ich oceny i ewentualnej zmiany. Chodzi o to, by jak najlepiej regulować, ale tak by nie „rozregulować”.

Lepsze stanowienie prawa to wspólny obowiązek. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski do rozpatrzenia. Za sprawą rządów i parlamentów krajowych przepisy unijne przenosi się na grunt prawa krajowego, często też stosuje na poziomie regionalnym i lokalnym. Istnieje ryzyko, że na drodze od opracowania do wdrożenia przepisy mogą zostać nadmiernie „upiękkszzone”. Odpowiedzialność za dobre stanowienie prawa spoczywa więc na wszystkich. W dążeniu do lepszego prawa Komisja liczy na ścisłą współpracę z innymi instytucjami europejskimi, państwami członkowskimi i samorządami lokalnymi. W porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa oraz kilku innych umowach uzupełniających instytucje uzgodniły na piśmie, jak zamierzają współpracować w tym celu.

II. DOTYCHCZASOWE POSTĘPY I PRZYSZŁE WYZWANIA

1. *Reforma obowiązującego prawodawstwa*

Prawo europejskie jest samo w sobie przejawem uproszczenia (jedno zamiast 25). Jednak dzisiejszy świat szybko się zmienia, dlatego ważne jest, by kontrolować przepisy, udoskonalać je, usuwać te zbędne i korzystać z szybko rozwijającej się technologii.

Uproszczenie obowiązującego prawodawstwa

Komisja zwiększyła wysiłki na rzecz modernizacji i uproszczenia prawa UE. Ze 100 wniosków pierwotnie planowanych na lata 2005–2008 w ramach programu stopniowego uproszczenia prawa³, około 50 zostanie przyjętych do końca 2006 r. Są wśród nich wnioski o istotnym znaczeniu dla działalności gospodarczej, takie jak ten dotyczący kodeksu celnego, który ułatwi wymianę danych, usprawni i uprości procedury; ten dotyczący odpadów, w którym znajdują się objaśnienia definicji i bodźce do rozwoju rynku recyklingu, oraz ten dotyczący usług płatniczych, który pozwoli uprościć dotychczas obowiązujące w tej dziedzinie procedury.

Komisja uaktualniła program stopniowego uproszczania prawa⁴, który przewiduje dalsze inicjatywy, np. w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa, oznakowania i statystyki. Zamierzenia Komisji pozostają nadal bardzo ambitne, dlatego ramy czasowe działań dostosowuje się tak,

³ COM(2005) 535 z 25.10.2005.

⁴ Pierwsze sprawozdanie z postępów w realizacji strategii upraszczania środowiska regulacyjnego – COM(2006) 690.

by pozwolić na jak najlepsze ich przygotowanie (np. ocena skutków, konsultacje i ocena *ex post* istniejących przepisów).

Upraszczenie oznacza zmiany i środki dostosowawcze, wymaga konsultacji na poziomie sektorowym. Komisja prowadzi żywe konsultacje z podmiotami, których zmiany te dotyczą w największym stopniu, bada problemy i poszukuje praktycznych rozwiązań. Ważny jest kontekst międzynarodowy (np. w takich dziedzinach jak zasady rachunkowości w zamówieniach publicznych czy prawa własności intelektualnej).

Instytucje współuczestniczące w procesie legislacyjnym powinny traktować wnioski zmierzające do uproszczenia prawa w sposób priorytetowy. Obecnie na rozpatrzenie oczekuje ponad 20 tego typu wniosków. Należy rozważyć możliwości ich wcześniejszego przyjęcia.

Państwa członkowskie muszą opracować swoje własne krajowe programy upraszczania prawa i dbać o to, by korzyści płynące z „lżejszego”, wspólnotowego środowiska regulacyjnego nie zniknęły pod wpływem nowych przepisów krajowych. To właśnie na etapie transpozycji dyrektyw do prawa krajowego często wprowadza się „upiększenia”, których prawo UE nie przewiduje. Praktyka taka, zwana czasem „połączaniem”, może skutkować wprowadzaniem przepisów, które dalece odbiegają od wymagań prawnych UE.

