



V Bruseli 15. 4. 2019  
COM(2019) 178 final

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

**Lepšia tvorba práva: prehľad činností a udržanie záväzku**

{SWD(2019) 156 final}

## 1. ÚVOD

Junckerova Komisia si zaumienila zmeniť ciele aj spôsob, ako ich dosiahnuť<sup>1</sup>. Rozhodne sme sa zamerali sme sa na desať politických priorít, a vďaka tomu sme dosiahli konkrétne výsledky v otázkach, ktoré sú pre Európanov najdôležitejšie. Jednou z týchto priorít bola demokratická zmena. A keďže zvyšovanie legitimity činnosti EÚ si vyžaduje predovšetkým otvorenejšie a participatívnejšie politiky založené na dôkazoch, v priebehu posledného funkčného obdobia sa zásady lepšej právnej regulácie dostali do jadra našej tvorby politik. Naše vnútorné pracovné metódy a procesy plánovania sme prispôsobili tak, aby sa regulácia zlepšila vo všetkých fázach plánovacieho a programovacieho cyklu a aby boli ročné pracovné programy efektívnejšie.

Zásady lepšej právnej regulácie vyplynuli z túžby zlepšiť európske riadenie<sup>2</sup> a zakotviť udržateľný rozvoj v politikách Únie<sup>3</sup> tak, aby sa hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy nahliadali spoločne. Lepšia právna regulácia je o profesionalizácii každého aspektu tvorby politik a ich prispôbení potrebám dneška. Nejde o nepreniknuteľný byrokratický postup. Účelom lepšej právnej regulácie je, aby sme právne predpisy prijímali, len ak ich potrebujeme na spoločné ciele, ktoré možno účinne dosiahnuť iba spoločnými opatreniami na európskej úrovni. Nejde o tajný deregulačný program. Lepšia právna regulácia je aj o tom, že sa zvažujú alternatívne spôsoby dosiahnutia výsledkov, keďže právne predpisy by nikdy nemali byť samoúčelné. Opatrenia na úrovni EÚ by mali v porovnaní s opatreniami na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni vždy priniesť pridanú hodnotu.

Táto Komisia preto bola ambiciózna, keď to bolo žiaduce, a umiernená, keď si to mohla dovoliť. Naším cieľom bolo dosiahnuť lepšie výsledky pre ľudí a podniky. Zamerali sme sa na budovanie dôvery v inštitúcie Únie. A do tvorby toho, čo Únia robí, čo by mala robiť alebo by mala robiť inak a čo by už nemala robiť, sme sa snažili aktívne zapojiť občanov a partnerské subjekty. V zmysle svojho záväzku zlepšiť reguláciu a zaviesť kľúčové opatrenia ohlásené v máji 2015<sup>4</sup> Komisia vytvorila rámec pre transparentnosť, vyvodzovanie zodpovednosti a rozhodovanie na základe dôkazov, ktorý nám umožnil výrazne pokročiť v plnení týchto cieľov.

### **Rámček 1. Kľúčové opatrenia na zlepšenie regulácie oznámené v máji 2015**

- lepšie zapojiť zainteresované subjekty i) vytváraním príležitostí na spätnú väzbu v celom cykle tvorby politik, a to aj v prípade návrhov delegovaných a vykonávacích aktov; ii) prijatím záväzku, že ku všetkým novým návrhom a hodnoteniam prebehne 12-týždňová konzultácia; a iii) vytvorením nového spoločného webového portálu, kde môžu všetky zainteresované subjekty získať informácie o nových iniciatívach a vyjadriť svoj názor;
- poskytnúť zamestnancom Komisie integrované usmernenia a komplexný súbor nástrojov, ktoré umožnia zlepšiť reguláciu v celom politickom cykle;
- obnoviť záväzok, že skôr, ako sa navrhne zmena súčasných právnych predpisov, budú podrobne vyhodnotené (zásada „najprv vyhodnotiť“);
- zriadiť nezávislý výbor pre kontrolu regulácie, ktorý bude skúmať kvalitu všetkých posúdení vplyvu a hlavných hodnotení a pozostávať zo siedmich členov na plný úväzok, ktorí sa

<sup>1</sup> COM(2014) 910 final: Pracovný program Komisie na rok 2015 – Nový začiatok.

<sup>2</sup> COM(2001) 428: Európske riadenie – biela kniha: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

<sup>3</sup> COM(2002) 276: Oznámenie o posúdení vplyvov: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

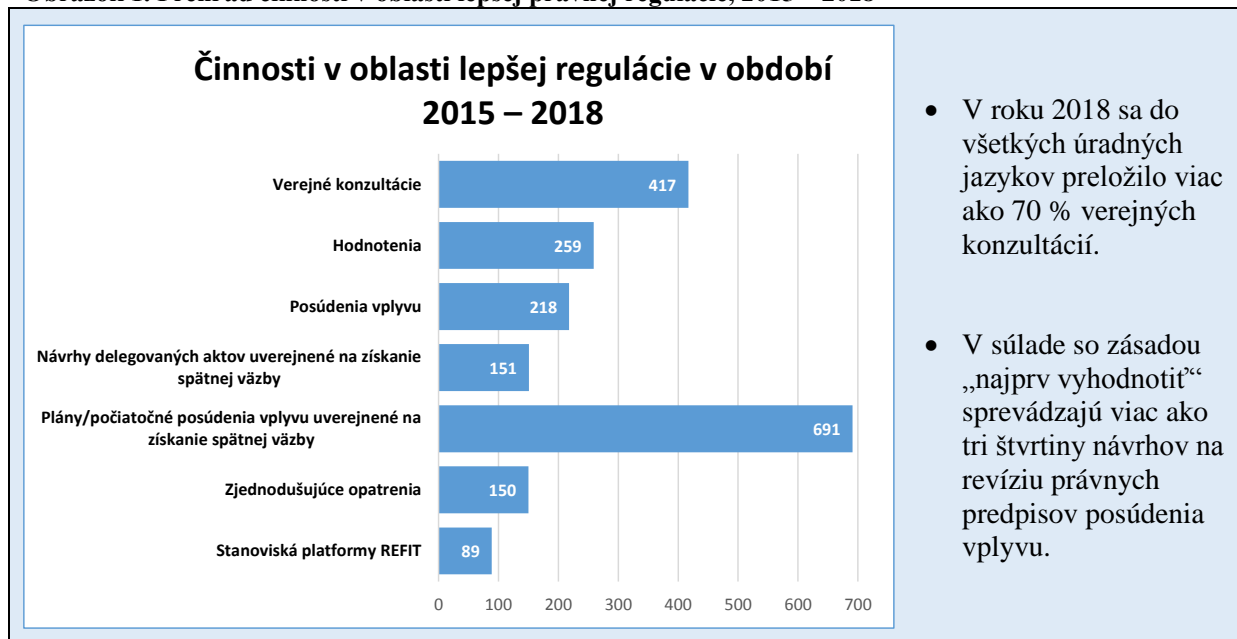
<sup>4</sup> COM(2015) 215 final: Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

nezúčastňujú na tvorbe politík, z ktorých traja budú menovaní z prostredia mimo inštitúcií EÚ;

- prijať nový záväzok<sup>5</sup>, že pri revízii súčasných právnych predpisov sa budú systematicky skúmať možnosti zjednodušenia bez toho, aby to oslabilo ich účel;
- zabezpečiť, aby platforma REFIT poskytovala Komisii v uvedenej úlohe podporu zdola nahor; ako aj
- predložiť návrh, na základe ktorého bola 13. apríla 2016 schválená nová Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva<sup>6</sup>;

Predložili sme oznámenia o dosiahnutých výsledkoch za posledné roky<sup>7</sup> a od roku 2017 každoročne podávame správu o znižovaní zaťaženia<sup>8</sup>.

