



Strasburg, dnia 12.12.2012
COM(2012) 746 final

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

Sprawność regulacyjna UE

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

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

Sprawność regulacyjna UE

1. INTELIGENTNE REGULACJE: ODPOWIEDŹ NA KONIECZNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Prawodawstwo UE ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów Traktatu UE oraz stworzenia warunków dla inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z którego korzyści czerpią obywatele, przedsiębiorstwa, a także pracownicy. Za osiągnięcie tych celów odpowiadają zarówno Komisja, jak i pozostałe instytucje europejskie i państwa członkowskie. Kryzys gospodarczy i finansowy unaocznili koszty braku działania, słabej legislacji i słabego wdrażania w niektórych obszarach. W jego wyniku wezwano do wzmocnienia zarządzania gospodarczego oraz lepszych regulacji finansowych na szczeblu UE. Równocześnie kryzys sprawił, że zaczęto skupiać uwagę na kosztach prawodawstwa UE oraz wyzwaniach związanych z wdrażaniem i wykonywaniem przepisów już obowiązujących. Administracje krajowe, już znacznie obciążone, mają trudności z nadążeniem z transpozycją i stosowaniem prawodawstwa UE. Przedsiębiorstwa i obywatele wyrażają obawy co do złożoności i ciężaru administracyjnego przepisów. Rada Europejska wezwała do dalszych wysiłków, aby obniżyć ogólne obciążenie regulacyjne na poziomie UE i krajowym.

Komisja odpowiada na te obawy. Od czasu przedstawienia nowych inicjatyw dwa lata temu¹ wzmocniła ona swój system oceny skutków. Cel 25% określony w ramach programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych został osiągnięty, a nawet przekroczony. Przepisy zostały uproszczone i ujednolicone. Wnioski dotyczące znacznych uproszczeń w kilku obszarach polityki są obecnie rozpatrywane przez Parlament Europejski i Radę. Komisja przedstawiła na przykład ambitny program uproszczeń dotyczący następnych wieloletnich ram finansowych². Komisja stosuje zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i wykorzystuje pełny zestaw narzędzi regulacyjnych (od wzmocnionych konsultacji i ocen skutków po konkretne monitorowanie wdrażania), aby dostosować regulacje UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw³. Wprowadzono pilotażowe oceny polityki („testy sprawności”)⁴. Wiele problemów dotyczących właściwego stosowania przepisów UE

¹ COM(2010) 543 - „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”.

² Zob. COM(2011) 500 - Budżet z perspektywy „Europy 2020”, rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 oraz COM(2012) 42 - Program uproszczeń dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

³ COM(2011) 803 - Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP – Na początku 2013 r. Komisja przedstawi pierwsze sprawozdanie z postępów oraz zestawienie wyników, koncentrując się w szczególności na priorytetach określonych przez małe przedsiębiorstwa podczas konferencji zorganizowanych w państwach członkowskich oraz podczas ogólnounijnych konsultacji trwających do końca 2012 r.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

zostało rozwiązanych bez uciekania się do formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Inicjatywy polityczne są systematycznie konsultowane z opinią publiczną.

Komisja będzie kontynuować te działania i zamierza realizować cele polityczne przy minimalnych kosztach, wypracowując korzyści, jakie może zagwarantować jedynie prawodawstwo UE, oraz usuwając wszelkie zbędne obciążenia regulacyjne. Będzie nadal wzmacniała swoje narzędzia regulacyjne i stosowała je systematycznie we wszystkich swoich działaniach regulacyjnych. Komisja przyspieszy również ich wdrażanie i wykonywanie w ścisłej współpracy z innymi instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi. Połączy ona różne trwające obecnie inicjatywy w program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), którego celem jest zlikwidowanie zbędnych kosztów regulacyjnych (tj. obciążeń) i zadbanie o to, aby ogół unijnego prawodawstwa był adekwatny do zakładanych celów.

Komisja nie wierzy, że określanie globalnych celów lub formuł ilościowych służących zarządzaniu prawodawstwem przyniesie oczekiwane efekty. Konieczne jest bardziej ukierunkowane podejście obejmujące ocenę obecnych korzyści i kosztów – stwierdzenie, czy są one bezpośrednio związane z prawodawstwem UE czy też ze sposobami wdrażania wybieranymi przez państwa członkowskie. Takie podejście umożliwiłoby bardziej precyzyjne ukierunkowanie obniżenia kosztów i usprawnień regulacyjnych oraz byłoby lepiej dostosowane do specyfiki tworzenia polityki w UE.

Konsolidując swoje podejście do inteligentnych regulacji Komisja wykorzystwała uwagi Parlamentu Europejskiego⁵, Komitetu Regionów⁶, konsultacje społeczne⁷, uwagi Rady ds. Ocen Skutków⁸, wnioski z prac grupy krajowych ekspertów wysokiego szczebla w dziedzinie uregulowań prawnych oraz grupy wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych, a także założenia Zalecenia w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania wydanego przez OECD w 2012 r.⁹

2. PROGRAM SPRAWNOŚCI I WYDAJNOŚCI REGULACYJNEJ

Obecna sytuacja gospodarcza wymaga, aby prawodawstwo UE było jeszcze bardziej skuteczne i efektywne w osiąganiu celów polityki publicznej: wykazywało wyraźną wartość dodaną, przynosiło maksymalne korzyści przy minimalnych kosztach oraz respektowało zasady pomocniczości i proporcjonalności. W rezultacie muszą powstać proste, jasne, stabilne i przewidywalne ramy regulacyjne dla przedsiębiorstw, pracowników i obywateli.

⁵ Sprawozdanie na temat 18. sprawozdania dotyczącego lepszego prawodawstwa oraz sprawozdanie na temat 28. rocznego sprawozdania dotyczącego monitorowania wdrażania prawodawstwa UE.

⁶ Opinia Komitetu Regionów na temat „inteligentnych regulacji” 2012/C 9/04.

⁷

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf

⁸ SEC(2012) 101 „Sprawozdanie Rady ds. Oceny Skutków za 2011 r.”.

⁹ <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

Aby zbliżyć się do tego celu, Komisja uruchomi program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), opierając się na swoich doświadczeniach w ocenie i zmniejszaniu obciążeń administracyjnych. REFIT pozwoli wykryć obciążenia, niespójności, luki i nieskuteczne środki. Uwzględnione zostaną również możliwe obciążenia regulacyjne związane ze sposobami wdrażania prawodawstwa UE na poziomie narodowym i lokalnym¹⁰. Za pośrednictwem programu REFIT Komisja będzie określać, oceniać i przyjmować inicjatywy oraz monitorować ich wdrażanie, co spowoduje znaczne obniżenie kosztów regulacyjnych i uproszczenie.

Program REFIT opiera się na szerszym podejściu do oceny polityki, zapoczątkowanym poprzez testy sprawności wdrażane od 2010 r.¹¹. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że potrzebne są wspólne ramy do przeprowadzania takich ocen, co pozwoli pokazać, w jaki sposób wpasowują się one w ogólny cel zapewnienia inteligentnych regulacji i likwidacji obciążeń, zaangażować wszystkie odpowiednie szczeble administracji rządowej oraz ułatwić szeroki udział zainteresowanych stron.

Proces REFIT rozpocznie się procedurą identyfikacji obszarów regulacyjnych i aktów prawnych, które wykazują największy potencjał do uproszczenia przepisów i zmniejszenia kosztów regulacyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli bez naruszania celów polityki publicznej. Proces identyfikacji powinien pozwolić na wykrycie obszarów, w których potrzebne będzie przeprowadzenie dalszych ocen, także ocen kosztów i korzyści. Oceny te pozwolą również stwierdzić, czy należy przeanalizować cele ilościowe w zakresie zmniejszenia obciążenia w danej dziedzinie oraz w odniesieniu do odpowiedzialności UE i państw członkowskich. Jeśli procedura identyfikacji da wystarczające dowody, że potrzebne są natychmiastowe działania, uruchomiony zostanie proces oceny skutków w odniesieniu do wniosków. Zainteresowane podmioty będą informowane w trakcie procesu, a ich opinie będą miały kluczowe znaczenie dla określenia, które działania są priorytetowe.

Program REFIT zostanie wdrożony w przejrzysty sposób. Zgodnie ze swoją polityką „najpierw oceniaj” zasadniczo Komisja nie będzie badała wniosków w dziedzinach istniejącego prawodawstwa, dopóki nie zostanie zakończony proces identyfikacji oraz odpowiednie późniejsze działania ewaluacyjne. Harmonogram zostanie podany do wiadomości publicznej. Oceny REFIT będą oznaczane w widoczny dla ogółu sposób we wzmocnionych wieloletnich planach oceny począwszy od 2014 r. Począwszy od programu prac Komisji na 2014 r., specjalny załącznik do programu będzie zawierał wszystkie zaplanowane inicjatywy REFIT. Zostanie utworzony system monitorowania (zestawienie wyników), aby ocenić ewolucję wniosków w procesie legislacyjnym w instytucjach UE oraz na etapie wdrożenia.

W harmonogramie ocen REFIT znaleźć się mogą również działania, które już trwają lub mają się rozpocząć. Obejmują one wyniki obecnych unijnych konsultacji dla

¹⁰ Obciążenie administracyjne dodawane podczas wdrażania prawodawstwa UE na poziomie narodowym szacowane jest na około jedną trzecią całości.

¹¹ Dotyczące polityki UE w zakresie wód słodkich w dziedzinie środowiska, informacji i konsultacji pracowników w sferze społecznej, homologacji typu pojazdów silnikowych, prawodawstwa dotyczącego łańcucha żywnościowego oraz polityki wewnętrznego rynku lotniczego.

MŚP na temat dziesięciu najbardziej obciążających regulacji UE, a także wyniki trwających „testów sprawności” i pozostałych działań oceniających regulacje¹². Trwający program na rzecz stopniowego upraszczania regulacji i prace nad zmniejszeniem obciążeń regulacyjnych dla małych przedsiębiorstw również zostaną natychmiast połączone z nowym programem. Dalszych wskazówek dostarczą ukończone oceny dotyczące informacji i konsultacji pracowników w sferze społecznej, homologacji typu pojazdów silnikowych, polityki wewnętrznego rynku lotniczego oraz prawodawstwa dotyczącego łańcucha żywnościowego. Planowane są również przeglądy prawodawstwa dotyczącego odpadów, sektora detalicznego, bezpieczeństwa i higieny pracy, rafinacji ropy naftowej, aluminium i innych produktów przemysłowych.

Ponadto REFIT będzie obejmował działania następcze związane z programem ograniczania obciążeń administracyjnych (ABR) — ABR Plus. Ten program z 2007 r. miał na celu zmniejszenie obciążeń dla przedsiębiorstw wynikających z prawodawstwa UE o 25% do 2012 r. Obejmował on około 80% z głównych źródeł obciążeń administracyjnych. Komisja przekroczyła ten cel poprzez przedstawienie wniosków służących ograniczeniu obciążeń administracyjnych o ponad 30%, a współprawodawcy przyjęli środki odpowiadające 25% ograniczeń. Szczegółowe wyniki programu działań przedstawiono w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji¹³.

Korzyści nie staną się widoczne, dopóki ABR nie zostanie z powodzeniem wdrożony. ABR Plus będzie w związku z tym skupiać się na działaniach następczych w państwach członkowskich. Państwa członkowskie zostaną poproszone o złożenie do dnia 31 grudnia 2013 r. sprawozdania dotyczącego wdrożenia środków ABR. Grupa wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych zostanie poproszona o pomoc i doradztwo w zakresie tych działań następczych, porównanie szacowanych wyników z pierwotnymi założeniami i ułatwianie wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi. Wraz z przedsiębiorstwami i państwami członkowskimi będzie również śledzić wdrażanie przez państwa członkowskie środków UE mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zwłaszcza dla mniejszych przedsiębiorstw. Mandat grupy wysokiego szczebla zostaje w związku z tym przedłużony do końca trwającej obecnie kadencji Komisji.

3. NARZĘDZIA INTELIGENTNYCH REGULACJI: PODNOSZENIE WYDAJNOŚCI

Komisja wykorzystuje szereg różnych narzędzi w swojej polityce inteligentnych regulacji. Są one stale usprawniane.

¹² Zwłaszcza już dostępne wyniki dotyczące budownictwa, przedsiębiorstw i usług turystycznych.

¹³ Dokument roboczy służb Komisji (2012) 422, Przegląd polityki Komisji w zakresie konsultacji.

3.1. Ocena skutków

System ocen skutków Komisji został uznany za pierwszorzędny¹⁴ – przejrzyste oceniający legislacyjne i nielegislacyjne warianty polityki poprzez porównanie zarówno potencjalnych korzyści jak i kosztów pod względem gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. System jest kompleksowy, przejrzysty i podlega niezależnej kontroli¹⁵. Oceny skutków przeprowadzane są dla wszystkich wniosków mających znaczące bezpośrednie skutki. W ciągu ostatnich dwóch lat wydane zostały wytyczne operacyjne dotyczące analizowania wpływu na prawa podstawowe¹⁶, konkurencyjność¹⁷ i mikroprzedsiębiorstwa¹⁸. Niezależna kontrola sprawowana przez Radę ds. Ocen Skutków¹⁹ podnosi jakość sprawozdań, a jej pozytywna opinia jest zasadniczo konieczna do przedłożenia wniosku pod decyzję Komisji. Kontrola Rady została wzmocniona poprzez ukierunkowane zmiany w jej mandacie i regulaminie wewnętrznym²⁰. Informacja o tym, czy zostanie przeprowadzona ocena skutków, zawarta jest w planach działania, które są ogólnodostępne²¹. Oceny skutków jak również opinie Rady są ogólnodostępne. Od czasu ustanowienia Rady w 2006 r. wydała ona ponad 700 opinii. Wraz z utworzeniem nowej Dyrekcji ds. Oceny Skutków w Parlamencie Europejskim powstał kolejny zewnętrzny poziom kontroli i kontroli jakości.

Większość respondentów w ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami popiera zintegrowane podejście Komisji. Rozwiązania, które sugerowano najczęściej w celu osiągnięcia jeszcze lepszej jakości w bardziej konsekwentny sposób, obejmują: większe wysiłki w zakresie ilościowego oszacowania skutków, wyraźniejsze przedstawianie najważniejszych wyników, przeprowadzanie konsultacji na temat projektów ocen skutków, powołanie zewnętrznych członków w Radzie ds. Ocen Skutków i wprowadzenie wiążącego wymogu uzyskania pozytywnej opinii Rady ds. Ocen Skutków.

Istniejące badania i fakty wskazują, że obecna struktura przynosi wyniki. Zgodnie z badaniem Parlamentu Europejskiego²² „system UE jest stosunkowo dobrze rozwinięty, oferuje zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne kontrole i jest zrównoważony” oraz „istnieje ogólna zgodność co do tego, że Rada ds. Ocen Skutków przyczynia się do poprawienia jakości ocen skutków”. Zgodnie z analizą CEPS/Uniwersytetu Exeter²³, ilościowe oszacowanie kosztów i korzyści jest tak częste jak w innych systemach, lub częstsze. W żadnym systemie opinia

¹⁴ OECD 2011 „Zrównoważoność w ocenach skutków – Przegląd systemu ocen skutków w wybranych państwach OECD i Komisji Europejskiej”, Parlament Europejski 2011 r., „Badanie porównawcze na temat celu, zakresu i procedur ocen skutków przeprowadzanych w państwach członkowskich UE”, CEPS/Uniwersytet Exeter 2012 r., „Jakość regulacji w Komisji Europejskiej i Zjednoczonym Królestwie: stare pytania i nowe wnioski”.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne ETO nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?”

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf

¹⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

²⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm

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

²² Zob. przypis 14.

²³ Zob. CEPS/Uniwersytet Exeter 2012 r. w przypisie 14.

niezależnych organów kontroli nie jest wiążąca dla decydentów politycznych. W związku z tym Komisja uważa, że nie ma konieczności ani powoływania zewnętrznych członków Rady ds. Ocen Skutków ani wprowadzania wymogu, aby opinie Rady ds. Ocen Skutków były wiążące. Takie rozwiązania nie byłyby zgodne z prawem inicjatywy Komisji, instytucjonalną rolą Parlamentu Europejskiego i Rady i z odpowiedzialnością wobec ogółu społeczeństwa.

Jeśli chodzi o postulat przeprowadzania konsultacji na temat projektów sprawozdań z ocen skutków, należy zauważyć, że Komisja już wymaga przeprowadzenia konsultacji z zaangażowanymi podmiotami w zakresie wszystkich kluczowych aspektów oceny skutków, a dalsze usprawnienia w konsultacjach są planowane. Konsultacje przeprowadzane są z reguły na wczesnym etapie procesu oceny skutków, aby umożliwić zainteresowanym podmiotom już na tym etapie wpływ na określenie problemów i wybór wariantu. Gdyby konsultacje miały być realizowane wyłącznie raz, na temat projektów ocen skutków, warianty byłyby już określone, co ograniczyłoby zakres istotnych uwag od zainteresowanych podmiotów. Gdyby konsultacje miały być przeprowadzane dwukrotnie, cykl polityki byłby jeszcze dłuższy. Ponadto sprawozdania z ocen skutków towarzyszące wnioskowi Komisji są ogólnodostępne. Oznacza to, że zainteresowane podmioty mogą również przedstawiać swoje stanowisko w trakcie procesu legislacyjnego.

Istnieje jednak możliwość dalszego ulepszenia jakości i przejrzystości sprawozdań z ocen skutków oraz lepszego wykorzystania procedur ocen skutków w odniesieniu do REFIT. Komisja będzie w dalszym ciągu udoskonalać ocenę *ex ante* kosztów i korzyści. Sprawozdania z oceny skutków będą również zawierać standardowe dwustronicowe zestawienie informacji w celu ułatwienia szybkiej identyfikacji kluczowych wyników oceny skutków, w tym szacowane korzyści i koszty. Komisja dokona przeglądu wytycznych dotyczących ocen skutków i aktualizacji tych wytycznych w 2014 r., po konsultacjach społecznych.

3.2. Ocena

Ocena jest integralną częścią wysiłków Komisji na rzecz maksymalizacji korzyści i minimalizacji kosztów polityki UE, jak podkreślono już w komunikacie na temat inteligentnych regulacji w 2010 r. Wzmocnienie oceny środków regulacyjnych UE idzie w parze z większą uwagą poświęcaną ocenie programów finansowych. Artykuł 318 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) nakłada na Komisję nowy obowiązek przedkładania corocznie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania oceniającego finanse Unii opartego na uzyskanych wynikach.

Komisja wzmacnia swój system oceny i stosuje swoją zasadę „najpierw oceniaj”. Odsetek znaczących wniosków w programie prac Komisji, którym towarzyszą dostępne lub trwające oceny, wzrósł z 32% do 44% między 2011 r. a 2012 r.

W ramach wysiłków służących wzmocnieniu ocen oraz w odpowiedziach uzyskanych w wyniku konsultacji społecznych na pierwszy plan wysunęły się różne kwestie. Oceny tradycyjnie badały indywidualne programy finansowania lub akty prawne, a mniej uwagi poświęcono ocenom szerokich dziedzin prawodawstwa oraz zagadnień przekrojowych. Pojawia się również problem czasu, ponieważ skutki zarówno programów jak i polityk są wymierne dopiero wiele lat po ich rozpoczęciu.

W celu poprawy przydatności politycznej i odpowiedzialności za wyniki oceny, Komisja przeprowadza przegląd swojego systemu oceny i ustanowi zmienione ramy dla oceny polityki i programów w 2013 r. W ramach nowego podejścia zostanie zbadane, w jaki sposób wyniki mogą być lepiej umocowane w cyklu opracowywania polityki. Proces oceny mógłby przebiegać równocześnie z procesem realizacji polityki i obejmować lepsze monitorowanie i sprawozdawczość. Istnieje możliwość zwiększenia przejrzystości w zakresie planowania i większego udziału zainteresowanych podmiotów. Można rozważyć przegląd oparty na wynikach ocen na koniec kadencji Komisji.

Wytyczne dotyczące oceny, w tym wskazówki dotyczące ocen w ramach REFIT, zostaną poddane przeglądowi po konsultacjach społecznych. Ponadto, biorąc pod uwagę znaczenie wdrażania dla skuteczności i efektywności regulacyjnej, w ramach nowego podejścia rozpoczną się również pilotażowo wspólne oceny, przeprowadzane wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Grupa krajowych ekspertów wysokiego szczebla w dziedzinie uregulowań prawnych zostanie zachęcona do doradzania w zakresie tej fazy pilotażowej oraz sposobów zaangażowania państw członkowskich. Mandat grupy zostaje przedłużony do końca trwającej obecnie kadencji Komisji, aby mogła ona udzielać porad i pomagać w wymianie najlepszych praktyk w zakresie inteligentnych działań regulacyjnych.

Komisja bada również możliwości przekształcenia i poprawy sprawozdania na podstawie art. 318 TFUE. Niezbędna jest wiarygodna metoda sprawozdawczości rocznej na temat osiągniętych wyników, bazująca na ramach oceny stanowiących część obecnych i przyszłych wieloletnich ram finansowych i na monitorowaniu danych z instrumentów rocznej sprawozdawczości Komisji²⁴.

3.3. Konsultacje z obywatelami i zainteresowanymi podmiotami

Słuchanie obywateli i zainteresowanych podmiotów ma zasadnicze znaczenie dla inteligentnych regulacji na wszystkich etapach cyklu polityki. Komisja ma cały wachlarz środków określonych w Traktatach i dokumentach strategicznych umożliwiających jej interakcję z zainteresowanymi podmiotami²⁵. Komisja dysponuje szeregiem narzędzi – od planów działania po otwarte i ukierunkowane konsultacje społeczne – umożliwiających jej dialog z zainteresowanymi podmiotami na różnych etapach.

Od początku 2012 r. Komisja ułatwiła zainteresowanym podmiotom wyrażanie opinii poprzez przedłużenie minimalnego okresu konsultacji społecznych z ośmiu do dwunastu tygodni²⁶. Ponadto MŚP i mikroprzedsiębiorstwa bezpośrednio dały wyraz swoim wątpliwościom i przedstawiły swoje problemy na specjalnych konferencjach zorganizowanych w państwach członkowskich. Przegląd polityki konsultacji został

²⁴ To jest: cykl planowania i programowania strategicznego Komisji — roczne sprawozdania z działalności, roczne oświadczenia budżetowe, itp.

²⁵ Zob. dokument roboczy służb (2012) 422.

²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1_pl.htm.

zakończony, a jego wyniki zostały szczegółowo przedstawione w załączonym dokumencie roboczym służb²⁷.

Komisja prowadzi szerokie konsultacje z poszanowaniem zasady otwartości i przejrzystości i przestrzegając minimalnych standardów; są one powszechnie uznawane za właściwe, zgodne z międzynarodowymi najlepszymi praktykami oraz zasadniczo respektowane. W ciągu ostatnich trzech lat zainteresowanym podmiotom dano możliwość wyrażenia opinii w ponad 300 otwartych konsultacjach ogłoszonych na stronie internetowej „Twój głos w Europie”. Wszystkie sprawozdania z oceny skutków zakończone w tym samym okresie opierały się na szeroko zakrojonych otwartych lub ukierunkowanych konsultacjach. W dziewięciu z każdych dziesięciu otwartych konsultacji przestrzegano minimalnego okresu.

Przegląd potwierdził zasadność polityki i narzędzi konsultacji Komisji, jak również postępy we wdrażaniu osiągnięte na przestrzeni lat. Niemniej jednak przegląd i uwagi zainteresowanych stron ujawniły obszary wymagające dalszych ulepszeń w zakresie wdrażania. W ramach konsultacji nie zawsze zadaje się właściwe pytania we właściwym czasie, a czasami nie docierają one do osób bezpośrednio zainteresowanych, do których nie zawsze można zwrócić się w ich języku ojczystym. Załączony dokument roboczy służb Komisji zawiera szczegółowe informacje na temat środków planowanych w celu rozwiązania tych problemów.

Komisja rozszerzy zasięg konsultacji, publikując kalendarz planowanych konsultacji na stronie internetowej „Twój głos w Europie”, lepiej wykorzystując kanały komunikacji państw członkowskich, badając możliwość skorzystania z innowacyjnych narzędzi konsultacji, poprawiając jakość informacji zwrotnej i badając, czy dokumenty konsultacyjne i podsumowania można by w większym stopniu tłumaczyć na inne języki pomimo istniejących ograniczeń budżetowych. Komisja sprecyzuje również i uaktualni minimalne standardy m.in. poprzez uwzględnienie jaśniejszych kryteriów operacyjnych. Ponadto, aby promować lepszą jakość, wzmocnione zostaną mechanizmy kontroli wewnętrznej i wsparcia (takie jak wytyczne i biblioteki najlepszych praktyk). Wszystkie te środki umożliwią lepsze wspieranie przez konsultacje społeczne wszystkich etapów oceny, oceny skutków i procesu podejmowania decyzji.

4. ZARZĄDZANIE INTELIGENTNYMI REGULACJAMI: USPRAWNIENIE WDRAŻANIA

Prawodawstwo UE nie może służyć swojemu celowi, jeśli nie jest skutecznie wprowadzane w życie i egzekwowane. Perspektywa wdrożenia jest istotna na każdym etapie cyklu polityki. Ponadto postęp we wdrażaniu będzie kluczowym czynnikiem w ocenie sprawności regulacyjnej.

4.1. Wspieranie wdrażania prawodawstwa UE

Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za wdrażanie prawodawstwa UE. Komisja wspiera je za pomocą różnych środków: planów

²⁷

Dokument roboczy służb (2012) 423 - Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej – sprawozdanie ostateczne.

wdrażania, które określają główne wyzwania związane z wdrażaniem i sugerują środki wsparcia, mechanizmów rozwiązywania problemów takich jak EU Pilot²⁸ oraz wymian najlepszych praktyk (np. sprawozdania na temat najlepszych praktyk grupy wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych²⁹). Wzmocniono również dialog międzyinstytucjonalny oraz przejrzystość³⁰.

Komisja będzie kontynuowała monitorowanie postępów we wdrażaniu prawodawstwa UE w najważniejszych obszarach, skupiając się na ustalonych priorytetowych obszarach jednolitego rynku³¹. Przyjmie ona bardziej systematyczne i oparte na analizie ryzyka podejście do oceny zgodności, co wzmocni weryfikację zgodności i będzie stanowiło cenny wkład do oceny *ex post*. Komisja będzie również opracowywać plany wdrożenia dyrektyw w bardziej systematyczny sposób i będzie stosować wspólne daty wejścia w życie rozporządzeń i decyzji mających szerszy wpływ na przedsiębiorstwa. Ponadto Komisja dokłada wszelkich starań, aby zapewnić, że pomiędzy przyjęciem aktu a datą transpozycji istnieje odpowiedni okres czasu.

4.2. Bardziej zrozumiałe i dostępne przepisy

Zarządzanie jakością prawodawstwa oznacza również zagwarantowanie, aby przepisy były jak najbardziej jasne, dostępne i łatwe do wykonania. Trwające w tym zakresie wysiłki będą kontynuowane. Obejmują one uproszczenie, ujednolicenie, przekształcenie i konsolidację tekstów prawnych, jak również ograniczenie objętości prawodawstwa poprzez uchylanie przestarzałych przepisów. Od 2005 r. Komisja zatwierdziła 640 inicjatyw mających na celu uproszczenie, ujednolicenie lub przekształcanie aktów prawnych. Ponad 4450 aktów prawnych zostało uchylonych, z czego 1750 w wyniku ujednolicenia i przekształcenia. Wszystkie zmienione rozporządzenia i dyrektywy oraz wybrane decyzje skonsolidowano we wszystkich istniejących wersjach językowych i udostępniono na portalu EUR-Lex. Usprawniony został również elektroniczny dostęp do całego prawodawstwa UE: w 2011 r. został uruchomiony nowy portal „e-Justice”, a w 2013 r. rozpocznie funkcjonowanie nowy wspólny portal EUR-Lex. W 2011 r. Komisja zaproponowała nadanie mocy prawnej elektronicznym publikacjom Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej³². Ponadto Komisja nadal będzie podejmować działania na rzecz polepszenia jakości opracowywanych przepisów, aby zapewnić bardziej precyzyjne i zrozumiałe teksty. Środki te będą wspierać zintegrowane oceny obszarów polityki, ułatwiać konsultacje społeczne oraz pomagać władzom krajowym w zakresie transpozycji i wdrażania.

²⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_en.htm.

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.

³⁰ Zob. Dz.U. L 304/47 i Dz.U. C 369/14.

³¹ Zob. COM (2012) 259 „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem”.

³² COM(2011) 162 „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie publikacji elektronicznej Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej”.

5. INTELIGENTNE REGULACJE: WSPÓLNA MISJA

5.1. Parlament Europejski, Rada i organy doradcze

W swoim komunikacie z 2010 r. Komisja wezwała Parlament Europejski i Radę do lepszego wykorzystania ocen skutków w swoich procedurach podejmowania decyzji oraz do analizowania skutków podczas omawiania wszelkich istotnych zmian, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Komisja odnotowuje, że w odniesieniu do analizy skutków zmian merytorycznych osiągnięto dotychczas jedynie ograniczone postępy.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje natomiast ustanowienie nowej Dyrekcji ds. Oceny Skutków w Parlamencie Europejskim. Komisja popiera dobrą praktykę niektórych komisji, które przyjmują oceny skutków Komisji jako punkt wyjścia dla dalszych prac analitycznych Parlamentu Europejskiego. Powinno to zapewnić porównywalność z podejściem Komisji do oceny skutków i uniknięcie jakiegokolwiek dublowania wysiłków.

Rada nie ustanowiła jeszcze żadnego organu do oceny skutków. Komisja uważa, że mogłaby ona w większym stopniu korzystać z ocen skutków w swoich procesach decyzyjnych, na przykład w pełni uwzględniając oceny skutków Komisji, kiedy rozpoczyna prace nad związanymi z nimi wnioskami.

Komisja będzie w dalszym ciągu konstruktywnie odpowiadać na wnioski dotyczące wyjaśnienia aspektów jej oceny skutków lub podzielenia się swoimi danymi i metodologią w indywidualnych przypadkach. Zachęca ona obie instytucje do skoncentrowania się na osiągnięciu celów, tak aby oparta na faktach ocena skutków przynosiła bezpośrednie korzyści w przypadku znacznej części wprowadzanych zmian.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje również poparcie instytucji dla swoich starań na rzecz zmniejszenia i zminimalizowania obciążeń administracyjnych i regulacyjnych. Zachęca ona je również do poparcia przedłożonych wniosków dotyczących uproszczeń oraz poparcia programu REFIT.

Ponadto Komisja z zadowoleniem przyjmuje poparcie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Ich platformy i sieci mogą być ważnym źródłem informacji przy opracowywaniu ocen i ocen skutków.

5.2. Państwa członkowskie

Współpraca między Komisją a państwami członkowskimi ma zasadnicze znaczenie, aby prawodawstwo UE mogło przynosić pełne korzyści obywatelom, pracownikom i przedsiębiorstwom, a równocześnie generować minimalne koszty. Krajowe zdolności administracyjne oraz krajowa jakość regulacyjna mają bezpośredni wpływ na to, czy cele polityki UE uda się osiągnąć w terenie. Wkłady administracji i instytucji państw członkowskich mają istotne znaczenie dla opracowywania i oceny prawodawstwa UE. Dokonując transpozycji i wdrożenia prawodawstwa UE, w tym zasad dotyczących działań finansowanych z budżetu UE, państwa członkowskie muszą zagwarantować, by ich ramy regulacyjne były jasne i dostępne. Parlamenty

krajowe odgrywają kluczową rolę w sprawdzaniu, czy zasada pomocniczości jest właściwie stosowana.

Komisja zachęca organy państw członkowskich do bardziej aktywnego udziału w prowadzonych przez nią konsultacjach społecznych i ocenach, w tym poprzez mobilizowanie swoich krajowych wyspecjalizowanych sieci, tak aby zapewnić lepsze podstawy dla tworzenia polityki. Podkreśla ona, że w tym kontekście wczesne przekazywanie informacji zwrotnych przez państwa członkowskie ma zasadnicze znaczenie dla solidnej analizy pod kątem pomocniczości.

Komisja podkreśla także, że krajowe oceny skutków mogą być przydatne podczas dyskusji w Radzie na temat zmian do wniosku Komisji, a także mogą pomóc państwom członkowskim w kwestiach dotyczących transpozycji i wykonywania przepisów.

Komisja zwraca się do państw członkowskich o zapewnienie skutecznej realizacji na poziomie krajowym bieżących inicjatyw na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego, uwzględnienie we właściwy sposób zaleceń zawartych w sprawozdaniu na temat najlepszych praktyk z lutego 2012 r., wdrażanie prawodawstwa UE w najmniej obciążający sposób oraz aktywne uczestnictwo w wymianie informacji na temat skutecznych metod wdrażania regulacji UE³³. Wzywa ich także do pełnego wykorzystania oferowanych przez prawodawstwo UE możliwości uproszczenia oraz do zagwarantowania, aby krajowe przepisy służące transpozycji prawodawstwa UE były jasne i dostępne.

Komisja podkreśla ponadto, że skuteczność administracji publicznej ma podstawowe znaczenie dla terminowej transpozycji, wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE.

6. WNIOSKI

W celu zagwarantowania jakości regulacji UE należy zarządzać prawodawstwem UE i krajowymi przepisami służącymi jego transpozycji w taki sposób, aby wciąż skutecznie realizowane były wyznaczone cele polityki publicznej. Ramy regulacyjne powinny być adekwatne do celów i pozostawać takie wraz ze zmianą sytuacji, pojawieniem się nowych rozwiązań oraz zmianami priorytetów politycznych. W tym celu Komisja uczyni z wykrywania zbędnych kosztów i obszarów, w których można poprawić wydajność, integralną i stałą część swojego procesu tworzenia polityki i programowania w całej dziedzinie prawodawstwa UE.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm