

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.10.2010
KOM(2010) 543 wersja ostateczna

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

Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej

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

Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej

1. ZAMKNIĘCIE CYKLU: OD LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA DO INTELIGENTNYCH REGULACJI

Z gospodarczych i finansowych problemów ostatnich dwóch lat wynikają ważne wnioski dla polityki regulacyjnej. Przede wszystkim potwierdziły one, że rynki nie funkcjonują w wyizolowaniu. Ich zadaniem jest zapewnienie trwałego dobrobytu dla wszystkich, jednak rynki nie zawsze są same w stanie temu podołać. Regulacje odgrywają w tym przypadku pozytywną i niezbędną rolę. Kryzys podkreślił konieczność zajęcia się niepełnymi, nieskutecznymi i niedostatecznymi środkami regulacyjnymi i to w wielu przypadkach w sposób pilny.

Nasze podejście do regulacji musi przede wszystkim mieć na względzie interesy obywateli i obejmować cały wachlarz celów polityki publicznej, poczynając od zapewnienia stabilności finansowej, skończywszy na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Przepisy UE wnoszą również wkład w konkurencyjność przedsiębiorstw, wspierając jednolity rynek i eliminując w ten sposób kosztowne rozdrobnienie rynku wewnętrznego, będące skutkiem różnic w przepisach na szczeblu krajowym. Jednocześnie – z uwagi na to, że jesteśmy uzależnieni od przedsiębiorstw, w szczególności od małych i średnich, aby móc powrócić na drogę trwałego wzrostu gospodarczego, musimy ograniczyć obciążenia dla tych przedsiębiorstw do absolutnie niezbędnego minimum i pozwolić im efektywnie działać i konkurować ze sobą.

Krótko mówiąc, rozsądne stanowienie prawa jest konieczne do tego, by osiągnąć ambitne cele inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zapisane w strategii Europa 2020¹.

Program działań w zakresie lepszego stanowienia prawa już doprowadził do znaczących zmian w sposobie kształtowania polityki przez Komisję i przedkładania przez nią wniosków legislacyjnych. Konsultacje z zainteresowanymi stronami i oceny skutków stały się obecnie istotnymi składnikami procesu podejmowania decyzji. Zwiększyły one przejrzystość i odpowiedzialność oraz przyczyniły się do kształtowania polityki w oparciu o fakty. Ten system, uznawany w UE za dobrą praktykę, wspiera procesy podejmowania decyzji w instytucjach UE². Komisja uprościła dużą część obowiązującego prawodawstwa i poczyniła znaczne postępy na drodze w kierunku zmniejszania obciążeń administracyjnych.

Komisja jest zdania, że przyszła pora na zwiększenie wysiłków. Lepsze stanowienie prawa musi stać się inteligentnym stanowieniem prawa i musi jeszcze silniej zakorzenić się w kulturze pracy Komisji. Przewodniczący Komisji przejął bezpośrednią odpowiedzialność za sprawy dotyczące inteligentnych regulacji, a niniejszy komunikat wyjaśnia, co to oznacza w

¹ COM(2010) 2020 „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

² Specjalne sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2010 „Oceny skutków w instytucjach UE: czy wspierają one podejmowanie decyzji?”

praktyce. Koncepcja inteligentnych regulacji opiera się szeregu dokumentów i założeń, obejmujących niedawną rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie lepszego stanowienia prawa³, konsultację społeczną⁴, sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie oceny skutków w instytucjach UE⁵ oraz sprawozdania Rady ds. Ocen Skutków⁶. Na tej podstawie Komisja sformułowała szereg kluczowych przesłań.

Po pierwsze, inteligentne regulacje obejmują cały proces podejmowania decyzji politycznych – od projektu aktu prawnego, aż po jego wdrożenie, egzekwowanie, ocenę i rewizję. Podejmując nowe działania prawodawcze, musimy opierać się na pozytywnej roli oceny skutków. Tym staraniom muszą jednak towarzyszyć podobne wysiłki, które zapewnią takie zarządzanie i stosowanie obowiązujących przepisów prawnych, by przynosiły one zamierzoną korzyść. W tym celu wszystkie podmioty powinny mieć większą świadomość tego, że właściwe wdrażanie obowiązujących przepisów prawa i ich zmiana zgodnie z gromadzonymi doświadczeniami są równie ważne, jak wysuwane nowe inicjatywy prawodawcze.