**Obrázok 1. Prehľad činností v oblasti lepšej právnej regulácie, 2015 – 2018**



Nastal čas zhodnotiť fungovanie jednotlivých nástrojov a procesov tvorby lepšej právnej regulácie. Cieľom bolo zistiť, čo funguje dobre, čo je problematické a aké sú hlavné ponaučenia. Celkový výsledok je pozitívny: lepšia právna regulácia zlepšila spôsob tvorby politík a mala by naďalej tvoriť základ našich pracovných metód pre budúcnosť. Keďže však ostáva priestor na ďalšie zlepšenie, určili sme oblasti, v ktorých by sa mali v širšej diskusii hľadať možnosti, ako ich do budúcnosti zlepšiť. Je to podmienené intenzívnejším spoločným úsilím všetkých, ktorí sú zapojení do navrhovania a vykonávania politických riešení.

V priebehu tohto hodnotenia sme skúmali príslušné štúdie, konzultovali sme s verejnosťou a zisťovali sme sa názory ostatných inštitúcií a orgánov, nevynímajúc tie útvary Komisie, ktoré lepšiu právnu úpravu integrujú do svojej každodennej činnosti. Zohľadnili sme aj závery

<sup>5</sup> Komisia prijala záväzok vykonať toto opatrenie pri každej revízii existujúceho právneho predpisu v pracovnom programe Komisie na rok 2017, ktorému predchádzala konsolidácia existujúceho programu REFIT v balíku z mája 2015.

<sup>6</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG)

<sup>7</sup> COM(2017) 651 final: Dokončenie programu lepšej právnej regulácie: lepšie riešenia v záujme lepších výsledkov; a COM(2016) 615 final: Dosahovanie lepších výsledkov v záujme silnejšej Únie. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf); <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_sk](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_sk)

„osobitnej skupiny pre subsidiaritu a proporcionalitu a scenár Menej, ale efektívnejšie“ (ďalej len „osobitná skupina“)<sup>9</sup> a záväzky, ktoré Komisia v nadväznosti na ne prijala<sup>10</sup>.

Chceli by sme oceniť príspevky zainteresovaných subjektov k hodnoteniu, v ktorých poskytli bohatú spätnú väzbu o súčasnom fungovaní lepšej právnej regulácie. Podrobné výsledky hodnotenia sú uvedené v sprievodnom pracovnom dokumente útvarov Komisie<sup>11</sup>. V tomto oznámení sa najprv vyvodzujú všeobecné ponaučenia a potom sa v ňom preberajú niektoré špecifické oblasti zlepšovania právnej úpravy, v ktorých môže úsilie pokračovať.

## 2. VŠEOBECNÉ PONAUCENIA

*Vo všeobecnosti sa uznáva, že od roku 2015 sa vo viacerých aspektoch dosiahol pokrok. Rovnako rozšírená je požiadavka, aby sa v zlepšovaní právnej regulácie pokračovalo a aby sa stalo integrálnou súčasťou pracovných metód Komisie, ktorú bude zaväzovať k budúcim zlepšeniam.*

Tento názor objavil v širokom rozsahu vo všetkých zainteresovaných skupinách, ktoré okrem toho mali aj svoje konkrétne individuálne obavy. V porovnaní s polarizovanejšími názormi v minulosti teda došlo k zmene, na ktorej sa prejavil komplexný a vyvážený charakter systému Komisie na zlepšovanie právnej regulácie. Zamestnanci Komisie, ktorí sa zúčastnili prieskumu, považovali rôzne nástroje a zásady lepšej právnej regulácie za správne a zároveň predložili množstvo užitočných návrhov, ktoré zohľadníme pri zvažovaní, ako zlepšiť nástroje lepšej právnej regulácie a ich využitie v budúcnosti. Aj na základe publikovaných štúdií<sup>12</sup> sa ukázalo, že odborná komunita víta rozhodnutie Komisie silnejšie sa zaviazať k tvorbe politík na základe dôkazov, ako aj jej usmernenia a nástroje na zlepšenie tvorby práva, platnosť zásady „najprv vyhodnotiť“ a výrazne viac príležitostí zapojiť sa do tvorby politík EÚ. Napokon aj z porovnávacieho posúdenia OECD o systémoch zlepšovania právnej regulácie v jej členských štátoch z roku 2018<sup>13</sup> vyplynulo, že reformy Komisie z roku 2015 priniesli významné zlepšenia. Celkovo možno konštatovať, že regulačná politika Komisie v súčasnosti patrí medzi najlepšie v OECD<sup>14</sup>.

Z hodnotenia je zrejmé, že zlepšovanie tvorby práva sa cení a je žiaduce, aby sa uplatňovalo a skvalitňovalo aj naďalej. *Zlepšenie tvorby práva má dnes dokonca silnejšie opodstatnenie ako v minulosti. Vo svete, v ktorom fakty strácajú význam, a zmes dezinformácií, ozveny sociálnych médií a neskrývanej propagandy oslabuje štruktúru demokratickej diskusie a podkopáva autoritu vedy, nie je tvorba politiky založená na dôkazoch len prioritou z minulosti či každodennou profesionálnou praxou. Ide o zásadnú úlohu pre budúcnosť.*

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en)

<sup>10</sup> COM(2018) 703: Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politík EÚ.

<sup>11</sup> SWD(2019) 156.

<sup>12</sup> Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Úrad pre publikácie Európskej únie, Luxemburg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035 <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

<sup>13</sup> <sup>14</sup> V porovnaní s predchádzajúcim hodnotením OECD (balík o lepšej tvorbe práva vydaný pred májom 2015) sa v súčasnosti Komisia radí na prvé miesto v OECD, pokiaľ ide o zapojenie zainteresovaných subjektov. Pokiaľ ide o politiku hodnotenia vplyvu, je vďaka jej spresneniu a vylepšeniu na treťom mieste a v oblasti hodnotenia postúpila na štvrté miesto. V týchto troch rozmeroch nemá vyššie hodnotenie žiadna členská ani pridružená krajina.

Nástroje lepšej právnej regulácie sa uplatňujú v stále sa meniacom svete, v ktorom sa politické výzvy a priority nepretržite vyvíjajú. Splnenie našich cieľov v oblasti klímy a dosiahnutie cieľov OSN v oblasti trvalo udržateľného rozvoja je čoraz naliehavšie. Zároveň sa zrýchľuje tempo technologických zmien. V tomto čoraz zložitejšom svete je o to dôležitejšie pochopiť medzisektorové vplyvy a hľadať príležitosti na spájanie síl s cieľom pripravovať a uskutočňovať vhodné politické riešenia naprieč celým politickým cyklom, od hodnotenia až po vykonávanie. Napríklad je dôležité mať právnu reguláciu, ktorá podporuje a zároveň využíva inovácie v prospech životného prostredia, hospodárstva a občanov EÚ, alebo rozšíriť digitálny rozmer našich právnych predpisov. Vzhľadom na takéto a ďalšie zmeny sa budeme musieť pozrieť na spôsob, akým tvoríme politiky a podkladáme naše návrhy dôkazmi získanými z hodnotení a posúdení vplyvu.

Zásady lepšej právnej regulácie by mali byť neoddeliteľnou súčasťou inštitucionálnej kultúry akéhokoľvek orgánu, ktorý plní podobné druhy úloh ako Európska komisia. Z hodnotenia, a najmä z rozhovorov so zamestnancami, jasne vyplynulo, že v *Komisií dochádza v posledných rokoch k takejto zmene kultúry. Ešte však nie je nezvratná*. Aby k tomu napokon došlo, Komisia bude musieť ešte nejaký čas naďalej zdôrazňovať význam lepšej právnej regulácie na vnútornej aj vonkajšej úrovni.

*Nástroje a postupy lepšej právnej regulácie majú podporovať politické rozhodovanie, nie ho nahrádzať*. Ich hlavnou úlohou je poskytnúť čo najlepší základ pre včasné a riadne politické rozhodnutia. V praxi to niekedy môže byť náročné, keďže sa neustále objavujú nové a naliehavé politické potreby a postupy zlepšovania regulácie dlho trvajú. Niektoré úpravy a výnimky v postupoch lepšej regulácie sú preto v praxi nevyhnutné a s najväčšou pravdepodobnosťou to tak bude aj v budúcnosti. Komisia sa usilovala obmedziť výnimky zo všeobecných pravidiel, ktoré sa týkajú požiadavky na hodnotenie, verejnú konzultáciu a posúdenie vplyvu, na minimum, odôvodniť výnimky vonkajšiemu svetu jasným a transparentným spôsobom a urobiť všetko pre to, aby sa zásady lepšej právnej regulácie dodržiavali za konkrétnych okolností v čo najväčšej miere. Z hodnotenia vyplynulo, že to tak prevažne bolo, ale nie vždy. Žiada sa v čo najširšom rozsahu zvýšiť úsilie v oblasti plánovania a komunikácie tých aspektov konkrétnej iniciatívy, ktoré sa týkajú lepšej tvorby práva.

*Postupy zlepšovania regulácie nemajú nulové náklady*. Vyžadujú si investície peňažných a ľudských zdrojov a na prípravu iniciatívy, aby mohla byť prijatá, je vzhľadom na formálne požiadavky politického procesu potrebný dlhší čas. Tieto investície sú odôvodnené prínosmi, a tým je v neposlednom rade aj podpora rýchlejšieho a informovanejšieho rozhodovania spoluzákonodarcov o návrhoch Komisie. Náklady však musia zostať primerané. Zo zistení hodnotenia vyplýva, ako by sa postupy lepšej tvorby práva mohli zefektívniť bez toho, aby sa tým oslabil ich účel. Musíme si lepšie uvedomiť, šíriť a využívať skúsenosti a odbornosť zamestnancov Komisie, ako aj výboru pre kontrolu regulácie.

*Napokon hodnotenie opäť potvrdilo, že podmienkou úspechu lepšej tvorby práva je spoločné úsilie*. Keďže nástroje a postupy zavedené Komisiou sa zlepšujú, ďalší pokrok čoraz viac závisí od zlepšení, ktoré Komisia môže podporiť, ale nie sama zabezpečiť. Z hodnotenia napríklad jasne vyplynulo, že kvalita hodnotenia závisí od spoločnej dohody so spoluzákonodarcami a členskými štátmi o optimálnom termíne hodnotenia, ukazovateľoch a rámcoch merania výkonu a o efektívnom spôsobe zberu monitorovaných informácií. Nakoľko sú posúdenia vplyvu užitočné a relevantné, závisí aj od toho, či sa posudzuje aj vplyv zásadných zmien návrhov Komisie, ako sa k tomu spoluzákonodarcovia zaviazali vo všetkých primeraných a potrebných prípadoch<sup>15</sup>. Úsilie Komisie o zjednodušenie sa pozitívne prejaví v závislosti od toho, či spoluzákonodarcovia dodržia príslušné ustanovenia a ako sa ich rozhodnú implementovať členské štáty. Dosah verejných konzultácií závisí od aktívneho

---

<sup>15</sup> Pozri bod 15 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.

zapojenia ďalších iných inštitúcií a celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovne verejnej správy. Vo všetkých týchto oblastiach sa žiada ďalšie kolektívne úsilie.

### 3. ŠPECIFICKÉ OTÁZKY A ÚVAHY O BUDÚCNOSTI

#### 3.1. Otvorenie procesu tvorby politík

Hlavným cieľom tejto Komisie je podporovať účasť Európanov a občianskej spoločnosti na činnostiach tvorby politík. Do nástrojov na to potrebných sme veľa investovali, čím sme pre zainteresované strany vytvorili príležitosti, aby mohli prispievať k tvorbe politík počas celého cyklu. Zaviedli sme požiadavku verejných konzultácií pre všetky posúdenia vplyvu a hodnotenia a výrazne sme zvýšili počet verejných konzultácií preložených do všetkých jazykov EÚ. Nový portál „*Vyjadrite svoj názor*“<sup>16</sup> v súčasnosti poskytuje zainteresovaným stranám prístupové miesto online na oboznámenie sa s činnosťami Komisie v oblasti tvorby politiky a na zaznamenanie ich pripomienok, názorov a ostatných informácií.

Zdá sa, že tieto opatrenia viedli k zvýšeniu angažovanosti zainteresovaných strán. Portál zaznamenáva každoročne viac ako 800 000 návštev. Priemerný počet odpovedí na verejné konzultácie a odpovedí spätnej väzby výrazne kolíše, ale celkovo sa tento počet zvyšuje. Niektoré konzultácie v období od 1. januára 2015 vyvolali vysokú úroveň verejného záujmu<sup>17</sup>.

#### ***Rámček 2. Mechanizmus spätnej väzby k návrhom delegovaných aktov: príklad***

Smernicou (EÚ) 2018/2001 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov sa posilňujú kritériá udržateľnosti bioenergie prostredníctvom rôznych ustanovení vrátane vplyvu, ktorý môže mať výroba biopalív v dôsledku nepriamej zmeny využívania pôdy. Komisia bola splnomocnená prijať delegovaný akt, ktorým sa stanovujú osobitné kritériá na identifikáciu biopalív s vysokým a nízkym rizikom spôsobenia nepriamej zmeny využívania pôdy. Po viacerých stretnutiach so zainteresovanými stranami, s odborníkmi a tretími krajinami bol dokončený návrh delegovaného aktu, ktorý bol uverejnený na účely získania spätnej väzby v období štyroch týždňov. V nadväznosti na tento rozsiahly konzultačný proces a získanú rozsiahlu spätnú väzbu sa Komisia rozhodla v delegovanom akte zmeniť niekoľko významných parametrov<sup>18</sup>. Týkalo sa to najmä kritérií certifikácie biopalív, biokvapalín a palív z biomasy s nízkym rizikom nepriamej zmeny využívania pôdy s cieľom odstrániť potenciálne medzery a zabrániť zneužívaniu týchto ustanovení.

Na základe porovnávacieho posúdenia OECD sa Komisia zaradila v roku 2018 na prvé miesto, pokiaľ ide o jej systém zapájania zainteresovaných strán<sup>19</sup>. Z odpovedí v rámci verejnej konzultácie Komisie vyplýva, že konzultácie a transparentnosť sú dvoma oblasťami,

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_sk](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_sk)

<sup>17</sup> Napríklad konzultácia o [úprave letného času](#) v EÚ v roku 2018 získala 4,6 milióna odpovedí; konzultácia o [právnych predpisoch v oblasti ochrany prírody](#), ktorá sa uskutočnila v roku 2016, získala 550 000 odpovedí, a konzultácia o [spoločnej poľnohospodárskej politike](#) v roku 2017 viac ako 300 000 odpovedí.

<sup>18</sup> C(2019) 2055 final, delegované nariadenie Komisie z 13. marca 2019, ktorým sa dopĺňa smernica (EÚ) 2018/2001, pokiaľ ide o určenie surovín s vysokým rizikom nepriamej zmeny využívania pôdy, pri ktorých sa pozoruje významné rozšírenie produkčnej plochy na pôdu s vysokými zásobami uhlíka, a o certifikáciu biopalív, biokvapalín a palív z biomasy s nízkym rizikom nepriamej zmeny využívania pôdy.

<sup>19</sup> OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.



v ktorých sa zaznamenal od roku 2015 najväčší pokrok. Zároveň boli transparentnosť a konzultácie označené za oblasti, ktoré bude v budúcnosti najviac potrebné zlepšovať. Všeobecne sa uznáva, že systém je vyspelý, jeho potenciál sa však zatiaľ nevyužíva úplne.

Z verejných konzultácií vyplynulo, že stále existuje pomerne nízka úroveň informovanosti o možnostiach účasti na tvorbe politiky Komisie. Takisto existuje dopyt po väčšej transparentnosti, pokiaľ ide o spôsob, akým Komisia podáva správy o výsledkoch svojich verejných konzultácií a žiadostí o spätnú väzbu, ako aj o ich využívaní, pričom tento dopyt je zjavný aj na základe odbornej literatúry. Osobitná skupina tiež zdôraznila úlohu získavania názorov miestnych a regionálnych orgánov v celej Únii. Výbor regiónov odvtedy zriadil pilotnú sieť regionálnych centier na preskúmanie vykonávania politiky EÚ (RegHub) s cieľom posúdiť vykonávanie právnych predpisov EÚ v praxi<sup>20</sup>.

Komisia zintenzívni spoluprácu s Výborom regiónov, Európskym hospodárskym a sociálnym výborom, zastúpeniami Komisie v členských štátoch, vnútroštátnymi orgánmi a inými reprezentatívnymi združeniami s cieľom zvýšiť všeobecné povedomie o možnostiach prispieť k tvorbe politik Komisie. Zameriame sa najmä na spôsoby, ako povzbudiť viac ľudí k tomu, aby sa prihlásili na odber e-mailových upozornení internetového portálu Komisie „Vyjadrite svoj názor“, aby tak mohli byť informovaní o spustení príslušných iniciatív a konzultácií.

Uvedomujeme si tiež, že konzultácie sú pre zainteresované strany veľmi náročné na zdroje. O čo vyššia bude kvalita dotazníkov určených na konzultácie a o čo jasnejšie vysvetlíme, ako sa zohľadnia ich výsledky, o to viac zainteresovaných strán bude chápať hodnotu svojho príspevku a bude chcieť sa opäť zúčastniť. Výpovedná hodnota odpovedí stúpne a investície Komisie do vysokokvalitných konzultačných činností tak budú mať o to väčšie opodstatnenie.

Kľúčovými prostriedkami ďalšieho zlepšovania verejných konzultačných mechanizmov Komisie sú starostlivejšie pripravené konzultačné stratégie<sup>21</sup> využívajúce širokú škálu konzultačných nástrojov a širšie povedomie zainteresovaných strán o možnostiach zapojiť sa, ruka v ruke s lepšími konzultačnými dokumentmi a uspokojivejšími reakciami na príspevky zainteresovaných strán. Mali by sme sa zamyslieť nad tým, ako zlepšiť a monitorovať kvalitu verejných konzultácií a podávania správ. Ak chceme zabezpečiť, aby boli požiadavky na konzultácie primerané ich cieľom, môže byť potrebné prehodnotiť pridanú hodnotu niektorých súčasných požiadaviek.

### **3.2. Lepšie nástroje v záujme zlepšenia politik**

Posúdenia vplyvu, hodnotenia, podporné nástroje (vrátane usmernení a súboru nástrojov pre lepšiu reguláciu) a nezávislá kontrola kvality, ktoré poskytuje výbor pre kontrolu regulácie, sú kľúčovými nástrojmi na to, aby sa dôkazy a vstupy zainteresovaných strán pretavili do objektívnej analýzy ako podkladu pre politické rozhodovanie.

Verejné konzultácie a spätná väzba od vlastných zamestnancov Komisie výrazne podporili takúto tvorbu politiky založenú na dôkazoch a vo všeobecnosti pozitívne reagovali na pokrok, ktorý Komisia dosiahla pri zlepšovaní svojich nástrojov. Tento pokrok sa dokumentuje vo výročných správach výboru pre kontrolu regulácie. Veľmi pozitívny názor vyjadrili aj spoluzákonodarcovia, Európsky dvor audítorov a iné inštitúcie EÚ, ako aj OECD a mnohé

<sup>20</sup> <https://cor.europa.eu/sk/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

<sup>21</sup> Útvary využívajú širokú škálu konzultačných nástrojov vrátane verejných a cielených konzultácií. Cieľom konzultačnej stratégie je navrhnuť účinný a efektívny konzultačný prístup určením rozsahu konzultácie a cieľov, príslušných zainteresovaných strán, plánovaných konzultačných činností, ich harmonogramu a jazykového režimu.

nezávislé štúdie<sup>22</sup>. Väčšina však takisto poukazuje na nedostatky a oblasti, v ktorých je potrebné zlepšenie.

### **Posúdenia vplyvu**

Posúdenia vplyvu slúžia v prvom rade na formovanie politického rozhodovania Komisie. Prostredníctvom nich je možné odôvodniť potrebu a hodnotu opatrení Únie a informovať o tom, na koho budú mať aký dosah, ako aj spoločne posúdiť vplyv na hospodárstvo, spoločnosť a životné prostredie. V súčasnosti sa o nich systematicky diskutuje na rokovaníach Európskeho parlamentu a Rady o návrhoch Komisie. Lepšie pochopenie dôkazov a vplyvov, o ktoré sa opierajú politické rozhodnutia, uľahčuje legislatívny postup. Posúdenia vplyvu sú tiež dôležitým komunikačným nástrojom legitimacy opatrení EÚ, keďže vysvetľujú obsah návrhov Komisie a aj to, ako sa zhodnotili dôkazy, o ktoré sa prijaté rozhodnutia opierajú.

Nie každú iniciatívu však musí sprevádzať posúdenie vplyvu. V niektorých prípadoch by to nemalo význam<sup>23</sup> a v niektorých prípadoch by to jednoducho nebolo možné. 8,5 % návrhov Komisie predložených v rokoch 2015 až 2018 a oznámených v pracovných programoch Komisie<sup>24</sup> nebolo podložených posúdením vplyvu, hoci sa takéto posúdenie vplyvu dalo očakávať<sup>25</sup>. Tento podiel je vyšší, než by sme si želali, ale malo by sa to vnímať vo vtedajšom politickom kontexte a vo svetle naliehavej potreby rýchlo reagovať na vývoj situácie, ako to bolo napríklad v oblasti migrácie a bezpečnosti. Vždy nastanú situácie, ktoré odôvodňujú výnimky, ale uznávame, že je to potrebné oznámiť a čo najskôr vysvetliť dôvody<sup>26</sup>. V takýchto prípadoch zabezpečíme, aby pracovné dokumenty útvarov Komisie, ktoré sprevádzajú návrhy Komisie, prípadne dostatočne podrobné dôvodové správy systematicky poskytovali dostupné informácie, ako aj čo najpodrobnejšiu analýzu alternatívnych možností. V prípadoch, keď Komisia nemá v úmysle uskutočniť posúdenie vplyvu, je verejnosť informovaná prostredníctvom plánov. Preto je dôležité zvýšiť informovanosť o plánoch a zabezpečiť ich rýchle uverejňovanie.

Druhým kľúčovým aspektom je hĺbka analýzy posúdenia vplyvu a čitateľnosť správ. Zainteresované strany požadujú, aby boli posúdenia vplyvu používateľsky ústretovejšie, ale zároveň obsahovali hlbšiu analýzu rôznych súborov vplyvov. Tieto dva odlišné imperatívy sa musia starostlivo vyvážiť. Dospelo sa však k dvom všeobecným poznatkom.

Po prvé, posúdenia subsidiarity predkladané v posúdeniach vplyvu sú často pomerne všeobecné, nadmieru legalistické a formálne. Sú tiež oddelené od posúdenia proporcionality rôznych možností politiky. Aby sa tento problém vyriešil<sup>27</sup>, už sme kladne reagovali na odporúčania osobitnej skupiny a zaviazali sme sa najmä začleniť do našich posúdení vplyvu, dôvodových správ a usmernení v oblasti lepšej právnej regulácie spoločný „raster“ navrhnutý osobitnou skupinou a slúžiaci na posúdenie subsidiarity a proporcionality.

Po druhé, pri posudzovaní primeranej úrovne analýzy je potrebné zväziť rozsah očakávaného vplyvu a limit pre hĺbku analýzy, ktorý ukladajú obmedzenia dostupnosti údajov, času a zdrojov, pričom sa zohľadní význam zachovania rovnováhy a komplexnosti procesu posúdenia vplyvu.

<sup>22</sup> Pozri SWD(2019) 156, najmä oddiel 4.

<sup>23</sup> Komisia v súbore nástrojov lepšej právnej regulácie, nástroj č. 9, vypracovala presné usmernenie o tom, kedy je posúdenie vplyvu potrebné a kedy nie; [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en)

<sup>24</sup> Príloha 1 a príloha 2 k návrhom pracovných programov Komisie.

<sup>25</sup> V prípade ďalších 19,5 % sa posúdenie vplyvu nepovažovalo za potrebné. Ďalšie podrobnosti sú uvedené v dokumente SWD(2019) 156, oddiel 4.

<sup>26</sup> SWD(2017) 350: Usmernenia o lepšej právnej regulácii, rámček 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

<sup>27</sup> COM(2018) 703: Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politik EÚ.



## Hodnotenia

Hodnotenie je jedným z kľúčových pilierov lepšej právnej regulácie. Umožňuje nám skontrolovať, či európske právne predpisy a programy financovania plnia svoj účel a zostávajú aj naďalej relevantné a vhodné na daný účel. Ich prostredníctvom sa identifikujú problémy a ich príčiny, ktoré sa potom premietnu do posúdení vplyvu a nakoniec do návrhov, ktoré môžu priniesť lepšie výsledky. Hodnotenia takisto poskytujú dôkazy potrebné na zjednodušenie a odstránenie zbytočných nákladov bez toho, aby boli ohrozené politické ciele. V roku 2015 sme zaviedli spoločný prístup k všetkým hodnoteniam a zaviazali sme sa, že skôr, než právne predpisy navrhne prepracovať, budú systematicky vyhodnocované. Do konca roka 2018 Komisia vypracovala 259 hodnotení. Približne tri štvrtiny posúdení vplyvu, ktoré podporujú prepracovanie právnych predpisov, teraz sprevádza hodnotenie.

Zásada „najprv vyhodnotiť“ preto funguje. Z hodnotenia však takisto vyplýva, že je potrebné zlepšiť kvalitu hodnotení (najmä pokiaľ ide o návrh a objektivitu), že ich načasovanie nie je vždy vhodné a že by sa v praxi mohli zefektívniť. Dosiachnutiu tohto cieľa však stále bránia významné praktické a politické prekážky.

Po prvé, Európsky parlament, Rada a Komisia zatiaľ nemajú jednotný prístup k hodnoteniu právnych predpisov, a to napriek záväzkom prijatým v Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva<sup>28</sup>. V mnohých prípadoch Komisia nemá primerané informácie o tom, ako právne predpisy Únie fungujú v členských štátoch, pretože právne predpisy prijaté spoluzákonodarcami nezahŕňajú navrhované opatrenia, aby sa zhromažďovali údaje potrebné na kvalitné hodnotenie. Získavanie údajov o dosiahnutých výsledkoch a vplyve právnych predpisov EÚ v praxi vo všetkých členských štátoch zostáva naďalej problematické. V iných prípadoch spoluzákonodarcovia pridávajú požiadavky na celý rad rôznych preskúmaní alebo stanovujú lehoty na hodnotenie právnych predpisov, ktoré uplynú skôr, ako je možné získať dostatok praktických skúseností s uplatňovaním pravidiel. Na tieto nedostatky nedávno upozornil Európsky dvor audítorov. Vyriešiť tento problém si vyžaduje vyššiu úroveň spolupráce medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou<sup>29</sup>, než tú, ktorú ponúka vo svojich nedávnych záveroch Rada<sup>30</sup>. S cieľom zlepšiť kvalitu hodnotení bude Komisia venovať osobitnú pozornosť začleneniu ustanovení o monitorovaní a podávaní správ do svojich budúcich návrhov a bude zvlášť naliehať na zachovanie takýchto ustanovení v právnych predpisoch týkajúcich sa budúceho viacročného finančného rámca.

Po druhé, hoci sa uplatňuje zásada „najprv vyhodnotiť“, hodnotenia sa nie vždy využijú tým najlepším spôsobom. Posúdenia vplyvu vypracované Komisiou by mohli lepšie využívať hodnotenia ako základ na vymedzenie problému a Európsky parlament a Rada vo svojej práci vo všeobecnosti hodnotenia nezohľadňujú<sup>31</sup>. Hodnotenia a posúdenia vplyvu by mali byť lepšie prepojené tak, aby sa zistenia v rámci jedného postupu účinnejšie využili v rámci druhého postupu. Zákonodarcovia sa tak budú môcť na hodnotenia viac spoľahnúť, čím sa zvýši dopyt po kvalitných a užitočných hodnoteniach. Kvalita hodnotení závisí vo veľkej miere od ich pôvodného návrhu, od toho, či sú k dispozícii kvalitné informácie o tom, ako právne predpisy fungujú, od relevantnosti položených otázok pre samotnú tvorbu politiky a od rozsahu analýzy. Ak sú uvedené aspekty nedostatočné, v hodnoteniach sa môžu odignorovať dôležité faktory. Hodnotenia by vždy mali zohľadňovať všetky príslušné právne predpisy vrátane delegovaných a vykonávacích aktov, ako aj vykonávanie práva Únie zo strany členských štátov, keďže aj toto

<sup>28</sup> Pozri body 22 a 23 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.

<sup>29</sup> Osobitná správa Dvora audítorov č. 16/2018: *Preskúmanie ex post týkajúce sa právnych predpisov EÚ: dobre zriadený, no neúplný systém*. Pozri body 52 až 56, body 85 až 87 a odporúčanie 1: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_SK.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_SK.pdf)

<sup>30</sup> Závery Rady z 29. a 30. novembra 2018 st14137/18 schválené Výborom stálych predstaviteľov (Coreper) 14. novembra 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/sk/pdf>

<sup>31</sup> Body 63 a 69 až 70 osobitnej správy Európskeho dvora audítorov č. 16/2018: *Preskúmanie ex post týkajúce sa právnych predpisov EÚ: dobre zriadený, no neúplný systém*.

môže byť zdrojom problémov. V súlade s odporúčaniami osobitnej skupiny by sa malo zväžiť<sup>32</sup>, ako lepšie zapojiť tých, ktorí sa priamo podieľajú na uplatňovaní právnych predpisov Únie na miestnej a regionálnej úrovni, s cieľom využiť ich znalosti z prvej ruky.

### ***Výbor pre kontrolu regulácie***

V roku 2015 sme zriadili výbor pre kontrolu regulácie<sup>33</sup>, ktorý nahradil bývalý výbor pre posudzovanie vplyvu. Nový výbor má v porovnaní so svojím predchodcom podstatne väčšiu nezávislosť a kapacitu, keďže sa skladá zo siedmich členov na plný úväzok, ktorí nie sú nijakým spôsobom zodpovední za tvorbu politiky, pričom traja z nich ani nie sú z Komisie. Kľúčové úlohy výboru boli rozšírené na kontrolu kvality hlavných hodnotení, a nielen posúdení vplyvu, ako to bolo v minulosti. Výbor vykonáva kritické a prísne hodnotenie kvality posúdení vplyvu a zasadzuje sa za potrebné zlepšenia, čím zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní objektívnosti a dôveryhodnosti dôkazovej základne, o ktorú sa opierajú politické rozhodnutia Komisie. Vo veľmi obmedzenom počte prípadov, v ktorých Komisia prijala politické rozhodnutie pokračovať v iniciatíve aj napriek tomu, že výbor nevydal kladné stanovisko vo vzťahu k východiskovému posúdeniu vplyvu, Komisia verejne vysvetlila dôvody takejto voľby. Často sme naše návrhy vzhľadom na nie celkom nepriestrelnú dôkazovú základňu aj upravili, napríklad sme zohľadnili pochybnosti výboru, pokiaľ ide o proporcionalitu uprednostňovanej možnosti v niektorých posúdeniach vplyvu, a navrhli menej radikálne opatrenia<sup>34</sup>.

Zo správ samotného výboru vyplýva, že jeho kontrola má pozitívny vplyv na kvalitu posúdení vplyvu a hodnotení<sup>35</sup>. Odpovede na verejnú konzultáciu takisto potvrdili prínos výboru. Zamestnanci Komisie uviedli, že povinnosť odpovedať na otázky výboru je dobrou prípravou na neskoršie vysvetľovanie politických rozhodnutí Komisie v rámci následných legislatívnych rokovaní. V plnej miere sa uznáva pozitívny prínos výboru pre kontrolu regulácie na zvýšenie kvality legislatívnych návrhov, aj keď niektoré zainteresované strany by uprednostnili inú štruktúru výboru. Hodnotenie zároveň poukázalo na potrebu zvýšiť informovanosť verejnosti o výbore a lepšie mobilizovať jeho odborné znalosti a skúsenosti v Komisii, aby sa zvýšila podpora všeobecného zlepšenia posúdení vplyvu a hodnotení.

### **3.3. Zachovanie účelnosti existujúceho súboru právnych predpisov**

Právne predpisy by si mali zachovať svoju účelnosť a mali by prinášať výsledky, ktoré zákonodarcovia EÚ a verejnosť od nich očakávajú. Táto Komisia sa zamerala na riešenie problému zbytočných nákladov bez toho, aby tým akokoľvek ohrozila svoje ambiciózne politické ciele. Osobitnú pozornosť sme venovali tomu, aby boli právne predpisy postupne prispôbované digitálnemu veku. Tvorba jednoduchších právnych predpisov vedúcich k menšiemu zaťaženiu má za následok takisto ich lepšie vykonávanie a presadzovanie a v konečnom dôsledku lepšie výsledky. Platí to najmä v prípade malých a stredných podnikov.

Na tento účel sme postupne presadili do centra pozornosti program REFIT, podporili ho zriadením skupiny odborníkov na vysokej úrovni pod názvom platforma REFIT, ktorej úlohou je navrhovať opatrenia na zníženie existujúceho zaťaženia bez toho, aby to malo vplyv na politické ciele, a v rozsiahlej miere sme informovali o dosiahnutých výsledkoch.

Komisia v rokoch 2015 až 2018 predložila 150 opatrení na zjednodušenie právnych predpisov Únie. Platforma REFIT podporila toto úsilie. Spracovala 684 podnetov zainteresovaných strán

<sup>32</sup> COM(2018) 703: Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politík EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_sk](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sk)

<sup>34</sup> Ďalšie príklady sú uvedené v oddiele 4.3 dokumentu SWD(2019) 156.

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf)

a prijala 89 stanovísk<sup>36</sup>, na ktoré Komisia odpovedala, a to aj v kontexte ročných pracovných programov. Komisia podáva každoročne prehľadné správy o výsledkoch tohto úsilia<sup>37</sup>, a to aj prostredníctvom hodnotiacej tabuľky<sup>38</sup>, ktorá je k dispozícii online a ktorá je používateľsky ústretovejšia. V rámci nižšie sa uvádza niekoľko názorných príkladov.

**Rámček 3. Príklady zjednodušení právnych predpisov, ktoré nadobudli účinnosť v roku 2018.**

**Daň z pridanej hodnoty (DPH) pre cezhraničný elektronický obchod medzi podnikom a koncovým zákazníkom<sup>39</sup>.** Týmto právnym predpisom, pôvodne navrhnutým v roku 2016, sa zriaďuje jednotné kontaktné miesto, na ktorom obchodníci, ktorí zákazníkom predávajú tovar online, môžu vybaviť svoje povinnosti v súvislosti s DPH prostredníctvom jediného, používateľsky ústretového internetového portálu. Obchodníci ponúkajúci tovar online sa už nebudú musieť zaregistrovať na účely DPH v každom členskom štáte, v ktorom predávajú tovar. V čase predkladania návrhu Komisia odhadla, že jednotné kontaktné miesto povedie k celkovej úspore podnikov v hodnote 2,3 mld. EUR a k zvýšeniu príjmov členských štátov z DPH o 7 mld. EUR.

**Jednotná digitálna brána na poskytovanie informácií, postupov a služieb pomoci a riešenia problémov<sup>40</sup>.** Týmto právnym predpisom, pôvodne navrhnutým v roku 2017, sa zriaďuje jednotná digitálna brána s cieľom zabezpečiť občanom a podnikom EÚ centralizovaný prístup k informáciám, ktoré potrebujú na uplatňovanie svojich práv v EÚ. Brána integruje viaceré siete a služby na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ. Poskytuje používateľsky ústretové rozhranie vo všetkých úradných jazykoch EÚ. V čase predkladania návrhu Komisia odhadla, že jednotná digitálna brána by mohla znížiť o 60 % 1,5 mil. hodín, ktoré ľudia v súčasnosti strávia prieskumom online pred tým, než sa rozhodnú odísť do zahraničia, a podniky by mohli ušetriť 11 až 55 mld. EUR ročne.

**Spolupráca v oblasti ochrany spotrebiteľov<sup>41</sup>.** Týmto právnym predpisom, pôvodne navrhnutým v roku 2016, sa modernizujú mechanizmy spolupráce na zníženie škôd spôsobených spotrebiteľom z dôvodu cezhraničného porušovania právnych predpisov. Nariadením sa zabezpečí pohotovejšia ochrana spotrebiteľov a členským štátom a podnikom sa zároveň ušetria čas a prostriedky. Vďaka dodatočným právomociam v oblasti spolupráce môžu orgány konať rýchlejšie a ušetriť náklady tým, že spoločnými silami zamedzia rozsiahlemu porušovaniu právnych predpisov pri obchodovaní cez internet. Podniky pôsobiace vo všetkých členských štátoch alebo v ich prevažnej väčšine budú mať možnosť rokovať o záväzkoch na úrovni EÚ, čo povedie k zjednodušenému, rýchlejšiemu a lacnejšiemu riešeniu problémov týkajúcich sa spotrebiteľov.

**Európske štrukturálne a investičné fondy<sup>42</sup>.** Týmto nariadením, pôvodne navrhnutým v roku 2016, sa zavádzajú konkrétne zjednodušujúce ustanovenia s cieľom zjednodušiť využívanie fondov pre príjemcov a orgány a zabezpečiť väčšiu pružnosť pravidiel financovania. V čase predkladania návrhu Komisia odhadla, že tieto zjednodušenia znížia náklady spojené s vykonávaním predpisov EÚ, ako aj počet chýb, čo prispeje k optimalizácii vplyvu viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020.

<sup>36</sup> Z toho 129 podnetov predstavovalo žiadosti zainteresovaných strán o informácie resp. sa zaoberalo otázkami mimo mandátu platformy REFIT.

<sup>37</sup> Pozri napríklad Ročný prieskum zaťaženia za rok 2018: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey\\_sk](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_sk)

<sup>38</sup> <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/sk/index.html>

<sup>39</sup> COM(2016) 757.

<sup>40</sup> COM(2017) 256.

<sup>41</sup> COM(2016) 283.

<sup>42</sup> COM(2016) 605; v rámci činnosti skupiny nezávislých odborníkov na vysokej úrovni zameranej na monitorovanie zjednodušenia pre príjemcov prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorú Komisia zriadila v júli 2015, sa identifikovali príležitosti na odstránenie zbytočnej zložitosti pravidiel politiky súdržnosti.

Z hodnotenia vyplynulo, že úsilie Komisie o zjednodušenie a zníženie zbytočného zaťaženia je vítané a prinieslo výsledky. O týchto výsledkoch, ktoré sa vo všeobecnosti nepovažujú za dostatočné, však nebolo poskytnutých dostatok informácií.

Preto je potrebné zvážiť, prečo je zjednodušenie často komplikované a znižovanie zaťaženia také náročné. Je dôležité vyhnúť sa tomu, aby bolo úsilie zamerané len na kvantifikáciu úspor na nákladoch a prínosov nad rámec toho, čo je primerané. Cieľom zjednodušenia nie je kvantifikácia ako taká. Hoci je kvantifikácia užitočná, je často obmedzená kvalitatívnou povahou určitých vplyvov alebo dostupnosťou a spoľahlivosťou údajov. Je to obzvlášť ťažké, keď sa snažíme kvantifikovať prínosy tam, kde sú kvalitatívne metódy často vhodnejšie.

Komisia stále nie je presvedčená o tom, že by bolo veľmi užitočné zaviesť tie druhy prístupov vychádzajúcich zo sledovaných cieľov zameraných na znižovanie zaťaženia, ktoré navrhla Rada a niektoré členské štáty. Dôvody takéhoto stanoviska Komisie boli podrobne vysvetlené v roku 2017 a žiaden z nich sa nezmenil<sup>43</sup>. Na základe prístupov vychádzajúcich zo sledovaných cieľov sa mnohokrát prehliada skutočnosť, že je legitímne a potrebné uložiť určité náklady na dosiahnutie dôležitých spoločenských cieľov. Komisia uprednostňuje zamerať sa na náklady, ktoré nie sú potrebné na dosiahnutie cieľov právnych predpisov, pričom sa v tejto otázke chce spoliehať na dôkazy a zapojiť aj zainteresované strany. Takýto prístup je transparentnejší, menej svojvoľný a je nepravdepodobné, že by viedol k deregulačným účinkom, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie želaných politických cieľov.

Komisia bude naďalej premýšľať o tom, ako čo najlepšie identifikovať potenciál na zjednodušenie a premietnuť ho do cieľov programu REFIT alebo ako uľahčiť a zviditeľniť prijatie zjednodušujúcich opatrení. Prínosom by bolo aj zlepšenie identifikácie nadmerných nákladov v hodnoteniach. V správe osobitnej skupiny sa poukázalo na kombinované účinky právnych predpisov (vrátane delegovaných aktov a vykonávacích aktov), ktorých vplyv nemusí byť dostatočne posúdený alebo hodnotený. Program REFIT by mohol s pomocou platformy REFIT pravdepodobne zohrávať významnejšiu úlohu pri určovaní a riešení legislatívnej hustoty<sup>44</sup>.

Zistenia hodnotenia poukazujú na podporu pre platformu REFIT. Platforma samotná je spokojná s vlastným prínosom k úsiliu v rámci programu REFIT a domnieva sa, že by mala pokračovať vo svojej súčasnej podobe<sup>45</sup>. Väčšina zainteresovaných strán chce, aby bola platforma produktívnejšia, aby zhromaždila viac nápadov na zjednodušenie a konkrétne zmeny, ktoré by plynuli z týchto nápadov. Komisia sa s týmito cieľmi stotožňuje.

Platforma má kapacitu mobilizovať a šíriť poznatky o praktickom vykonávaní a vplyve právnych predpisov EÚ. Na plné využitie tohto potenciálu účinnejším a efektívnejším spôsobom je však potrebné vyvinúť väčšie úsilie. Platforma si vyžaduje značné investície jej členov a Komisie. Prípadný nástupca platformy by teda mal zefektívniť jej pracovné metódy, mal by byť lepšie známy širokej verejnosti a poskytovať včasnú spätnú väzbu. Mal by klásť väčší dôraz na otázky, akými sú subsidiarita, proporcionalita, legislatívna hustota, a to popri existujúcom zameraní sa na zjednodušenie<sup>46</sup>. Na tento účel by sa mohli preskúmať možnosti

<sup>43</sup> Podrobnejšie k tomu pozri COM(2017) 651: Dokončenie programu lepšej právnej regulácie: lepšie riešenia v záujme lepších výsledkov; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

<sup>44</sup> Legislatívna hustota je vymedzená ako počet právnych predpisov v danej oblasti politiky.

<sup>45</sup> Stanovisko platformy REFIT XXII.10. a „REFIT Platform Survey – Future prospects“ (Prieskum platformy REFIT – Vyhliadky do budúcnosti), prijaté 14. marca 2019; [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en)

<sup>46</sup> Pozri oddiel 4.5 dokumentu COM(2018) 703: Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politik EÚ.



rozšírenia jej odborných znalostí a zapojenia miestnych a regionálnych orgánov, ktoré sú zodpovedné za vykonávanie mnohých právnych predpisov Únie.

Činnosť Výboru regiónov a Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru by mohla stimulovať činnosť platformy. Samotní členovia platformy by mohli iniciovať činnosť spojenú s plánovanými hodnoteniami právnych predpisov, pričom by mohli využívať svoje kontakty s existujúcimi sieťami v členských štátoch. Dobrým východiskovým bodom v tomto ohľade by mohli byť podnety zaslané osobitnej skupine<sup>47</sup>.

### 3.4. Lepšia právna regulácia ako spoločné úsilie

Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva z roku 2016<sup>48</sup> je vyjadrením spoločnej zodpovednosti Európskeho parlamentu, Rady a Európskej komisie poskytovať vysokokvalitné právne predpisy Únie založené na zásadách lepšej regulácie, transparentnosti a spolupráce počas celého legislatívneho cyklu. Dohoda je stále pomerne nová, napriek tomu priniesla niekoľko významných úspechov. V spoločnom vyhlásení, ktoré podpísali predsedovia Európskeho parlamentu, Rady a Komisie, sa uvádzajú návrhy, ktorými je potrebné sa v rámci legislatívneho procesu zaoberať prioritne. V oblasti delegovaných aktov a vykonávacích aktov sa dosiahol pokrok pri nahrádzaní starých postupov postupmi, ktoré sa predpokladajú v Lisabonskej zmluve<sup>49</sup>, s cieľom dohodnúť kritériá použitia delegovaných aktov alebo vykonávacích aktov<sup>50</sup> a otvoriť proces vypracúvania delegovaných aktov<sup>51</sup>. Komisia teraz v súvislosti so zjednodušením právnych predpisov Únie predstavuje ročný prieskum zaťaženia.

V iných oblastiach dohody je pokrok zmiešaný. Napríklad výskumná služba Európskeho parlamentu pravidelne poskytuje počiatkové hodnotenia kvality posúdení vplyvu Európskej komisie a vykonala 40 posúdení vplyvu podstatných pozmeňujúcich návrhov Európskeho parlamentu. Rada zriadila vlastnú kapacitu na posúdenie svojich zásadných pozmeňujúcich návrhov, ale zatiaľ ju nevyužila.

Ako už bolo uvedené, na lepšie hodnotenie právnych predpisov Únie je potrebná väčšia spolupráca a solídnejší základ. Okrem toho členské štáty ešte stále nepodávajú transparentné informácie v prípadoch, keď pri transpozícii právnych predpisov EÚ pridávajú povinnosti nad rámec požiadaviek práva Únie (tzv. gold-plating)<sup>52</sup>. Komisia investovala do IT platformy s cieľom posilniť transparentnosť v tejto oblasti, ale iba dva členské štáty oznámili takéto ustanovenia za posledné tri roky<sup>53</sup>. Je dôležité, aby rozhodnutia členských štátov týkajúce sa

<sup>47</sup> Príloha VI k Správe o osobitnej skupine pre subsidiaritu, proporionalitu a scenár „Menej, ale efektívnejšie“. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sk.pdf)

<sup>48</sup> Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva; Ú. v. EÚ L 123, 12.5.2016; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG)

<sup>49</sup> Európsky parlament a Rada (ako spoluzákonodarcovia) môžu Komisiu splnomocniť na prijatie sekundárnych aktov práva Únie. Toto splnomocnenie je možné na základe článkov 290 a 291 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). V právnych predpisoch Únie však stále existuje veľa splnomocnení, ktoré sa riadia starším regulačným postupom s kontrolou, a tie sa musia aktualizovať. Komisia predložila potrebný návrh na zosúladenie celkovo 168 aktov [COM(2016) 799], pričom spoluzákonodarcovia dosiahli dohodu o zosúladení 64 z týchto aktov a v súčasnosti sa toto zosúladenie dokončuje.

<sup>50</sup> Diskusie Európskeho parlamentu a Rady o výbere medzi delegovanými aktmi (článok 290 ZFEÚ) a vykonávacími aktmi (článok 291 ZFEÚ) sú často zložité. Kritériá majú slúžiť na to, aby sa tento výber stal menej sporným.

<sup>51</sup> Nový spoločný register delegovaných aktov bol zavedený v decembri 2017 s prístupom verejnosti. Tento register umožňuje verejnosti prístup k jednotlivým krokom pri príprave, prijímaní, kontrole a uverejňovaní delegovaných aktov: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

<sup>52</sup> Stanovisko platformy REFIT XXII.9., „Transparent transposition (Implementation)“ [Transparentná transpozícia (implementácia)], prijaté 14. marca 2019: [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en)

<sup>53</sup> Pozri bod 43 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.

transpozície a vykonávania nemali za následok zbytočnú zložitosť transponovaných predpisov.

Ešte je potrebné veľa urobiť na to, aby sa mohli postupy lepšej právnej regulácie na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni pozitívne ovplyvňovať. Ako nedávno poznamenala OECD, viacero členských štátov by mohlo lepšie informovať svoje zúčastnené strany o možnostiach, ktoré ponúkajú konzultácie a mechanizmy spätnej väzby Komisie, prípadne poskytnúť lepšie dôkazy a informácie v priebehu navrhovania právnych predpisov s cieľom doplniť existujúce postupy Európskej komisie<sup>54</sup>.

#### 4. ZÁVERY

Súčasná Komisia zaradila lepšiu právnu reguláciu medzi priority svojej tvorby politik. Vďaka tomu dosiahla lepšie výsledky z hľadiska desiatich politických priorít stanovených na začiatku jej mandátu.

Pokiaľ ide o budúcnosť, potreba tvorby politiky založenej na dôkazoch a podporujúcej politické priority EÚ stále rastie. Lepšia právna regulácia je čoraz vlastnejšou súčasťou inštitucionálnej kultúry Komisie a široko ju podporujú zainteresované strany, ktoré chcú byť ešte viac a zmysluplnejšie zapojené do našej tvorby politik. Existuje však priestor na ďalšie zlepšenie, pokiaľ ide o spôsob organizácie postupov lepšej tvorby práva. Výraznejšie spoločné úsilie, ktoré sa začína uplatňovaním Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva, by tiež prispelo k ďalšiemu zlepšeniu kvality právnych predpisov Únie.

V tomto oznámení sme určili niektoré prierezové zásady, ktoré treba zohľadniť, a zmapovali sme možné spôsoby, ako urobiť zadosť nášmu záväzku zlepšiť reguláciu v nasledujúcich rokoch.

---

<sup>54</sup> OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.