



V Štrasburgu 19. 5. 2015
COM(2015) 215 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ

1. DOSIAHNUTIE LEPŠÍCH VÝSLEDKOV: MENÍME METÓDY NAŠEJ PRÁCE NA EURÓPSKEJ ÚROVNI

Európska komisia je pripravená zmeniť činnosť Európskej únie (EÚ), ako aj spôsob tejto činnosti. Európska únia a jej inštitúcie a právo sú tu na to, aby slúžili občanom a podnikom, ktorí na druhej strane musia mať príležitosť sa o tom presvedčiť vo svojom každodennom živote a fungovaní. Je našou povinnosťou obnoviť ich dôveru v naše schopnosti konať.

Tím predsedu Európskej komisie Junckera predstavuje nový začiatok pre Európu. Našou prioritou je nájsť riešenia pre veľké výzvy, ktoré nie sú schopné vyriešiť členské štáty samotné; medzi takéto riešenia patrí: investičný plán na mobilizáciu 315 miliárd EUR na podporu pracovných miest a rastu; energetická únia na zabezpečenie bezpečnej, cenovo dostupnej a udržateľnej energie; program pre oblasť vnútornej bezpečnosti zameraný na boj proti spoločným hrozbám, ako sú terorizmus a organizovaná trestná činnosť, a jednotný digitálny trh na otvorenie príležitostí v prostredí *on line*, ako aj problematika migrácie. Naše nové iniciatívy vyplývajú zo skutočných politických priorít. Komisia nemôže a nemala by riešiť každú jednu otázku v Európskej únii. Prvý pracovný program Komisie odráža túto zmenu prístupu. Pracovný program pre rok 2015 zahŕňa len 23 hlavných nových iniciatív, pričom všetky úzko súvisia s politickými prioritami. Tento prístup zameraný na sústredenie úsilia a cieľov bude zohľadnený aj v rámci ďalších a bežných opatrení, ktoré sa budú realizovať počas tohto roka. Iniciatíva „rozpočet EÚ so zameraním na výsledky“ je zameraná na preukázanie toho, akú má rozpočet EÚ pridanú hodnotu pre občanov EÚ.

Činnosť Komisie zameranú na výzvy, ktorým EÚ v súčasnosti čelí, usmerňujú politické priority. Lepšia regulácia je nástrojom na prijímanie vhodne načasovaných a kvalitných politických rozhodnutí, ale nikdy ich nemôže nahradiť.

V súčasnosti sme načrtli ďalšie opatrenia na zabezpečenie lepších pravidiel pre lepšie výsledky. Ešte viac otvoríme tvorbu politík, budeme lepšie počúvať hlasy a skvalitníme zapojenie do spolupráce tých, ktorí vykonávajú právne predpisy EÚ, ako aj cieľových adresátov týchto predpisov. Takisto sa pokúsime získať nový uhol pohľadu na všetky oblasti politiky, kde je potrebné zlepšiť existujúce opatrenia.

Budeme pokračovať v nastúpenej ceste: zameriame sa na veci, ktoré skutočne potrebujú, aby sa v nich EÚ angažovala, a na dobré splnenie týchto našich povinností. Uplatňovanie zásad lepšej právnej regulácie zabezpečí, aby predkladané opatrenia boli založené na získaných podkladoch, boli dobre navrhnuté a aby prinášali konkrétne výhody občanom, podnikom aj spoločnosti ako celku.

To platí pre nové právne predpisy EÚ, ako aj pre tie existujúce. Tieto právne predpisy majú zásadný význam pre trvalo udržateľný rozvoj a jednotný trh, ktorý je motorom nášho hospodárstva, ako aj pre uvoľnenie investícií, ktoré sú potrebné na podporu zamestnanosti a rastu. To posilňuje európsky sociálny model a je obsahovým zmyslom práv a slobôd, ktoré si európski občania cenia, vrátane svojej bezpečnosti a práva na spravodlivosť. Takisto to pomáha reagovať na spoločné výzvy, ako je napr. energetická bezpečnosť, ochrana životného prostredia a zmena klímy. V mnohých prípadoch právne predpisy EÚ nahrádzajú puzzle 28 rôznych vnútroštátnych právnych predpisov, čo uľahčuje život občanom a podnikom,

zjednodušuje právny rámec, znižuje regulačné zaťaženie v rámci celého jednotného trhu a zvyšuje predvídateľnosť práva.

Právne predpisy EÚ sú nielen potrebné, ale predstavujú našu významnú silu, to, čím sa EÚ kvalitatívne odlišuje od akéhokoľvek iného modelu kolektívneho riadenia vo svete. Preto je potrebné, aby každé jedno z opatrení patriace do súboru pravidiel EÚ bolo na tento účel vhodné, t. j. aby bolo moderné, účinné, primerané, funkčné a čo najjednoduchšie. Právne predpisy by mali plniť svoj vytýčený cieľ, mali by sa dať jednoducho vykonať, poskytovať právnu istotu a predvídateľnosť a nemali by viesť zbytočnému zaťaženiu. Pravidlá by skrátka mali vychádzať zo zdravého rozumu, mali by byť realistické, riadne vykonané a presadzované v rámci celej EÚ, pričom by mali prispievať k dosiahnutiu našich spoločných cieľov: nič viac, nič menej.

Princíp lepšej právnej regulácie nespočíva v takých koncepciách, ako je „viac regulácie EÚ“ alebo „menej regulácie EÚ“, ba dokonca ani v deregulácii alebo znížení počtu priorít v niektorých oblastiach politiky, resp. v kompromisoch v rámci hodnôt, ktoré si ceníme, ako napr. sociálna a environmentálna ochrana, či základné práva vrátane zdravia – aby sme vymenovali iba zopár príkladov. Lepšia regulácia je o tom, ako zabezpečíme, aby sme skutočne splnili ambiciózne ciele, ktoré sme si vytýčili.

Za posledné desaťročie EÚ zaviedla komplexný súbor nástrojov a postupov v oblasti lepšej právnej regulácie na naplnenie tohto cieľa. Tieto významné zmeny už prinášajú svoje ovocie, avšak Komisia je odhodlaná vo svojom úsilí nepoľaviť.

Naš záväzok docieľať lepšiu právnu reguláciu sa musí uplatňovať plošne, pri využití pokroku, ktorý sa už podarilo dosiahnuť v súvislosti s posudzovaním vplyvu a Programom regulačnej vhodnosti a efektívnosti – Programom REFIT. Opatrenia by sme nemali diktovať, ale mali by sme ich inkluzívne tvoriť, a to na základe úplnej transparentnosti a plného zapojenia, ako aj na základe vypočutia si názorov tých, ktorých sa tieto právne predpisy týkajú, aby sa dali ľahšie vykonávať. Sme prístupní pre vonkajšej spätnej väzbe a kontrole zvonka, aby sa nám podarilo dosiahnuť tieto ciele. Politiky EÚ by takisto mali podliehať aj pravidelnému preskúmaniu, a mali by sme byť transparentní a prihlásiť sa k zodpovednosti, pokiaľ ide o plnenie našich cieľov politiky, čiže v tom, čo funguje dobre a čo treba zmeniť.

Lepšia právna regulácia – to nie je vec byrokratického postupu. Občania, podniky a ďalšie zainteresované strany posudzujú EÚ na základe vplyvu jej činností, a to nielen nových iniciatív, ale – čo je ešte dôležitejšie – predpisov, ktoré už boli dohodnuté a sú účinné. Európska komisia sa zaväzuje, že ponesie politickú zodpovednosť za uplatňovanie zásad a procesov programu lepšej regulácie vo svojej činnosti, vyzýva ostatné inštitúcie EÚ a členské štáty, aby postupovali podobne.

2. OTVORENOSŤ A TRANSPARENTNOSŤ

2.1. Viac konzultácií a ich skvalitnenie

Otvorenie procesu tvorby politík môže EÚ priniesť viac transparentnosti a zodpovednosti, ale takisto to pomáha zabezpečiť, aby politiky boli založené na najlepších dostupných dôkazoch a aby boli účinnejšie. Na všetkých úrovniach – miestnej, regionálnej, celoštátnej aj úrovni Európskej únie – sú to práve tí, ktorých sa právne predpisy týkajú, ktorí najlepšie chápu ich vplyv a môžu poskytnúť vstupné informácie na ich skvalitnenie.

Komisia má v úmysle lepšie počúvať občanov a zainteresované strany, byť otvorená spätnej väzbe z ich strany, a to v každej fáze procesu – počnúc od prvotného nápadu, cez moment,

keď Komisia predkladá návrh, až po prijatie právnych predpisov a ich hodnotenie. Komisia zamýšľa vytvoriť internetový portál, na ktorom bude možné sledovať každú iniciatívu.

Na základe súčasných minimálnych noriem pre konzultácie¹, nové usmernenia Komisie pre lepšiu právnu reguláciu posilnia náš záväzok uplatňovať konzultácie, ktoré budú vysoko kvalitné, transparentné a do ktorých budú zapojené všetky príslušné zainteresované strany a ktorých cieľom bude získať podklady a dôkazy nevyhnutné na vypracovanie kvalitných návrhov. Toto sa bude realizovať dvoma hlavnými smermi.

Po prvé, zainteresované strany budú môcť vyjadriť svoje stanoviská v priebehu celého životného cyklu politiky. „Plány“ a úvodné posúdenia vplyvu budú príležitosťou, aby zainteresované strany poskytli spätnú väzbu a aby sme ich mohli požiadať o príslušné informácie, a to už od úplného začiatku práce na nových iniciatívach². Pri príprave nových návrhov, v rámci hodnotenia platných právnych predpisov a kontroly ich vhodnosti sa budú uskutočňovať konzultácie v trvaní 12 týždňov. Po prijatí návrhu Komisiou budú mať národné parlamenty možnosť vyjadriť sa k otázke dodržania zásady subsidiarity poskytnutím odôvodneného stanoviska. Okrem toho Komisia vyzve občanov alebo zainteresované strany, aby jej poskytli spätnú väzbu v lehote ôsmich týždňov³: Komisia zhromaždí tieto stanoviská, pripraví ich faktické zhrnutie a zašle ich Európskemu parlamentu a Rade.

Po druhé, všetky zainteresované strany budú mať možnosť poskytnúť spätnú väzbu, pokiaľ ide o technické alebo konkrétne prvky, ktoré sú potrebné na vykonávanie právnych predpisov, ktoré prijali Európsky parlament a Rada. Návrhy delegovaných aktov budú historicky po prvýkrát otvorené pre širokú verejnosť na webovej stránke Komisie, a to počas obdobia štyroch týždňov, popri konzultácii s odborníkmi v členských štátoch. Dôležité vykonávacie akty, ktoré podliehajú schváleniu zo strany výboru, sa zverejnia na obdobie štyroch týždňov, čo umožní zainteresovaným stranám predložiť svoje pripomienky ešte pred akýmkoľvek hlasovaním členských štátov vo výbore⁴. Komisia uverejní orientačný zoznam všetkých takýchto pripravovaných aktov na internete, aby sa zainteresované strany mohli v predstihu pripraviť. Takisto budú vždy, keď budú pravdepodobné značné dosahy, nutné aj primerané posúdenia vplyvu.

Vzhľadom na úlohu a autonómiu sociálnych partnerov sa na konzultácie Komisie stanovené v článku 154 ZFEÚ a na jej návrhy stanovené v článku 155 ZFEÚ uplatnia osobitné mechanizmy.

¹ COM(2002) 704 doplnené COM(2012) 746, SWD(2012) 422 a COM(2014) 368

² Takéto plány a úvodné posúdenia vplyvu sa budú distribuovať prostredníctvom automatizovaného systému dostupného na adrese <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Týmto nie sú dotknuté osobitné mechanizmy týkajúce sa návrhov Komisie upravené v článku 155 ods. 2 ZFEÚ.

⁴ V prípade návrhov delegovaných aj vykonávacích aktov sa uplatnia určité výnimky: ak sa návrh vykonávacieho aktu týka finančného hospodárenia, a (pričom toto platí pre vykonávacie aj delegované akty), ak v súvislosti s jeho obsahom nebola poskytnutá žiadna (resp. len obmedzená) možnosť voľnej úvahy, ak sa rozsiahle konzultácie uskutočnili už pri príprave aktu (keď ich napr. realizovala určitá agentúra EÚ), ak tomu, aby takéto konzultácie uskutočnili, bráni naliehavosť prípadu, resp. z iných opodstatnených dôvodov.

2.2. Lepšie ozrejmienie toho, čo robíme a prečo

V každom prípade možno konštatovať, že musíme zrozumiteľnejšie ozrejmovať, prečo konáme, aké výsledky sme chceli dosiahnuť a aké vplyvy by mohli nastať. Každý návrh Komisie bude sprevádzať zlepšená dôvodová správa⁵. V týchto správach sa okrem ozrejmovania navrhovaného opatrenia vysvetlí, akým spôsobom sa uplatnili zásady lepšej právnej regulácie: prečo bolo potrebné navrhnuť príslušnú iniciatívu, prečo predstavuje najlepší nástroj, ktorý môže EÚ využiť, čo si o tejto iniciatíve myslia zainteresované strany, a aké environmentálne, sociálne a ekonomické vplyvy môže táto iniciatíva mať, a to najmä pokiaľ ide o konkurencieschopnosť a MSP. Tieto vylepšené dôvodové správy budú obsahovať aj dôkladnejšie vysvetlenie, ako príslušná iniciatíva spĺňa kritérium subsidiarity (prečo cieľ nemôžu dosiahnuť členské štáty samotné) a proporcionality (ako navrhované opatrenie neprekračuje rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa). Toto je základný prvok, ktorým sa podporí nesenie zodpovednosti.

2.3. Aký vplyv má právo EÚ na občanov, podniky a spoločnosť ako celok – každý má šancu vyjadriť svoj názor

Komisia by chcela, aby zainteresované strany mali možnosť poskytnúť spätnú väzbu – nielen v určitých pevne stanovených „rozhodujúcich momentoch“ v rámci procesu prípravy určitej politiky, ale aj o akýchkoľvek aspektoch politik a právnych predpisov EÚ, a to kedykoľvek. Chceme vedieť, ako právo EÚ ovplyvňuje občanov a podniky, a akým spôsobom môžeme zlepšiť jeho fungovanie.

Nový prvok na stránkach Komisie venovaných lepšej právnej regulácii – položka „*Lighten the Load – Have Your Say*“ („Obmedzte záťaž – vyjadrite sa“) poskytne každému možnosť vyjadriť svoje názory a pripomienky na existujúce právne predpisy EÚ a iniciatívy, čo predstavuje doplnok formálnych konzultácií, ktoré Komisia uskutočňuje. Chceme, aby ste nám povedali, čo vás trápi, čo vás zaťažuje, alebo čo sa podľa vás má zlepšiť. My zareagujeme priamo, alebo preposlaním vášho prípisu na posúdenie cestou novej platformy zainteresovaných strán spomínanej ďalej. To poskytne európskym občanom, sociálnym partnerom a jednotlivým spoločnostiam priamy komunikačný kanál na pochopenie a ovplyvnenie politiky EÚ, a to pri využití interaktívnych nástrojov vhodných pre digitálny vek.

3. KVALITATÍVNY POSUN: LEPŠIE NÁSTROJE V ZÁUJME ZLEPŠENIA POLITÍK

3.1. Dosahovanie našich cieľov: lepšia právna regulácia ako vyvážený program

Lepšia právna regulácia neznamená zvýhodnenie určitých politik alebo cieľov pred inými. Lepšia regulácia je o jasnom pomenovaní cieľov, nech už sú akékoľvek. Je aj o zabezpečení toho, aby prijaté politické riešenie bolo optimálnym a čo najmenej zaťažujúcim spôsobom na dosiahnutie týchto cieľov, a napokon aj o úprimnom pomenovaní toho, či sú prijaté riešenia účinné. Všetky významné vplyvy, či už pozitívne alebo negatívne, merateľné alebo nie – by sa mali analyzovať a zohľadniť.

Dnes Komisia začne vo svojej práci uplatňovať nové integrované usmernenia o lepšej právnej regulácii⁶. Tieto usmernenia zabezpečia, aby sa v rámci všetkej analytickej práce Komisie aj

⁵ Dôvodová správa povinne sprevádza všetky návrhy právnych predpisov a delegované akty, nie je však povinná v prípade vykonávacích aktov.

⁶ Do konca roku 2015 sa v prípade tých iniciatív, práce na ktorých sú už v pokročilom štádiu, uplatní prechodné obdobie. S poukazom na nové požiadavky obsiahnuté v týchto nových usmerneniach pre lepšiu

naďalej súb e ne zohľadňovali hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy. Komisia sa prostredníctvom nich opäťovne prihlásila k používaniu najlepších dostupných podkladových informácií a vedeckých poznatkov, pričom takisto predstavujú aj záväzok vypracúvania jasných plánov monitorovania a vykonávania ešte pred tým, ako sa príslušné opatrenie prijme. Uvedené usmernenia takisto zabezpečia, aby zachovanie udržateľnosti a konkurencieschopnosti EÚ zostalo prioritou v rámci všetkých našich činností.

Pri zvažovaní rôznych alternatívnych politických riešení zoberieme do úvahy regulačné, ako aj kvalitne navrhnuté⁷ neregulačné prostriedky, ako aj možnosť zlepšenia vykonávania a presadzovania existujúcich právnych predpisov. Zabezpečíme riešenia, ktoré využijú všetky možnosti, ktoré v dnešnej dobe alebo v budúcnosti môžu ponúknuť digitálne a iné technológie, bez toho, aby sme obmedzili inováciu a pri zabezpečení ich účinného fungovania v digitálnom aj skutočnom svete.

Osobitnú pozornosť budeme venovať pravidlám, čo majú vplyv na malé a stredné podniky (MSP), ktoré príliš často brzdí byrokratická záťaž. Nie všetky tieto predpisy pochádzajú z Bruselu. A takisto treba uviesť, že mnohé pravidlá EÚ majú význam pre menšie podniky rovnako ako pre iné typy podnikov: pracovník v malej remeselnej výrobe má rovnaké práva na náležitú ochranu zdravia a bezpečnosti, ako niekto, kto pracuje v montážnej hale veľkého závodu. Naš právny rámec je však príliš zložitý, príliš zaťažujúci, resp. príliš byrokratický, pričom rizikom je, že menšie podniky jednoducho nie sú schopné ho sledovať – takže zamestnanci nie sú chránení, resp. podnik musí svoje vzácne kapacity venovať na uplatňovanie pravidiel, skôr než na rozvoj podnikania a vytváranie pracovných miest.

Pri príprave nových iniciatív budeme dôkladnejšie uplatňovať zásadu „najskôr myslieť na malých“: to znamená brať v rámci vypracúvania a hodnotenia politík do úvahy záujmy malých a stredných podnikov, ustanovovať pre takéto podniky jednoduchší právny režim, a prípadne aj ich priame vyňatie spod zavádzaných povinností, vždy, keď je to možné a zmysluplné⁸. V prípadoch, keď to nebude možné, napr. ak by to znemožnilo skutočné dosiahnutie sociálnych, environmentálnych a hospodárskych cieľov navrhovaných právnych predpisov, Komisia uvedie dôvody.

3.2. Komisia, ktorá je otvorená kontrole

Uvedené záväzky predstavujú ambiciózne zmeny spôsobu, akým vykonávame našu činnosť. Kontrola nám môže pomôcť dosiahnuť uplatnenie zásad lepšej právnej regulácie, vďaka tomu, že zabezpečí, aby návrhy vychádzali z najlepších dostupných dôkazov a analýzy.

Túto kontrolnú úlohu od roku 2006 plní výbor pre posudzovanie vplyvu. Tento výbor zabezpečuje kvalitu posúdení vplyvu, ktoré Komisia uskutočňuje pred prijatím rozhodnutí

právnu reguláciu nový výbor pre kontrolu regulácie v rámci svojich skúmaní kvality vykoná pragmatické hodnotenie, pričom zoberie do úvahy časový rozvrh prípravného procesu pre jednotlivé posúdenia vplyvu a hlavné hodnotenie spadajúce do jeho pôsobnosti. Verejné konzultácie k návrhom delegovaných a vykonávacích aktov aj ich zverejňovanie príslušných plánov budú zavedené postupne, spolu so súvisiacimi požiadavkami na interné mechanizmy.

⁷ Pozri zásady pre lepšiu samoreguláciu a koreguláciu a s tým súvisiace Spoločenstvo praxe: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

⁸ Vymedzenie malých a stredných podnikov a mikropodnikov je uvedené tu: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

o nových iniciatívach. Ako bolo oznámené v decembri 2014⁹, tento výbor bude nahradený novým a posilneným výborom pre kontrolu regulácie, ktorý bude mať posilnenú úlohu.

Tento výbor bude hodnotiť kvalitu posúdení vplyvu, ktoré boli podkladom pre prijímanie politických rozhodnutí. Ak sa Komisia rozhodne, že prijme určité opatrenie bez toho, aby mala náležité posúdenie vplyvu, musí verejne uviesť svoje dôvody. Na rozdiel od minulosti bude výbor pre kontrolu regulácie kontrolovať aj najdôležitejšie hodnotenia a kontroly vhodnosti platných právnych predpisov.

Tento výbor bude zložený tak, aby umožňoval prijatie nestranných stanovísk na základe komplexného know-how v oblasti analytických metód. Preto bude okrem predsedu mať šesť členov, ktorí budú historicky po prvýkrát pracovať na plný úväzok, pričom budú politicky úplne nezávislí od Komisie. Traja z jeho členov budú okrem toho prijatí na dobu určitú, bez možnosti predĺženia ich zmluvy, a to z prostredia mimo inštitúcií EÚ. Všetci členovia sa vyberú na základe prísnych a objektívnych výberových postupov a posúdenia odborných znalostí kandidátov.

3.3. Spoločný záväzok inštitúcií EÚ

Návrhy Komisie sú skutočne len návrhmi: predkladajú sa na posúdenie a prípadné prijatie zo strany spoluzákondarcov. Tieto návrhy len zriedka prejdú cez legislatívny proces bez zmeny: Európsky parlament a Rada ich môžu pozmeniť. Prijaté právne predpisy sa následne vykonávajú na národnej alebo regionálnej úrovni zo strany členských štátov. To môže ovplyvniť účinky týchto právnych predpisov aj náklady s nimi spojené – a to pozitívne aj negatívne.

Hoci Komisia má v oblasti lepšej právnej regulácie kľúčovú úlohu, nemôže tento cieľ dosiahnuť osve. Právo na zmenu právnych predpisov prirodzene patrí Európskemu parlamentu a Rade, ako súčasť demokratického procesu, ale patrí im aj zodpovednosť za to, aby vyhodnotili vplyv, ktorý budú mať ich zmeny. Európsky parlament a Rada by preto mali prijať identický záväzok ako Komisia s cieľom zlepšiť právnu reguláciu, a to isté by malo platiť aj pre členské štáty pri transpozícii a vykonávaní práva Únie.

V Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva z roku 2003 sa stanovuje, ako by mali Európsky parlament, Rada a Európska komisia spolupracovať, aby zabezpečili čo najlepšiu prípravu právnych predpisov EÚ. Tieto dobré úmysly sa však nepodarilo uplatniť konzistentným spôsobom. Komisia napr. v období rokov 2007 až 2014, vypracovala viac ako 700 hodnotení vplyvu, zatiaľ čo Európsky parlament za rovnaké obdobie vykonal posúdenie vplyvu svojich zmien len v 20 prípadoch, pričom Rada ani raz. Spoluzákondarcovia len príliš málokedy začnú posudzovať návrh tým, že riadne preskúmajú príslušné posúdenie vplyvu predložené Komisiou. K dohode dochádza najmä v záverečnej fáze rokovaní, a to bez toho, aby sa zohľadnil priamy a nepriamy vplyv alebo zaťaženie, ktoré príslušný kompromisný pozmeňujúci návrh bude mať, resp. prinesie.

Takisto sa v minulosti vyskytli prípady, keď Európsky parlament a Rada vážali s odsúhlasením opatrení, ktoré by znížili administratívne zaťaženie. Oslabený bol napríklad návrh jednotného daňového priznania k DPH pričom členské štáty tento návrh v Rade zablokovali, čo ohrozilo úspory vo výške 15 miliárd EUR. Členské štáty pri vykonávaní práva EÚ na vnútroštátnej úrovni tiež často prekračujú rámec toho, čo sa nevyhnutne vyžaduje podľa právnych predpisov Únie. Toto môže posilniť pozitívne účinky týchto predpisov, ale

⁹ Pozri IP/14/2761.

takisto to môže viesť aj k vzniku dodatočných zbytočných nákladov pre podniky aj orgány verejnej moci, čo je potom chybné pripisované právnym predpisom EÚ.

Komisia však uznáva, že v Európskom parlamente aj Rade je citeľná nová politická vôľa, čo poskytuje príležitosť pre všetkých, a to nielen vyjadriť oddanosť zásadám kvalitnej legislatívy, ale aj zabezpečiť dodržiavanie dohodnutých pravidiel.

K skutočnej zmene dôjde len vtedy, ak tento záväzok bude spoločným záväzkom všetkých inštitúcií EÚ aj všetkých členských štátov. Komisia dnes navrhla novú dohodu s Európskym parlamentom a Radou: cieľom je, aby sa všetky strany zaviazali vykonávať zákonodarnú činnosť lepšie a lepšie spolupracovať, aby sa občania, podniky a spoločnosť ako celok mohli pozrieť na EÚ a uvidieť, ako im zlepšila každodenný život. Z tohto dôvodu chápeme lepšiu právnu reguláciu ako významnú politickú prioritu – a to pokiaľ ide o nové návrhy aj existujúce právne predpisy. Vzhľadom na spoločnú zodpovednosť EÚ voči širokej verejnosti, vyzývame ostatné inštitúcie, aby postupovali rovnako a spolupracovali s nami na dosiahnutí tohto cieľa.

Vyzývame Európsky parlament a Radu, aby:

- určili priority v rámci iniciatív, ktoré by zjednodušili alebo zlepšili existujúce predpisy – napríklad v rámci iniciatív programu REFIT (Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti), ktoré navrhla Komisia – s cieľom priniesť rýchlejšie výhody,
- vykonali posúdenie vplyvu všetkých zásadných zmien, ktoré Európsky parlament alebo Rada navrhne počas legislatívneho procesu. Keď Európsky parlament a Rada dosiahnu dohodu, ktorá sa bude výrazne líšiť od pôvodného návrhu Komisie, mali by pred prijatím akéhokoľvek konečného rozhodnutia posúdiť pravdepodobný hospodársky, sociálny a environmentálny účinok a regulačnú záťaž, ktorá vyplýva z ich zmien,
- vyjadrili súhlas s tým, že právne predpisy by mali byť zrozumiteľné a jasné, čo zainteresovaným stranám umožní, aby ľahko pochopili svoje práva a povinnosti, mali by obsahovať primerané požiadavky v oblasti podávania správ, monitorovania a hodnotenia, s cieľom vyhnúť sa neprimeraným nákladom, a mali by byť praktické na vykonávanie,
- ako aj, aby súhlasili s tým, že každá inštitúcia môže žiadať zriadenie nezávislej komisie, ktorá vykoná hodnotenie týchto faktorov, ak sa návrh Komisie akýmkoľvek podstatným spôsobom zmení Toto posúdenie by malo byť ukončené a zverejnené v primeranej lehote a mala by sa v rámci neho zohľadniť všetka vykonaná práca v oblasti hodnotenia vplyvu. Každá inštitúcia vymenuje člena výboru, ktorý bude preukázateľne mať potrebné konkrétne odborné znalosti, nebude v konflikte záujmov a ktorý bude konať nezávisle od inštitúcie, ktorá ho vymenovala,
- vyjadrili súhlas s tým, aby právne predpisy, ktoré sú už v platnosti, boli riadne vyhodnotené, s cieľom zistiť, či by sa na dosiahnutie stanovených úloh nemohli použiť tieto existujúce nástroje, namiesto zvažovania nových iniciatív;
- systematicky – do všetkých nových právnych predpisov – zaraďovali ustanovenia, ktoré umožnia monitorovanie a budúce hodnotenie,
- vyzvali členské štáty, aby sa pri transpozícii právnych predpisov EÚ do vnútroštátneho práva vyhli ich neodôvodnenému dopĺňaniu o dodatočné povinnosti. Hoci takéto dopĺňajúce povinnosti môžu pomôcť pri dosahovaní cieľov právnych predpisov EÚ v miestnom kontexte, resp. zacielené na dosiahnutie väčšieho osahu, nie je tomu vždy tak,

a takisto môžu viesť k značnému dodatočnému zaťaženiu. Členské štáty by mali byť vyzvané, aby vysvetlili všetky prípady takéhoto dopĺňovania dodatočných povinností,

- súhlasili s revíziou spoločnej dohody o delegovaných aktoch, v rámci čoho by sa presne určili kritériá na rozlišovanie medzi delegovanými a vykonávacími aktmi¹⁰,
- boli transparentnejšie a participatívne,
- sa zaviazali usilovať sa o vyššiu legislatívnu kvalitu, tak, aby právne predpisy EÚ boli správne, jasné, zrozumiteľné a súdržné, tak, aby každý poľahky a s istotou porozumel, aké má práva a povinnosti,
- podporovali využívanie „prepracovaného znenia“ právnych predpisov, tak, aby po zmenách boli právne predpisy naďalej jasné a dobre štruktúrované,
- aby zabezpečili čo najširší prístup k právnym predpisom EÚ, čo každému umožní pozrieť si zákony, ktoré sa ho týkajú, on line, v aktuálnej, spoľahlivej, úplnej a konsolidovanej podobe.

Návrh medziinštitucionálnej dohody predložený Komisiou poskytuje pevný základ pre rokovania a Komisia verí, že uvedené tri inštitúcie budú schopné sa dohodnúť na novej medziinštitucionálnej dohode do konca tohto roka.

4. AKTUALIZÁCIA PLATNÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV

Pohľad na záťaž a vplyvy, to nesmie byť len „momentka“ v čase, keď sa určitá nová politika rodí: posudzovania a hodnotenia by mali pokračovať počas celého obdobia jej uplatňovania, aby sa zabezpečilo, že neustále spĺňa svoj účel. To znamená, že je potrebné poohliadnuť sa späť, po tom, ako sa politika uplatňovala, na to, aký mala v skutočnosti vplyv na príslušné odvetvia, a navrhnúť spôsoby, ako znížiť zaťaženie, a to bez zníženia politických ambícií. Súčasťou tohto hodnotenia budú zvyčajne aj otvorené verejné konzultácie.

Mali by sme si to byť schopní jasne povedať, ak sme nedosiahli uspokojivé výsledky, resp. ak sa vyskytli neželané dôsledky, či už hospodárske, sociálne alebo environmentálne. Mali by sme byť pripravení prehodnotiť svoje postoje a pokúsiť sa o zlepšenie, ak je to potrebné. Musíme zároveň nájsť nové spôsoby na diskusiu a dohodu s Európskym parlamentom a Radou o tom, čo funguje a čo nie. Bez toto, nie je možný žiadny zmysluplný pokusu o zníženie byrokracie, resp. o vykonanie nevyhnutných zmien právnych predpisov.

Politici majú prirodzenú tendenciu zamerať sa na nové iniciatívy. Európska únia je však posudzovaná nie len vzhľadom na nové politické iniciatívy, ale aj vzhľadom na vplyv a zaťaženie vyplývajúce z existujúcich právnych predpisov EÚ. Z tohto dôvodu je aktívne riadenie existujúcich právnych predpisov EÚ rovnako politicky dôležité ako príprava nových iniciatív.

Po určitom čase sa aj dobre navrhnuté pravidlá postupne môžu stať väčšou záťažou, než je potrebné, resp. môžu prestať plniť svoj cieľ. Napríklad zmeny na trhu môžu viesť k tomu, že určitý právny predpis prestane byť užitočným, relevantným, resp. prestane slúžiť svojmu

¹⁰ Tieto kritériá by boli stanovené pri zohľadnení tzv. Szájerovej správy Európskeho parlamentu o následných opatreniach v nadväznosti na delegovanie legislatívnych právomocí a kontroly zo strany členských štátov a o uplatňovaní vykonávacích právomocí zo strany Komisie. Zladenie regulačného postupu s kontrolou s Lisabonskou zmluvou by mohlo nasledovať dohodu o novej spoločnej dohode.

účelu. Meniace sa technológie môžu ponúknuť príležitosť na dosiahnutie politického cieľa lepším spôsobom, napr. tým, že sa formulár bude vyplňať online. Skúsenosti získané v rámci vykonávania určitej politiky môžu prostredníctvom lepšieho monitorovania a hodnotenia priniesť nové dôkazy o tom, ktorá alternatíva politiky je optimálna.

4.1. Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti – právne predpisy EÚ musia stále spĺňať svoj účel

Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT) je program Komisie s cieľom zabezpečiť, aby právne predpisy EÚ boli aj naďalej vhodné na svoj účel a skutočne prinášali výsledky, ktoré zamýšľali tvorcovia právnych predpisov EÚ. Program REFIT nie je zameraný na dereguláciu, ale skôr na lepšiu reguláciu. Jeho cieľom je priniesť občanom, podnikom a spoločnosti ako celku úžitok z právnych predpisov EÚ čo najefektívnejším a najúčinnnejším spôsobom a zároveň odstrániť zbytočnú byrokráciu, a to bez ohrozenia cieľov politiky. Program REFIT nie je jednorazová záležitosť: je to pokračujúce úsilie, aby systém práva EÚ bol šťihlý a zdravý.

Tento program kráča ruka v ruke s tvorbou ambiciózných politík. Úprimné posúdenie platných právnych predpisov často slúži ako inšpirácia na zníženie regulačnej záťaže s cieľom zlepšenia vykonávania a zvýšenia štandardov. Rovnako je schopné viesť k pomenovaniu politických výziev v rýchlom sa meniacom svete, ktoré zastaralé právne predpisy nie sú schopné riešiť.

Program REFIT od svojho spustenia v roku 2012 už viedol k lepšiemu upriameniu pozornosti na to, ako existujúce právne predpisy predstavujú každodennú výzvu pre občanov aj podniky. Dosiahnutý pokrok sa vyhodnocuje v hodnotiacej tabuľke programu REFIT, ktorej najnovšia verzia bola uverejnená dnes¹¹. Komisia chce využiť existujúcu dynamiku tohto procesu a má v úmysle posilniť program REFIT tak, aby sa dosiahli lepšie a hmatateľnejšie výsledky. Program REFIT bude:

- *cielenejší* – a to prostredníctvom zamerania sa na najvýznamnejšie zdroje neefektívnosti a zbytočnej záťaže,
- *kvantitatívny* – každý návrh v rámci programu REFIT bude sprevádzaný odhadom potenciálnych výhod a nákladov, ktoré má priniesť; po prijatí príslušných návrhov právnych predpisov bude uverejnená aktualizácia týchto odhadov, a Komisia bude spolupracovať s členskými štátmi a zainteresovanými stranami s cieľom zistiť, či sa tento odhadovaný potenciál podarilo naplniť v praxi,
- *inkluzívny* – nová platforma programu REFIT bude cenným zdrojom návrhov na zlepšenie predpisov EÚ,
- *zahrnutý do procesu prijímania politických rozhodnutí* – program REFIT bude významným prvkom každoročného pracovného programu, ako aj politického dialógu, ktorý Komisia vedie s ostatnými inštitúciami EÚ.

Program REFIT je spoločná zodpovednosť. Komisia vyzýva Európsky parlament a Radu, aby intenzívne podporili iniciatívy zamerané na zvýšenie účinnosti a efektívnosti existujúcich právnych predpisov.

¹¹ SWD(2015)110

4.2. Program REFIT v praxi

Všetky budúce iniciatívy v rámci programu REFIT budú zohľadňovať tento nový posilnený prístup založený na fungovaní novej platformy programu REFIT, ako aj výsledky prebiehajúceho hodnotenia, a to najmä hodnotenia a kontroly vhodnosti stanovené za prioritné v rámci programu REFIT.

Poznatky získané z týchto preskúmaní napomôžu formovať **budúce legislatívne návrhy**. V prípadoch, keď budú regulačné náklady považované za neprimerané na dosiahnutie sledovaných cieľov, budú sa hľadať alternatívne spôsoby dosiahnutia týchto cieľov. Ako príklad možno uviesť budúcu revíziu osobitného mechanizmu DPH pre malé podniky, centrálny elektronický priečinok v rámci colného systému a oblasti ekologického záujmu, ktoré majú potenciál priniesť značné úspory.

Nové a prebiehajúce iniciatívy na zníženie záťaž

V budúcich mesiacoch tohto roka budú v pracovnom programe Komisie predstavené viaceré **nové iniciatívy**. Komisia však **už aktívne pracuje** na znížení záťaž vo viacerých oblastiach, ako je napr.:

- verejné obstarávanie: Komisia navrhne štandardný formulár, aby tak vyriešila problém ťažkostí, ktoré majú malé a stredné podniky v súvislosti s potrebou opakovane vyplňať dlhú a zložitú dokumentáciu k verejnému obstarávaniu,
- podniková štatistika: Komisia vyčíslí a zrealizuje úspory nákladov pre podniky v súvislosti s rámcovým nariadením na integráciu podnikovej štatistiky a projektom štatistiky jednotného trhu (SIMSTAT).
- právne predpisy v oblasti chemických látok: právne predpisy EÚ v oblasti chemických látok priniesli podnikom pôsobiacim na jednotnom trhu významné úspory nákladov. Malé podniky však zaznamenávajú ťažkosti a náklady v rámci zabezpečovania súladu so súvisiacimi administratívnymi požiadavkami. Komisia sa bude riešiť tieto otázky prostredníctvom zjednodušenia pravidiel pre látky používané v malých množstvách, ako aj prostredníctvom vypracovania akčného plánu pomoci malým a stredným podnikom, ktoré majú na registráciu týchto množstiev stanovenú lehotu do 1. júna 2018. V roku 2015 budú okrem toho predložené aj návrhy na zjednodušenie autorizačného postupu, zníženie množstva požadovaných informácií a zvýšenie predvídateľnosti v rámci celého procesu.

Zrušenie obsolétnych právnych predpisov

Komisia okrem toho preskúma odvetvové právne predpisy s cieľom odhaliť a zrušiť tie, ktoré sa stali zastaranými a prestali slúžiť svojmu účelu, resp. sa stali mimoriadne zaťažujúcimi. V rôznych oblastiach politiky bolo zistených 23 predpisov, ktoré by možno bolo vhodné zrušiť¹². V oblasti poľnohospodárstva a rybárstva sa zisťovanie obsolétnych právnych predpisov uskutočňuje každý rok. Tieto najlepšie postupy budú rozšírené tak, aby sa uplatňovali v rámci celej Komisie.

Hodnotenia a kontroly vhodnosti

¹² Ďalšie informácie možno nájsť v hodnotiacej tabuľke programu REFIT.

Okrem toho pokračuje proces preskúmania a komplexného hodnotenia, ktorý poskytne základ pre budúce možné politiky v rámci širokého spektra politík a právnych predpisov, napr. v oblasti omeškaných platieb, pesticídov, označovania potravín a zdravotných a výživových tvrdení, poistenia motorových vozidiel, ako aj pokiaľ ide o nariadenie EÚ o derivátoch a nariadenie o kapitálových požiadavkách.

Pred dokončením sú aj ďalšie činnosti v oblasti hodnotenia realizované v rámci programu REFIT. Ide najmä o tieto činnosti:

- v rámci kontroly vhodnosti nariadenia (EÚ) č. 178/2002 (o všeobecnom potravinovom práve) sa posúdi, či boli účinne vykonané základné zásady a vymedzenia pojmov tohto nariadenia, ako aj, či nové povinnosti hospodárskych subjektov zodpovedajú svojmu účelu, a to pri zohľadnení pravidiel a noriem zavedených následnými právnymi predpismi, ich vykonávania a výsledných kumulatívnych účinkov a ich potenciálneho prekrývania sa,
- v nadväznosti na komplexné hodnotenie rámca v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, ktoré sa má dokončiť koncom roka 2015 Komisia pomenuje nedostatky, ktoré treba vyriešiť a navrhne konkrétne opatrenia s cieľom znížiť zaťaženosť malých a stredných podnikov a pomôcť pri zabezpečovaní súladu s požiadavkami EÚ. Takisto sa zväží možnosť zlepšenia súdržnosti a konzistentnosti medzi právnym rámcom ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a právnymi predpismi v oblasti registrácie, hodnotenia, autorizácie a obmedzovania chemikálií (REACH),
- Podobne budú aj výsledky kontroly vhodnosti iných predpisov o chemických látkach popri právnom rámci REACH (s plánovaným termínom ukončenia do roku 2016) použité na stanovenie ďalších opatrení na zníženie záťaže.

Zlepšenie v oblasti vykonávania

Zníženie administratívnej záťaže nespočíva len v zmene právnych predpisov. Existuje mnoho rôznych ďalších možností ako zlepšiť spôsob vykonávania práva EÚ. Komisia napríklad:

- spustí široké preskúmanie povinností v oblasti podávania správ, aby zistila, ako možno odstrániť existujúcu záťaž. V rámci tohto preskúmania sa pozornosť sústreďí najmä na tie oblasti, v prípade ktorých zainteresované strany v poslednom čase vyjadrili svoje obavy, ako je napr. poľnohospodárstvo, energetika, životné prostredie a finančné služby,
- bude spolupracovať s členskými štátmi s cieľom preskúmať najlepšie spôsoby dosiahnutia súladu s právnymi predpismi EÚ na vnútroštátnej úrovni, ako aj s tými z nich, ktoré iniciovali preskúmanie toho, ako sa darí kombinovať právnu úpravu EÚ s vnútroštátnou právnou úpravou s cieľom napomôcť ochranu životného prostredia (ide o iniciatívu „*Make It Work*“). Cieľom je nájsť riešenia na posilnenie efektívneho uplatňovania práva EÚ na národnej a miestnej úrovni tak, že sa zníži jeho zložitosť, a to bez toho, aby poklesla úroveň ochrany,
- dokončí práce na tvorbe databázy, ktorá bude poskytovať komplexný a spoľahlivý prehľad požiadaviek EÚ a členských štátov v oblasti označovania potravín, čo by malo pomôcť predovšetkým malým a stredným podnikom,
- bude ďalej starostlivo sledovať, aby boli smernice EÚ transponované zrozumiteľne, správne a včas a aby sa pravidlá EÚ vo všetkých členských štátoch vykonávali a presadzovali riadne, čo povedie k právnej istote a umožní občanom a podnikom využívať výhody, ktoré prinášajú príležitosti jednotného trhu.

Zjednodušenie v oblasti financovania EÚ

Napokon treba uviesť, že Komisia sa už dlho zasadzovala za zjednodušenie hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ, aby napomohla maximalizovať výhody z nich vyplývajúce, a to pri zachovaní vysokej kvality hospodárenia s nimi. Pokrok, ktorý sa podarilo dosiahnuť v rámci tohto zjednodušovania, sa sleduje prostredníctvom tabuľky hodnotenia pokroku v dosahovaní administratívneho zjednodušenia, ktorú pravidelne uverejňuje Komisia¹³. Zložitost' administratívnych pravidiel v oblasti realizácie rozpočtu EÚ, a to na úrovni EÚ aj členských štátov, zvyšuje byrokráciu, vedie k časovým stratám, k nákladným kontrolám a chybám. Zjednodušovanie je základným stavebným kameňom nového úsilia EÚ v rámci iniciatívy „rozpočet EÚ so zameraním na výsledky“, pričom Komisia bude pokračovať v tejto snahe, a to napríklad v týchto oblastiach:

- v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, kde Komisia zjednoduší riadenie spoločnej organizácie trhu, a to najmä zlúčením existujúcich 200 nariadení Komisie do 40 vykonávacích a delegovaných aktov,
- v oblasti európskych štrukturálnych a investičných fondov, kde Komisia zriadi skupinu na vysokej úrovni, ktorej cieľom bude monitorovať proces zjednodušovania realizovaný zo strany členských štátov; okrem toho Komisia spustí viacero štúdií s cieľom identifikovať ďalšie možnosti zníženia záťaže a zjednodušenia, a zriadi interaktívnu databázu právnych predpisov a usmernení, ktorá bude určená pre členské štáty, príjemcov finančných prostriedkov a zainteresované strany,
- v oblasti vykonávania rámcového programu pre výskum a inováciu Horizont 2020, v rámci ktorého sa pripravuje druhá vlna zjednodušujúcich opatrení.

4.3. Inkluzívny prístup

Komisia sa bude aktívne snažiť o zapojenie zainteresovaných strán do procesu hľadania možností zlepšenia právnych predpisov EÚ.

Popri novej internetovej stránke „*Lighten the Load – Have Your Say*“ („Obmedzte záťaž – vyjadrite sa“), spomínanej vyššie, Komisia vytvára novú „platformu programu REFIT“, ktorá čoskoro dá občanom možnosť vyjadriť sa a poskytnie základ pre inkluzívnu prácu na spoločnom programe. Do tejto platformy budú zapojení experti na vysokej úrovni z podnikateľskej sféry, spomedzi sociálnych partnerov a občianskej spoločnosti, ktorí budú vymenovaní na základe otvoreného a transparentného procesu, ako aj odborníci zo všetkých 28 členských štátov a odborníci Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov. Každá zo zainteresovaných strán, ktorá má obavy alebo návrhy, bude môcť prezentovať svoje názory na vplyv právnych predpisov EÚ v rámci tejto platformy a bude môcť predložiť svoje návrhy na zlepšenie legislatívy. Platforma posúdi predložené pripomienky, vyžiada si názory na špecifické témy, ako sú napr. „prekážky digitalizácie“, resp. „prekážky inovácie“, a predloží Komisii konkrétne návrhy.

Platforme bude predsedáť prvý podpredseda Komisie. Komisia bude reagovať na všetky návrhy platformy a systematicky ozrejmi, aké kroky chce prijať v nadväznosti na ne. Komisia vyzve členské štáty, aby urobili to isté, keď sa predložené návrhy budú vzťahovať na vnútroštátnu transpozíciu a vykonávanie.

¹³ Tabuľka hodnotenia pokroku v dosahovaní zjednodušovania VFR na obdobie rokov 2014 –2020, COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

5. ZÁVER

V tomto oznámení sa stanovuje rad opatrení, ktoré sú dôkazom obnoveného záväzku Komisie uplatňovať princípy lepšej právnej regulácie v rámci svojej každodennej činnosti. Cieľom je, aby práca Komisie bola transparentnejšia a inkluzívnejšia a aby jej výsledkom boli kvalitnejšie návrhy, ako aj zabezpečiť, aby platné pravidlá plnili svoje významné spoločenské úlohy účinnejšie.

Komisia však zlepšenie právnej úpravy nemôže dosiahnuť sama. Bude si to vyžadovať spoločné nesenie tohto záväzku zo strany všetkých inštitúcií EÚ, ako aj zo strany členských štátov a ostatných aktérov, ako sú napr. sociálni partneri. Osobitnú zodpovednosť za lepšiu právnu reguláciu má Európsky parlament aj Rada. Komisia ich vyzýva, aby na základe jej návrhu bezodkladne pristúpili k rokovaniam o novej medziinštitucionálnej dohode – s cieľom uzavrieť ju ešte pred koncom roka 2015.