Po drugie, inteligentne regulacje muszą być nadal przedmiotem wspólnej odpowiedzialności instytucji europejskich i państw członkowskich. Podmioty te poczyniły różne postępy, a Komisja będzie nadal z nimi współpracować, by zapewnić aktywną kontynuację programu przez wszystkich. Musi temu towarzyszyć przeświadczenie, że inteligentne regulacje nie są celem samym w sobie. Muszą one być integralną częścią naszych wspólnych wysiłków we wszystkich dziedzinach polityki.

Po trzecie, w inteligentnych regulacjach kluczową rolę odgrywa stanowisko stron, których dana regulacja dotyczy w największym stopniu. Komisja podjęła znaczące kroki w celu umożliwienia uczestnictwa zainteresowanych podmiotów w unijnych procesach decyzyjnych. Aby dalej podążać tą drogą, Komisja przedłuży czas przewidziany na konsultacje i dokona przeglądu przeprowadzonych procedur konsultacyjnych, by określić najlepszy sposób, w jaki można wzmocnić głos obywateli i zainteresowanych podmiotów. Pomoże to zrealizować w praktyce postanowienia traktatu lizbońskiego dotyczące demokracji uczestniczącej⁷.

Poniższe punkty omawiają środki planowane w związku z tymi zagadnieniami.

2. ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ REGULACJI W TRAKCIE PROCESU KSZTAŁTOWANIA POLITYKI

Celem inteligentnych regulacji jest tworzenie i opracowywanie przepisów, które odpowiadają zasadom pomocniczości i proporcjonalności i wykazują możliwie jak najwyższą jakość⁸. Dotyczy to całego procesu kształtowania polityki, od opracowania projektu aktu prawnego do jego rewizji. Zaangażowanie Komisji w ocenę skutków daje wymierne korzyści w postaci poprawy jakości nowych aktów prawnych. Ponieważ jednak to istniejące akty prawne dają najwięcej korzyści i przysparzają najwięcej kosztów, musimy podjąć odpowiednie starania, aby bardziej systematycznie nimi zarządzać. Polityka inteligentnych regulacji będzie kładła

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 września 2010 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (P7_TA(2010)0311).

⁴ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_pl.htm

⁵ Zob. przypis 2.

⁶ SEC(2009) 1728 „Sprawozdanie Rady ds. Oceny Skutków za 2009 r.”.

⁷ Artykuł 11 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁸ Komisja opracowała odrębnie sprawozdanie dotyczące pomocniczości: „XVII sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa”

zatem większy nacisk niż dotychczas na ocenę funkcjonowania i efektywność istniejących aktów prawnych.

2.1. Poprawa w zasobach aktów prawnych UE

Upraszczanie prawodawstwa UE i zmniejszanie obciążeń administracyjnych

Poprzednia Komisja zrealizowała dwa przedsięwzięcia mające na celu poprawę istniejących aktów prawnych. Po pierwsze, program uproszczenia przyniósł istotne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom⁹. Przyjęto 155 wniosków, zaś zaktualizowany program na 2010 r. obejmuje 46 nowych inicjatyw. Po drugie, program działań na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych¹⁰ jest na najlepszej drodze do przekroczenia celu, który zakładał zmniejszenie biurokracji do 2012 r. o 25 %. Komisja przedłożyła wnioski, które – o ile zostaną przyjęte – przysporzą europejskim przedsiębiorstwom roczne oszczędności rzędu 38 mld EUR wobec obciążenia łącznego w wysokości 124 mld EUR, co stanowi obniżenie o 31 %. Parlament Europejski i Rada zatwierdziły niedawno wniosek Komisji dotyczący podatku VAT, który pozwoli na uzyskanie około 18,4 mld EUR z tych oszczędności, i debatują nad innym wnioskiem, który ma umożliwić zwolnienie pięciu milionów mikroprzedsiębiorstw z obowiązku stosowania unijnych reguł rachunkowości¹¹.

Należy kontynuować te skuteczne starania na szczeblu UE i państw członkowskich, by zakończyć program do roku 2012. Komisja jest jednak przekonana, że oprócz wcielania w życie tego programu należy podjąć dodatkowo dalsze starania w celu zmniejszania obciążeń administracyjnych tam, gdzie to tylko możliwe. Najlepiej zrobić to w ramach szerszej zakrojonego podejścia, uwzględniającego wszystkie czynniki, które określają efektywność i skuteczność przepisów prawa.

Dlatego też Komisja łączy swoje wysiłki na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego ze staraniami o uproszczenie prawodawstwa. Dzięki temu można będzie lepiej uwzględnić zdanie zainteresowanych podmiotów, że przedsiębiorstwa często nie odczuwają korzyści zmniejszenia obciążenia administracyjnego, między innymi dlatego, że zobowiązania prowadzą do „irytacji”, nawet jeśli wiążą się jedynie z nieznacznymi kosztami. Komisja przedłużyła mandat Grupie Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych do prowadzenia doradztwa w tych sprawach do 2012 r. Do tego czasu uproszczenia i zmniejszenia obciążeń administracyjnych zostaną włączone do koncepcji Komisji dotyczącej zarządzania zasobami aktualnie obowiązujących aktów prawnych. Podobnie, jak w przeszłości, Komisja dołoży starań, by środki mające na celu uproszczenie lub zmniejszenie obciążeń administracyjnych nie stały w sprzeczności z celami politycznymi aktów prawnych.

Ocena korzyści i kosztów obowiązujących aktów prawnych

Kluczowym instrumentem w tym nowym podejściu będzie ocena *ex-post* aktów prawnych¹². Komisja ma za sobą długą tradycję oceny programów wydatków. Rozpoczęła ona od oceniania aktów prawnych w określonych dziedzinach polityki, jak np. zamówienia

⁹ COM(2009) 17 „Trzecie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego”.

¹⁰ COM(2007) 23 „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej”.

¹¹ COM(2009) 544 „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE: Sektorowe plany zmniejszenia obciążeń i działania w 2009 r.”

¹² Termin ten obejmuje wszelkie działania oceniające podejmowane po zatwierdzeniu danego środka.

publiczne, kwalifikacje zawodowe i warunki pracy. Należy teraz rozszerzyć to podejście i uczynić z oceny aktów prawnych integralną część inteligentnych regulacji. Ocena efektywności i skuteczności prawodawstwa UE poprawi jakość kształtowania polityki i pomoże w identyfikowaniu nowych możliwości upraszczania prawodawstwa i zmniejszania obciążeń administracyjnych. Konsultacja publiczna wykazała wielkie poparcie dla tego rodzaju oceny. Wykazała również, że tylko niewiele państw członkowskich ją przeprowadza. Z uwagi na to, że administracje krajowe z reguły mają lepszą wiedzę o tym, jak przepisy prawa funkcjonują w praktyce, Komisja będzie musiała ściśle z nimi współpracować przy dalszym rozwijaniu tego podejścia.

Ocena pojedynczych inicjatyw nie zawsze daje pełny obraz. Często wymagane jest bardziej strategiczne spojrzenie. Kompleksowe oceny wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa oraz polityki strukturalnej ukazały konieczność takiego podejścia¹³. Komisja będzie opierać się na tych doświadczeniach i uzupełniać ocenę poszczególnych aktów prawnych poprzez bardziej kompleksowe oceny polityki. Te „kontrole sprawności” posłużą do oceny tego, czy ramy regulacyjne danej dziedziny polityki są adekwatne do celu, a jeśli nie, co należy zmienić. Celem będzie identyfikowanie nadmiernych obciążeń, niekonsekwencji i przestarzałych lub nieskutecznych środków oraz łącznego skutku aktów prawnych.

Zarówno ocena jak i „kontrole sprawności” muszą być ściśle powiązane z opisanymi poniżej w punkcie 2.3 aktualnymi pracami dotyczącymi wdrażania, egzekwowania i naruszenia zobowiązań. Zebranie informacji z tych działań pomoże w wyrobieniu sobie jednoznacznego poglądu na to, jak funkcjonują obowiązujące akty prawne i co może będzie należało zmienić.

W świetle powyższego, aby nasilić działania na rzecz poprawy jakości obowiązujących aktów prawnych, Komisja chce:

- (i) dołożyć starań, by wszystkie znaczące wnioski dotyczące nowych lub zmienionych aktów prawnych były zasadniczo oparte na ocenie stanu już istniejącego. Będzie ona w trakcie swojej bieżącej kadencji stopniowo wprowadzać tę koncepcję i dokonywać przeglądu wytycznych w sprawie oceny, by zapewnić, że ocena pozwala na stwierdzenie, czy dany akt prawny przyniósł zamierzoną korzyść, oraz oszacować związane z nim koszty;
- (ii) zadbać o przejrzystość poprzez publikowanie planowanej oceny aktów prawnych na specjalnej stronie internetowej, aby państwa członkowskie i zainteresowane podmioty mogły już na wczesnym etapie przygotować swoje uwagi;
- (iii) realizować rozpoczęte w 2010 r. cztery „kontrole sprawności” w dziedzinach: ochrona środowiska, transport, zatrudnienie i polityka społeczna oraz polityka przemysłowa, i na podstawie zebranych doświadczeń rozszerzyć to podejście w 2011 r. na inne dziedziny polityki;
- (iv) zakończyć program mający na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych do 2012 r. i włączyć doświadczenia zebrane podczas jego realizacji, a także

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm
http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_pl.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost_reaction_en.htm

doświadczenia zgromadzone w ramach programu upraszczania prawodawstwa do procesów oceny i tworzenia polityki;

- (v) poprawić stronę internetową służącą do celów konsultacji, by ułatwić zainteresowanym podmiotom wyrażanie swoich opinii na temat obciążeń administracyjnych i kwestii upraszczania prawodawstwa¹⁴;
- (vi) zachęcić państwa członkowskie do skorzystania z możliwości oferowanych przez unijne prawodawstwo dotyczących odstąpienia od stosowania wymogów wobec określonych grup przedsiębiorstw, jak np. MŚP. Komisja poprosiła Grupę Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych do przedłożenia do listopada 2011 r. sprawozdania w sprawie dobrych praktyk stosowanych przez państwa członkowskie w celu jak najmniej biurokratycznego wdrażania unijnego prawodawstwa. Równolegle do tego Komisja zbada poza tym kwestię „nadmiernie rygorystycznego wdrażania” (ang. „gold-plating”)¹⁵ i sporządzi sprawozdanie na temat najistotniejszych wyników badania;
- (vii) dokonać ewentualnych dostosowań w składzie członków Grupy Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych, aby dać wyraz jej coraz większemu zaangażowaniu w prace nad uproszczeniem prawodawstwa i zmniejszeniem obciążenia administracyjnego, zapewniając udział w jej pracach przedstawicielom zarówno MŚP jak i sektora niezwiązanego z działalnością gospodarczą;

Jednocześnie Komisja będzie nadal zachęcać Parlament Europejski i Radę do sprawnego zatwierdzania przedłożonych już przez nią wniosków dotyczących uproszczenia prawodawstwa i zmniejszenia obciążenia administracyjnego oraz nowych wniosków, jakie będzie przedkładać w ciągu przyszłego roku. Wzywa też państwa członkowskie do szybkiego ich wdrażania.

2.2. Zapewnienie optymalnych nowych przepisów

Komisja stworzyła system oceny skutków, dzięki któremu można zebrać fakty jako podstawę do procesu podejmowania decyzji politycznych i zapewnić przejrzystość korzyści i kosztów tych decyzji¹⁶. Kluczowym elementem tego systemu jest Rada ds. Oceny Skutków, której zadaniem jest niezależna kontrola jakości ocen skutków przeprowadzanych przez Komisję. Od czasu jej utworzenia w roku 2006 sporządziła ona ponad 400 opinii, które są dostępne publicznie¹⁷.

Europejski Trybunał Obrachunkowy potwierdził, że ten system oceny skutków jest korzystniejszy w porównaniu z innymi systemami w UE i można faktycznie uznać go w przypadku wielu zagadnień za dobrą praktykę. Trybunał doszedł do wniosku, że Rada ds. Oceny Skutków wykonuje wartościową kontrolę jakości, a oceny skutków stały się integralną częścią kształtowania polityki w ramach Komisji i pomagają Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w rozpatrywaniu wniosków legislacyjnych Komisji. Trybunał potwierdził również

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index_pl.htm

¹⁵ *Gold-plating* oznacza praktykę organów szczebla krajowego, które w przypadku transpozycji lub wdrażania unijnych aktów prawnych do prawa krajowego wykraczają daleko poza wymogi prawa wspólnotowego.

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

¹⁷ Zob.: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm

zasadność zintegrowanego podejścia Komisji, które opiera się na analizie korzyści i kosztów i uwzględnia wszystkie istotne skutki gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Podejście to jest ambitne i kontrastuje z występującym w szeregu państw członkowskich węższym spojrzeniem na koszty lub obciążenia administracyjne. Zdaniem Komisji niezbędne jest zapewnienie, by środki przez nią proponowane były konieczne, opłacalne i wysokiej jakości.

W tym kontekście Komisja skonsoliduje aktualny system i zadba przede wszystkim o to, by jego potencjał został w pełni wykorzystany. Na podstawie usprawnień stwierdzonych przez Trybunał Obrachunkowy, z których wiele odpowiada sugestiom wyrażonym podczas konsultacji publicznej przez Radę ds. Oceny Skutków lub zainteresowane podmioty, Komisja określiła następujące zagadnienia jako priorytetowe.

- (i) Chociaż Trybunał Obrachunkowy potwierdził, że Rada ds. Oceny Skutków działa skutecznie, przewodniczący jeszcze bardziej wzmocnił jej rolę w ten sposób, że przed przedłożeniem wniosku Komisji zasadniczo niezbędna będzie pozytywna opinia Rady ds. Oceny Skutków¹⁸. Niezawisłości Rady ds. Oceny Skutków dowodzi możliwość prezentowania przez nią w swoich opiniach¹⁹ szczerych i rzetelnych poglądów oraz fakt, że nie waha się ona poprosić służb Komisji o ponowne przeprowadzenie analizy, jeżeli uzna ona to za stosowne. Dlatego też Komisja nie podziela sugestii niektórych zainteresowanych podmiotów, że do nadzorowania ocen skutków niezbędne jest gremium zewnętrzne. Komisja jest wręcz zdania, że zewnętrzne gremium nie byłoby zgodne z posiadanym przez Komisję prawem do inicjatywy ustawodawczej lub instytucjonalną rolą Parlamentu i Rady, których kompetencje obejmują rozpatrywanie, wprowadzanie poprawek i ostateczne przyjmowanie wniosków przedkładanych przez Komisję. Oceny skutków są częścią wewnętrznego procesu decyzyjnego Komisji i umożliwianie określonej grupie ekspertów zewnętrznych lub zainteresowanych podmiotów uprzywilejowanego do nich dostępu byłoby też niestosowne.
- (ii) Istotne jest, by planowanie oceny skutków było przejrzyste, gdyż wówczas zainteresowane podmioty mogą włączyć się w ten proces tak szybko jak to tylko możliwe. Od 2010 r. Komisja publikuje plany działania odnośnie do wszystkich planowanych wniosków mogących mieć znaczące skutki, w tym do aktów delegowanych i wykonawczych, w których to planach wyjaśnia, czy i dlaczego zostanie przeprowadzona ocena skutków²⁰. Służby Komisji konsultują się z zainteresowanymi stronami i informują je w rozmaity sposób na różnych etapach oceny skutków, by móc zagwarantować, że analiza jest pełna, spójna i precyzyjna. W punkcie 4 omówione są dalsze ulepszenia procesu konsultacji. W tym kontekście Komisja nie uważa za konieczne przeprowadzanie konsultacji na etapie projektów ocen skutków, jak to postulują niektóre zainteresowane podmioty.
- (iii) W celu wzmocnienia zintegrowanej oceny skutków Komisja opracowała specjalne wytyczne dla oceny skutków społecznych²¹ i utworzyła punkt kontaktowy (ang. *help desk*) do spraw obciążeń administracyjnych.

¹⁸ C(2010) 1100 „Metody pracy Komisji 2010–2014”.

¹⁹ Zob. przypis 17.

²⁰ Harmonogramy inicjatyw planowanych przez Komisję opisują również problemy, którymi należy się zająć, kwestie związane z pomocniczością, potencjalne rozwiązania i prawdopodobne skutki.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2010_en.htm

²¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3J0YWwh>

- (iv) Zgodnie z nowym statusem prawnym Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej Komisja będzie w ocenie skutków zwracać większą uwagę na wpływ na prawa podstawowe i opracuje w tym celu specjalne wytyczne.
- (v) W ocenie skutków należy w miarę możliwości określić ilościowo korzyści i koszty. Komisja będzie w dalszym ciągu pracować nad poprawą sytuacji w tym zakresie, zastrzega jednak, że istnieją ograniczenia co do możliwości przedstawienia danych ilościowych na szczeblu 27 państw członkowskich: dane są często ograniczone, a skutki unijnych aktów prawnych są często uzależnione od tego, jak są one wdrażane przez administracje krajowe. Oznacza to również, że postulowane przez niektóre zainteresowane podmioty zbiorcze przedstawianie danych prezentujących korzyści i koszty wynikające z unijnych aktów prawnych przez dłuższy okres czasu nie byłoby wymowne. Ulepszenie procesu konsultacji (zob. punkt 4) powinno jednak prowadzić do posiadania lepszych danych. Komisja zatroszczy się o praktyczne możliwości poprawy dostępności danych, przykładowo poprzez Komitet Regionów i jego sieć służącą konsultacjom z władzami lokalnymi i regionalnymi.

2.3. Poprawa wdrażania przepisów UE

Przepisy UE muszą być wdrażane właściwie, jeżeli mają osiągać swoje cele. Mimo że w pierwszym rzędzie to państwa członkowskie są za to odpowiedzialne, Komisja ściśle z nimi współpracuje. Ustanowiła ona liczne środki pomocnicze w tym zakresie.²² Obejmują one „działania prewencyjne”, tzn. zwracanie przy ocenie skutków większej uwagi na wdrażanie i egzekwowanie w przypadku planowania nowych aktów prawnych²³, wsparcie państw członkowskich podczas wdrażania w celu wczesnego dostrzegania problemów i uniknięcia późniejszych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, warsztaty dotyczące transpozycji nowych dyrektyw, dotyczących np. zawodów regulowanych, ubezpieczeń, bankowości, rachunkowości i rewizji finansowej, jak również wytycznych wspierających państwa członkowskie przy wdrażaniu nowych regulacji prawnych, jak np. w sprawie REACH. Komisja poprawia również egzekwowanie poprzez ustanawianie priorytetów dla postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i przyspieszanie tych postępowań. Komisja sporządza coroczne sprawozdania ze stosowania unijnego prawodawstwa, w których omawiane są te kwestie²⁴.

W celu dalszej poprawy transpozycji, wdrażania i egzekwowania unijnego prawodawstwa Komisja:

- (i) będzie pogłębiać analizę tych kwestii poprzez oceny *ex-post* aktów prawnych i zapewni, by ich rezultaty mogły być wykorzystywane w ocenach skutków nowych lub zmienionych wniosków legislacyjnych;
- (ii) będzie rozpowszechniać stosowanie planów wdrażania w przypadku nowych aktów prawnych UE i w dalszym ciągu prosić państwa członkowskie o przedkładanie tabel korelacji umożliwiających przejrzyste przedstawienie transponowania przepisów

²² COM(2007) 502 „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”.

²³ Zob. Wytyczne w sprawie oceny skutków, s. 42–43:

²⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm

dyrektyw UE do prawa krajowego. Komisja będzie nadzorować działania państw członkowskich i publikować odpowiednie informacje²⁵;

- (iii) będzie nadal poprawiać efektywność projektu „EU Pilot”, mającego na celu dostarczanie szybkich i wyczerpujących odpowiedzi na pytania obywateli i przedsiębiorstw dotyczące prawa unijnego, oraz zachęcać więcej państw członkowskich do uczestniczenia w tym projekcie²⁶;
- (iv) będzie badać, jak poprawić sieć SOLVIT i uczynić ją bardziej atrakcyjną dla MŚP²⁷.

2.4. Bardziej zrozumiałe i dostępne przepisy

W interesie jakości prawodawstwa należy zadbać również o to, by przepisy były możliwie jak najbardziej zrozumiałe i dostępne. Komisja bada wszystkie nowe wnioski ustawodawcze pod kątem tego, czy prawa i obowiązki, które z nich wynikają, są wyrażone prostym językiem ułatwiającym wdrażanie i egzekwowanie. Jeśli chodzi o istniejące akty prawne, Komisja będzie kontynuować ich kodyfikowanie, przekształcanie i konsolidowanie. Poprzez uchylanie przestarzałych przepisów będzie ona również w dalszym ciągu zmniejszać liczbę aktów prawnych. W celu poprawy elektronicznego dostępu do wszystkich zasobów prawa unijnego tworzony jest poza tym wraz z innymi instytucjami UE nowy portal EUR-Lex. Komisja zachęca państwa członkowskie do konsolidowania aktów prawa krajowego transponujących prawo UE i do udostępniania ich również w formie elektronicznej poprzez portal EUR-Lex.

3. WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚĆ

3.1. Parlament Europejski, Rada i organy doradcze

Parlament Europejski i Rada odgrywają kluczową rolę w realizacji inteligentnych regulacji. Wiele zainteresowanych podmiotów wyraziło życzenie, by Parlament i Rada przyspieszyły przyjęcie przedmiotowych wniosków w sprawie zmniejszenia obciążenia administracyjnego i uproszczenia prawodawstwa, wzywając je do wypełnienia zobowiązań zapisanych w międzyinstytucjonalnym porozumieniu w sprawie lepszego stanowienia prawa. Obie instytucje zapowiedziały, że w przypadku istotnych poprawek wprowadzanych do wniosków Komisji będą przeprowadzać ocenę skutków, czyniły to jednak nader rzadko. Komisja wzywa Parlament i Radę do większego zaangażowania w tym zakresie. Komisja będzie w dalszym ciągu konstruktywnie z nimi współpracować, udzielając im na ich prośbę – dla każdego przypadku oddzielnie – wyjaśnień dotyczących określonych aspektów jej pierwotnego wniosku.

Sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego wykazało, że obie instytucje uważają oceny skutków jako pomocne podczas rozpatrywania wniosków Komisji, mimo iż rzadko wykorzystywały je formalnie na posiedzeniach. Jest to obiecująca podstawa, na której można się oprzeć. Chociaż Parlament i Rada same decydują o swoich wewnętrznych procedurach, wydaje się być oczywiste, że w celu zapewnienia konsekwentnego podejścia do inteligentnych regulacji powinno się uwzględniać oceny skutków w debatach każdej komisji parlamentarnej i każdego składu Rady. To pełniejsze uczestnictwo w procesie inteligentnego stanowienia prawa mogłoby również przyczynić się do szybszego przyjęcia wniosków w

²⁵ http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_en.htm

²⁷ <http://ec.europa.eu/solvit/>

sprawie uproszczenia prawodawstwa i zmniejszenia obciążenia administracyjnego oraz kodyfikacji i przekształcania aktów prawnych.

Parlament Europejski podjął szereg kroków w tym kierunku: Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów wskazała, że będzie systematycznie badać oceny skutków Komisji, zaś Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia zleciła wykonanie oceny skutków poprawki, jaką zaproponowała do projektu dyrektywy w sprawie urlopów macierzyńskich²⁸. Komisja przyjmuje z zadowoleniem te działania.

I wreszcie inteligentnymi regulacjami są zainteresowane niezmiennie również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny²⁹ i Komitet Regionów³⁰. Zdaniem Komisji fachowa wiedza i sieci kontaktów, które te organy są w stanie zmobilizować, stanowią ważne źródła informacji dla opracowywania ocen skutków.

3.2. Państwa członkowskie

Działania na płaszczyźnie UE nie będą wystarczające dla osiągnięcia celów inteligentnych regulacji. Inteligentne regulacje muszą być wdrażane na płaszczyźnie krajowej, gdyż w pewnych kluczowych dziedzinach, takich jak prawo spółek, prawo podatkowe i zabezpieczenie społeczne większość aktów prawnych jest pierwotnie ustanawiana przez państwa członkowskie oraz, jak wspomniano powyżej, to państwa członkowskie są w pierwszej linii odpowiedzialne za właściwe stosowanie prawodawstwa unijnego. Zgodnie z traktatem lizbońskim parlamenty narodowe badają zgodność wniosków przedkładanych przez Komisję z zasadą pomocniczości i mogą w ten sposób wnieść wkład w poprawę jakości prawodawstwa unijnego.

Niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczące postępy w takich dziedzinach, jak zmniejszenie obciążenia administracyjnego, ale tylko kilka nielicznych stworzyło taki szeroko zakrojony system lepszego stanowienia prawa jak Komisja. Komisja jest świadoma tego, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania dla inteligentnych regulacji, i wzywa państwa członkowskie do definiowania priorytetów na podstawie dostępnego potencjału ludzkiego i instytucjonalnego. Niemniej jednak należałoby podkreślić trzy punkty.

Po pierwsze, Trybunał Obrachunkowy zasugerował, że krajowe oceny skutków mogłyby w sposób użyteczny uzupełnić oceny skutków przeprowadzane przez Komisję i być pomocne w debatach prowadzonych w Radzie na temat zmian do wniosków przedkładanych przez Komisję, a państwom członkowskim pomóc w kwestiach dotyczących transpozycji i egzekwowania. Mogłyby również przyczynić się do rozwiązania wspomnianych wyżej problemów dotyczących danych. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w ramach grupy krajowych ekspertów wysokiego szczebla ds. lepszych uregulowań prawnych, by w ten sposób dalej badać to zagadnienie oraz generalnie wymieniać poglądy i najlepsze praktyki w zakresie inteligentnych regulacji.

Po drugie, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pozwala państwom członkowskim w określonych warunkach na przedkładanie wniosków z własnej inicjatywy w dziedzinie

²⁸ COM(2008) 637 „Dyrektywa zmieniająca dyrektywę Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią”.

²⁹ Opinia Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji EKES z dnia 8 lipca 2010 r., INT 489.

³⁰ Opinia Komitetu Regionów „Pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa w latach 2007–2008” z dnia 3-4 grudnia 2009 r., CdR 199/2009.

współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej³¹. Komisja jest zdania, że do tych wniosków powinna być załączana ocena skutków.

I wreszcie Komisja zachęca państwa członkowskie do umożliwienia zainteresowanym podmiotom aktywnego udziału w debatach na temat środków niezbędnych dla wdrożenia lub transpozycji unijnych aktów prawnych. Zagwarantowałoby to zarówno uwzględnienie interesów zainteresowanych podmiotów, jak i podniesienie ich świadomości odnośnie do praw i obowiązków wynikających z prawa unijnego.

4. WZMOCNIENIE GŁOSU OBYWATELI I INNYCH ZAINTERESOWANYCH PODMIOTÓW

Konsultacje z obywatelami i innymi zainteresowanymi podmiotami zarówno w trakcie tworzenia polityki, jak i w ramach oceny, czy przyniosła ona zamierzone rezultaty, są istotnym elementem inteligentnych regulacji. Komisja prowadzi konsultacje różnego rodzaju przy uwzględnieniu norm minimalnych ustalonych w 2002 r.³². Reakcja na konsultacje społeczne dotyczące niniejszego komunikatu pokazała, że zainteresowane podmioty doceniają starania Komisji w tym zakresie, uważają jednak dalszą poprawę za niezbędną. Wiele z nich opowiada się za wydłużeniem okresu konsultacji i ułatwieniem dostępu do konsultacji, gdyż obywatele i inne zainteresowane podmioty nie zawsze mają takie same możliwości przedstawienia swoich komentarzy i nie wszyscy mają dostęp do Internetu.

Komisja podkreśla, że kwestię tę należy postrzegać przez pryzmat szerokiej gamy możliwości, jakie mają obywatele i inne zainteresowane podmioty, by wnieść swój wkład w procesy podejmowania decyzji politycznych. Trwające osiem tygodni konsultacje społeczne są często tylko jednym z elementów dłuższego procesu, w ramach którego służby Komisji komunikują się też w inny sposób z zainteresowanymi podmiotami. Zwiększona dostępność planów działania (zob. punkt 2.2) i planów pracy dotyczących oceny *ex-post* umożliwia obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom planowanie swoich wkładów do procesów podejmowania decyzji politycznych i informowania o swoich opiniach na o wiele wcześniejszym etapie niż dotychczas. Niemniej jednak w świetle tych spostrzeżeń Komisja:

- (i) przedłuży okres konsultacji społecznych do 12 tygodni. To zamierzenie będzie obowiązywać od 2012 r., w związku z czym będzie można je odpowiednio uwzględnić przy planowaniu przyszłych inicjatyw.
- (ii) dokona przeglądu swojej polityki konsultacji w 2011 r.³³. Komisja zbada:
 - w jaki sposób poprawić jakość dokumentów konsultacyjnych i dostępność wcześniejszego planowania konsultacji społecznych;
 - w jaki sposób lepiej wykorzystać takie instrumenty, jak internetowy portal informacyjny „Twoja Europa”³⁴, Europejski Panel Testów Biznesowych³⁵, panele

³¹ Zob. art. 76 Traktatu.

³² COM(2002) 704 „Zmierzając ku pogłębionej kulturze konsultacji i dialogu - Zasady ogólne i minimalne standardy stosowane przez Komisję w trakcie konsultacji z zainteresowanymi stronami”.

³³ Jak to przewidziano w COM(2007) 127 „Zielona księga 'Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości' – działania następcze”.

³⁴ <http://ec.europa.eu/youreurope>

³⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/index_pl.htm

MŚP³⁶, rejestr grup interesu³⁷, narzędzie interaktywnego kształtowania polityki (IPM)³⁸ i inne aplikacje Web 2.0³⁹;

- w jaki sposób najlepiej korzystać ze znanych zainteresowanym podmiotom kanałów konsultacyjnych w państwach członkowskich w celu rozpowszechniania informacji na temat konsultacji Komisji i zachęcania do reakcji na nie;
- w jaki sposób ulepszyć wykorzystanie procesu konsultacji do gromadzenia danych i faktów dla przeprowadzania ocen skutków i analiz;
- w jaki sposób zagwarantować poprawę przestrzegania norm minimalnych.

5. WNIOSKI

Niniejszy komunikat przedstawia w zarysie środki, jakie planuje podjąć Komisja w celu zapewnienia jakości regulacji podczas całego cyklu kształtowania polityki, począwszy od projektu aktu prawnego, aż po jego ocenę i rewizję. Dzięki nasileniu starań inteligentne regulacje mogą przyczynić się do osiągnięcia ambitnych celów inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zapisanych w strategii „Europa 2020”. Inteligentne regulacje to jednak współodpowiedzialność i ich pomyślność będzie zależała od tego, czy wszystkie instytucje i zainteresowane podmioty uczestniczące w tworzeniu i wdrażaniu koncepcji politycznych UE będą wypełniać przy tym swoje zadania. Komisja przedstawi w drugiej połowie 2012 r. sprawozdanie z postępów w realizacji programu inteligentnych regulacji.

³⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/listening-to-smes/index_en.htm

³⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=pl>

³⁸ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_pl.htm

³⁹ <http://www.epractice.eu/>