Ograniczanie obciążeń administracyjnych

Większość kosztów wynikających ze stosowania przepisów wiąże się z inwestycjami (np. instalacja urządzeń zabezpieczających), jakich należy dokonać, aby spełnić wymogi prawne. Ale są też koszty natury administracyjnej, jak choćby te związane ze spełnieniem wymogów w zakresie sprawozdawczości. Tego rodzaju obciążenia powinno się ograniczyć, o ile tylko nie wpływa to negatywnie na możliwość osiągnięcia celów prawodawstwa. Doświadczenia państw członkowskich pokazują, że organy państwowe mogą zrobić bardzo wiele dla zmniejszenia nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych związanych ze stosowaniem prawa – ocenia się, że korzyści ekonomiczne z tytułu takich działań liczone w kategoriach wzrostu PKB sięgają 1,5 %, czyli 150 mld EUR⁵.

Komisja wypracowała wspólną metodologię obliczania kosztów administracyjnych i stosuje ją w swoich ocenach skutków *ex ante* w odniesieniu do nowo przyjmowanych przepisów.

Celem nadrzędnym jest obecnie ograniczenie obciążeń administracyjnych wynikających z dotychczasowego prawodawstwa. Wraz z państwami członkowskimi Komisja pracuje nad opracowaniem koncepcji pomiaru łącznych obciążeń, jakie wynikają z prawa obowiązującego obecnie w UE. Analizowane przez Komisję zagadnienia (np. porównywalność pomiarów, rozpoznanie źródeł zobowiązań, obniżenie poziomów docelowych i podział odpowiedzialności itp.) oraz wnioski wyciągnięte z projektu pilotażowego przedstawiono szczegółowo w dokumencie roboczym Komisji.

Komisja poszukuje również sposobów określania docelowych poziomów redukcji w odniesieniu do istniejącego zbioru prawodawstwa. *Kilka państw członkowskich przeprowadziło już taki pomiar, dochodząc do wniosku, że 25-procentowa redukcja obciążeń administracyjnych to cel ambitny ale wykonalny.* Doświadczenia niektórych państw członkowskich pokazują, że takie poziomy docelowe dobrze spełniają swoje zadanie, nadając

⁵ Patrz *Obliczanie kosztów administracyjnych i ograniczenie obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej* - COM(2006) 691.

działaniom określone ramy, a także determinując ich pilny charakter i dynamikę. Poziomy te należy różnicować w zależności od tego, gdzie występują obciążenia. W pewnych obszarach (np. rolnictwo i cła) możliwe jest bezpośrednie ograniczenie obciążeń poprzez działania na poziomie europejskim; w innych – o wiele lepszy skutek dadzą działania podejmowane przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie i Komisja będą musiały uzgodnić płaszczyznę odniesienia dla dziedzin priorytetowych i docelowych poziomów redukcji, która będzie wspólna dla Wspólnoty i państw członkowskich i uzależniona od źródeł obciążeń administracyjnych.

Na początku 2007 r. Komisja przedstawi plan działania w zakresie obliczania kosztów administracyjnych i ograniczenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej. W planie tym pojawiają się propozycje natychmiastowych działań oraz skoordynowana, bardziej długofalowa koncepcja wspólnych dla UE i państw członkowskich celów w dziedzinie pomiaru i redukcji obciążeń administracyjnych. Komisja zwróci się do pozostałych instytucji z prośbą o rozważenie możliwości zastosowania przyspieszonej procedury zatwierdzania natychmiastowych działań.

Do zatwierdzenia na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w 2007 r. przedstawione zostaną:

- wspólny, docelowy poziom redukcji wynoszący 25 % dla obciążeń administracyjnych z tytułu prawa UE i ustawodawstwa krajowego, który ma być osiągnięty do 2012 r., oraz ewentualne cele pośrednie; Osiągnięcie tego celu jest obowiązkiem wspólnym, zatem wymaga wspólnych wysiłków ze strony instytucji europejskich i państw członkowskich;
- priorytetowe obszary działań na poziomie europejskim i krajowym, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej;
- projekt pomiaru obciążeń administracyjnych i związana z tym metodologia.

Kodyfikacja i uchylanie nieaktualnych przepisów prawnych

Prawo europejskie rozwija się stopniowo, z biegiem czasu przepisy ulegają zmianie. Zmian tych nie nanoszono jednak systematycznie w obowiązujących aktach prawnych. Kodyfikacja to proces polegający na zebraniu w jednym akcie prawnym dotychczasowych przepisów w danej dziedzinie wraz ze wszystkimi zmianami, jakie z czasem do nich wprowadzano. Dzięki temu zmniejsza się objętość prawa UE, powstają bardziej przejrzyste i wyrazistsze pod względem prawnym teksty, co pomaga szczególnie MŚP, a zarazem sprawia, że przepisy są łatwiejsze do egzekwowania. Realizowany przez Komisję program kodyfikacji obejmuje około 500⁶ aktów prawnych dotyczących wszystkich sektorów. 85 spośród nich sfinalizowała Komisja, z czego 52 przyjęto i opublikowano w Dzienniku Urzędowym, a 33 oczekuje na rozpatrzenie przez Radę i Parlament. Te 85 aktów zastąpi 300 obecnie obowiązujących. W skali całego programu 500 skodyfikowanych aktów zastąpi około 2000.

Komisja planuje ukończyć realizację programu w 2008 r. Zwiększa się tempo prac nad tłumaczeniem tekstów, a w przypadku istotnych zmian w miarę możliwości stosowana będzie

⁶ Spośród 940 aktów pierwotnie wyznaczonych do kodyfikacji w 2001 r., 198 uchylono, 16 straciło ważność, 8 zmienia się zbyt często, by pozwolić na kodyfikację, a 152 są nieaktualne lub nie zasługują na kodyfikację ze względu na znikomy charakter wprowadzonych do nich zmian.

klauzula *standstill*. Komisja zwraca się do innych instytucji o podjęcie wspólnych starań w celu zakończenia programu kodyfikacji poprzez jak najszybsze przyjęcie odpowiednich aktów prawnych.

Na przyszłość, aby uniknąć zatorów w procesie kodyfikacyjnym, należy zadbać o to, by równocześnie z przyjmowaniem zmian bardziej systematyczne wprowadzać je do obowiązujących przepisów w drodze przekształcenia prawnego⁷.

Akty nieaktualne, czyli takie, które nie mają już rzeczywistego skutku prawnego, ale formalnie pozostają w mocy, gdyż nie zostały oficjalnie uchylone, należy usuwać. W 2003 r. Komisja rozpoczęła specjalny przegląd w celu rozpoznania takich aktów i ustanowienia uproszczonej procedury ich usuwania. Proces powinien być kontynuowany, a jego tempo może wzrosnąć, jeśli Parlament Europejski i Rada uzgodnią wprowadzenie specjalnych przyspieszonych procedur.

2. *Lepiej przygotowane wnioski*

Ocena skutków

Ważnym elementem procesu lepszego stanowienia prawa jest uzyskanie pełnego obrazu skutków ekonomicznych, społecznych i ekologicznych danej regulacji, w tym także w kontekście międzynarodowym. Oprócz mechanizmu konsultacji z zainteresowanymi stronami Komisja stworzyła zintegrowany system oceny skutków, wydała wytyczne i zastosowała je do większości ważniejszych wniosków politycznych. Od 2003 r. Komisja przeprowadziła ponad 160 ocen skutków. Od września 2006 r. trwa tłumaczenie na wszystkie języki urzędowe podsumowania sporządzanych przez Komisję sprawozdań z oceny skutków. Decyzje Komisji, czy i jakie kroki podejmować w sprawie danej inicjatywy, opierają się na gruntownej analizie różnych opcji. Rutynowo rozpatruje się opcję niepodejmowania działań na szczeblu UE oraz alternatywy wobec przepisów wiążących prawnie (proces samoregulacji i współtworzenia prawa). W rezultacie niektóre spośród planowanych środków udało dostosować do panującej sytuacji: oceny skutków regulacji w takich dziedzinach, jak: biomasa, środowisko miejskie i prawa autorskie w sektorze internetowych usług muzycznych, pozwoliły ustalić, że środki o charakterze wiążącym nie są konieczne.

Ważnym nowym elementem na drodze do poprawy procesu decyzyjnego Komisji jest utworzenie Rady ds. Oceny Skutków (IAB), która pełnić będzie rolę doradczą i wspomagającą przy ustalaniu praktyk związanych ze ocenami skutków. Będzie ona spełniać szeroko pojęte funkcje doradcze i kontrolne, dbając jednocześnie o to, by odpowiedzialność za przygotowanie ocen i odpowiednich wniosków spoczywała nadal na właściwych komisarzach i podległych im dyrekcjach. IAB, w skład której wchodzi urzędnicy wysokiego szczebla, działa niezależnie od dyrekcji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki i podlega bezpośrednio przewodniczącemu. Rada wydaje opinie na temat jakości ocen. Przyczynia się do tego, by oceny skutków były wysokiej jakości, by uwzględniano w nich różne opcje polityczne i by stosowano je przez cały okres trwania procesu legislacyjnego. W swej pracy IAB może korzystać z pomocy fachowej z zewnątrz. Komisja oczekuje, że z czasem Rada przekształci się w centrum doskonałości.

⁷

Przekształcenie prawne to proces polegający na tym, że za pomocą nowego, wiążącego prawnie aktu, uchylającego akty, które ten zastępuje, zmienia się istotną część przepisów, a zarazem kodyfikuje pozostałą część, która ma pozostać niezmieniona.

Do innych na bieżąco podejmowanych działań należy ocena zewnętrzna stosowanego przez Komisję systemu oceny skutków. Komisja przyjmie także plan działania⁸ na rzecz skuteczniejszego stosowania oceny *ex post* w procesie opracowywania polityki.

Pozostałe instytucje powinny także systematycznie oceniać skutki najważniejszych zmian, jakie proponują wprowadzić we wnioskach Komisji, stosując, o ile to możliwe, tę samą metodologię co Komisja. Jeśli chodzi o tytuł VI Traktatu UE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych), wnioskowi przedstawianym przez Radę/państwa członkowskie powinny towarzyszyć oceny skutków.

Przegląd i wycofywanie wniosków oczekujących na rozpatrzenie

W niektórych państwach członkowskich rządowe i parlamentarne programy legislacyjne przerywa się automatycznie z chwilą zakończenia kadencji organów władzy ustawodawczej. Tego typu postępowania nie przewidują jednak traktaty UE. Biorąc pod uwagę specyficzne wyzwania, jakie niesie z sobą integracja europejska, i charakter europejskiej struktury instytucjonalnej, należy stwierdzić, że powszechne zastosowanie takiej praktyki mogłoby w istotny sposób zaburzyć obecną równowagę między głównymi instytucjami i prowadzić do nadmiernie długich przerw w cyklu prac prawodawczych.

Niemniej jednak, prowadząc przez cały czas trwania cyklu politycznego regularną ocenę nierozpatrzonych jeszcze wniosków legislacyjnych, Komisja może przyczynić się do wzmocnienia poczucia własnej odpowiedzialności politycznej i ogólnej spójności strategii politycznej UE.

Dlatego, obejmując swój urząd pod koniec 2004 r., obecna Komisja postanowiła dokonać przeglądu wszystkich wniosków przyjętych przez poprzednią Komisję i oczekujących na rozpatrzenie przez Radę i Parlament Europejski, aby sprawdzić, czy są one zgodne z bieżącymi priorytetami w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz czy spełniają normy lepszego stanowienia prawa. Na początku 2006 r. wycofano 68 wniosków oczekujących na rozpatrzenie. Dalszych 10 wniosków zostanie wycofanych w 2007 r., a Komisja będzie kontynuować regularne monitorowanie oczekujących na rozpatrzenie regulacji, aby przekonać się, czy są one nadal istotne i aktualne.

Obecna Komisja, niezależnie od przysługującego jej prawa do wycofania w każdej chwili oczekującego na rozpatrzenie wniosku legislacyjnego prowadzi regularny przegląd tego rodzaju wniosków przy okazji przygotowywania programów prac w celu sprawdzenia, czy projekty przepisów złożone u prawodawcy odpowiadają nadal priorytetom politycznym oraz aby usunąć te, które takim priorytetem nie odpowiadają lub które nie są już aktualne. Jest zdania, że każda kolejna Komisja powinna stosować podobną praktykę zasadniczo w ciągu pierwszych sześciu miesięcy swojego urzędowania.

3. Stosowanie prawa UE

Podejmowane przez Komisję wysiłki na rzecz uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego nie przyniosą oczekiwanych wyników, jeśli przepisy prawa europejskiego nie będą stosowane w państwach członkowskich w sposób prawidłowy i skuteczny. Ponadto w razie wystąpienia problemów przedsiębiorstwa, konsumenci i obywatele muszą mieć

⁸ Planowany wkrótce komunikat skierowany do Komisji przez komisarz Grybauskaitė w porozumieniu z przewodniczącym „Odpowiedź na potrzeby strategiczne: skuteczniejsze stosowanie ocen”.

możliwość szybkiego i skutecznego skorzystania z przysługujących im praw. Komisja będzie nadal dbać o prawidłowe stosowanie przepisów UE. Bardzo ważne jest jednak, by odpowiedzialność w tym względzie wzięły na siebie również państwa członkowskie. Duża część prawa europejskiego sformułowana jest w postaci dyrektyw, które określają ogólne zasady i cele, lecz państwom członkowskim pozostawiają wybór co do metod osiągnięcia pożądaných wyników zgodnie z traktatem WE i zasadą pomocniczości. Państwa członkowskie mają obowiązek dokonać transpozycji dyrektyw do prawa krajowego i odpowiadają za stosowanie tego prawa. Niewywiązanie się z zobowiązań w tej materii może skutkować działaniami prawnymi, w tym wniesieniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Liczba spraw wszczynanych w związku z naruszeniem przepisów przez państwa członkowskie świadczy o tym, że bardzo często nie udaje się osiągnąć celu, jakim jest prawidłowe stosowanie prawa europejskiego. Co więcej, postępowanie w sprawie naruszania przepisów nie zawsze jest najskuteczniejszym sposobem rozwiązania problemów obywateli i przedsiębiorstw. Potrzebne są lepsze rozwiązania.

Komisja będzie częściej podejmować działania o charakterze zapobiegawczych polegające na wspieraniu państw członkowskich już na wczesnym etapie, tak by ułatwić prawidłową transpozycję najważniejszych dyrektyw. Od państw członkowskich oczekuje natomiast wkładu w postaci tabel korelacji wskazujących, które przepisy prawa krajowego odpowiadają poszczególnym przepisom dyrektywy; ułatwi to ocenę transpozycji i kontrolę sądową oraz będzie sprzyjać przejrzystości całego procesu. Obciążenia administracyjne związane ze stosowaniem dyrektyw UE mogą być różne w zależności od państwa członkowskiego. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi przy określaniu i rozpowszechnianiu dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Jeśli działania zapobiegawcze nie przyniosą skutku, Komisja postara się przedsięwziąć szybkie środki korygujące. W stosownych przypadkach i z właściwym uwzględnieniem roli strażniczki Traktatu, Komisja będzie się skupiać na podstawowych kategoriach spraw, takich jak: nieprzekazanie informacji o środkach krajowych podjętych w celu transpozycji dyrektywy, złamanie prawa europejskiego powodujące szczególnie dalekosiężne, negatywne skutki dla obywateli lub przedsiębiorstw czy niestosowanie się do orzeczeń Trybunału. Jednocześnie przyspieszy prowadzone wspólnie z państwami członkowskimi prace nad opracowaniem uzupełniającego mechanizmu rozwiązywania problemów, wzorując się na najlepszych praktykach stosowanych w państwach członkowskich i sprawnie funkcjonujących mechanizmach, takich jak SOLVIT⁹, tak by móc odpowiadać na pytania i problemy obywateli i przedsiębiorstw w sposób szybki, skuteczny i wymierny. Komisja będzie systematycznie przekazywać informację na temat stosowania¹⁰ prawa europejskiego. Inicjatywy te zostaną szczegółowo opisane w planowanym niedługo komunikacie w sprawie stosowania prawa europejskiego i staną się składnikiem zbliżającego się przeglądu jednolitego rynku.

⁹ SOLVIT to alternatywny mechanizm rozstrzygania sporów ustanowiony przez Komisję, aby pomóc obywatelom i przedsiębiorstwom w UE, którym odmówiono możliwości korzystania z praw związanych z europejskim rynkiem wewnętrznym z powodu niewłaściwego stosowania przepisów regulujących rynek wewnętrzny przez organ administracji publicznej w innym państwie członkowskim <http://europa.eu.int/solvit/site/index.htm>.

¹⁰ Komisja już teraz przedstawia roczne sprawozdanie z monitorowania stosowania prawa Wspólnoty, patrz COM(2006) 416.

III. POSTĘPY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W DZIEDZINIE LEPSZEGO STANOWIENIE PRAWA

To czy poprawa środowiska regulacyjnego w Europie dojdzie do skutku, zależy od udziału państw członkowskich. Dotyczy to transpozycji i wdrażania prawa UE, ale także jakości uregulowań krajowych i regionalnych. Da się zauważyć, że od czasu przyjęcia zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia¹¹ w marcu 2005 r.¹² nasiliły się działania na rzecz lepszego stanowienia prawa, o czym świadczą krajowe programy reform i sprawozdania z postępów.

Większość państw członkowskich ma strategię lepszego stanowienia prawa i instytucjonalną strukturę dla wsparcia jej realizacji. Największy postęp zanotowano pod względem obliczania kosztów administracyjnych i ograniczania obciążeń administracyjnych, czyli w dziedzinie, w której większość państw członkowskich opowiedziała się za tym samym modelem obliczania kosztów administracyjnych, a niektóre przyjęły już docelowe poziomy redukcji procentowej. Wiele państw członkowskich prowadzi obecnie oceny skutków, a kilka opracowało wytyczne w tym względzie. Jednak stosunkowo niewiele krajów prowadzi zintegrowane oceny skutków w odniesieniu do nowych wniosków legislacyjnych, a wyniki takich ocen często nie są poddawane zewnętrznej analizie.

Mniej więcej połowa państw członkowskich opracowała kompleksowy program uproszczenia prawa, a oprócz tego inicjowane są też liczne inicjatywy doraźne (np. e-administracja, punkty kompleksowej obsługi i centralne urzędy rejestracyjne). W wielu państwach członkowskich coraz powszechniej organizuje się konsultacje z zainteresowanymi stronami, choć pod tym względem jest nadal wiele do zrobienia.

Do poprawy procesu tworzenia prawa potrzeby jest oczywiście czas, zasoby finansowe i ludzkie oraz odpowiednie dostosowanie obecnych struktur instytucjonalnych. Nie da się tego osiągnąć bez mocnego i trwałego wsparcia politycznego.

IV. DALSZE KROKI

Niniejszy przegląd dowodzi, że UE wypełnia swoje zobowiązanie w zakresie tworzenia dobrego prawa. Osiągnąć można jeszcze więcej, jeśli Komisja, Parlament, Rada i państwa członkowskie będą działać razem.

Uproszczenie prawa

- Umieszczenie procesu uproszczenia prawa wśród najważniejszych elementów programu prac Komisji poprzez włączenie programu stopniowego upraszczania prawa do **programu działalności legislacyjnej i prac Komisji**.
- Wsparcie realizacji **programu stopniowego upraszczania prawa** ponad czterdziestoma dodatkowymi, planowanymi w nadchodzących latach inicjatywami reprezentującymi szerokie spektrum dziedzin polityki.

¹¹ COM(2005)141 z 12.4.2005 r.

¹² Szczegółowy przegląd doświadczeń państw członkowskich we wprowadzaniu zasad lepszego stanowienia prawa przedstawiono w sprawozdaniu na temat konkurencyjności za 2006 r. (ukaże się wkrótce) i *informacji dla Komitetu Polityki Gospodarczej – Promowanie lepszego stanowienia prawa*, Bruksela, 18 października 2006 r.

- Szybsze przyjmowanie oczekujących na rozpatrzenie wniosków z zakresu uproszczenia prawa przez **instytucje współuczestniczące w procesie legislacyjnym** oraz zacieśnienie współpracy międzyinstytucjonalnej.

Ograniczanie obciążeń administracyjnych

- Komisja przedstawi **plan działania w zakresie obliczania kosztów administracyjnych i ograniczenia obciążeń administracyjnych** i rozpocznie obszerne **badania na temat pomiaru i ograniczania obciążeń**.
- Na tej podstawie Komisja zwróci się do Rady Europejskiej, by ta w trakcie wiosennego szczytu w 2007 r. zatwierdziła **wspólny docelowy poziom redukcji wynoszący 25%** oraz priorytetowe obszary działań zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, w tym *podjęcie konkretnych, pierwszych kroków tam, gdzie szybko da się osiągnąć istotny postęp*, jak również projekt pomiaru obciążeń administracyjnych i metodologię stosowaną do jego realizacji.

Ocena skutków

- Nowo utworzona **Rada ds. Oceny Skutków (IAB)** rozpocznie systematyczną kontrolę sporządzanych przez Komisję ocen skutków.
- Wykorzystane zostaną odpowiednio wyniki **zewnętrznej ewaluacji obecnego systemu oceny skutków**.
- Komisja oczekuje, że w ramach planowanego na 2008 r. przeglądu „Wspólnej koncepcji oceniania skutków”, pozostałe instytucje przychylią się do **inicjatywy państw członkowskich** i przeprowadzą oceny skutków w dziedzinach objętych tytułem VI Traktatu EU (**współpraca i policyjna i sądowa w sprawach karnych**).

Przegląd i wycofywanie wniosków oczekujących na rozpatrzenie

- Obecna Komisja uważa, że każda kolejna Komisja powinna zasadniczo w ciągu pierwszych sześciu miesięcy swojej kadencji **przeprowadzić przegląd** oczekujących na rozpatrzenie wniosków, żeby sprawdzić, czy projekty przepisów złożone u prawodawcy odpowiadają nadal priorytetom politycznym.
- Obecna Komisja będzie nadal prowadzić regularny **przegląd takich wniosków** przy okazji przygotowywania rocznego programu prac i usuwać te spośród nich, których wycofanie uzna za celowe.

Transpozycja i stosowanie prawa UE

- W ciągu 2007 r. **Komisja** przedstawi nową inicjatywę służącą poprawie zdolności przewidywania problemów z transpozycją i zapobiegania takim problemom, dzięki ściślejszej współpracy z państwami członkowskimi, przyspieszy postęp w analizie najważniejszych kategorii spraw i poprawi sposób informowania na temat egzekwowania prawa.

- **Państwa członkowskie** muszą dążyć do poprawy w dziedzinie transpozycji dyrektyw, przekazywania informacji i rozwiązywania problemów w imieniu obywateli i podmiotów gospodarczych, muszą też w większym stopniu upowszechnić praktykę udostępniania tabel korelacji.

Kodyfikacja i uchylenie

- Przed końcem 2008 r. Komisja przedstawi około 350 **inicjatyw w zakresie kodyfikacji**, zalecając Radzie i Parlamentowi Europejskiego przyjęcie ich przed 2009 r.
- Stosowanie **ulepszonych sposobów kodyfikacji prawa**.
- Ciągłe wyszukiwanie **przestarzałych aktów prawnych nadających się do uchylenia**. Komisja zachęca także Radę i Parlament Europejski do opracowania przyspieszonych procedur uchylania przestarzałych przepisów.

V. WNIOSKI

W dziedzinie lepszego stanowienia prawa w UE zrobiono już wiele, ale by osiągnąć pełnię korzyści potrzebny jest dalszy, zdecydowany postęp. Komisja jest z determinacją wypełnia swoją rolę w tym względzie i wysuwa nowe, ważne inicjatywy na rzecz udoskonalenia swojego systemu oceny skutków i programu uproszczenia prawa. Pragnie też informować społeczeństwo o działaniach, jakie podejmuje w imię lepszego stanowienia prawa. Proponuje także rozpoczęcie bezprecedensowego projektu zmniejszania obciążeń administracyjnych. Ale Komisja nie odniesie sukcesu, jeśli będzie działać w pojedynkę. Wzywa zatem Radę Europejską, Parlament i państwa członkowskie do współuczestnictwa w realizacji priorytetów nakreślonych w niniejszym komunikacie jako wspólnego programu wdrażania zasad lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej.