



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.11.2006
COM(2006) 689 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Strateški pregled boljše pravne ureditve
v Evropski uniji**

{COM(2006) 690 konč.}
{COM(2006) 691 konč.}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Strateški pregled boljše pravne ureditve v Evropski uniji

Povzetek

Zakoni in predpisi so temeljni za zagotavljanje poštenega in konkurenčnega trga, blaginje državljanov, učinkovitega varovanja javnega zdravja in okolja. Cilj boljše pravne ureditve je ustvariti čim večje koristi s čim manjšimi stroški. Boljša pravna ureditev lahko znatno poveča produktivnost in zaposlovanje ter tako prispeva k rasti in delovnim mestom. Zakonodajno okolje v Evropi razvijajo Unija in države članice v mednarodnem smislu – boljša pravna ureditev je zato skupna odgovornost.

V tem strateškem pregledu, h kateremu so priloženi ločeni dokumenti o poenostavitvi in upravnih stroških, je analiziran dosežen napredek in navedeni prihodnji glavni izzivi.

Boljša pravna ureditev zajema oblikovanje politike od njene začetne zasnove do izvajanja in uveljavljanja, pri čemer se skrbno uporablja načelo subsidiarnosti. Z obširnimi posvetovanjem pri oblikovanju politik se zdaj zagotavlja sistematična obravnava stališč zainteresiranih strani. V skladu z obširnimi smernicami je bilo pripravljenih več kot 160 ocen učinka, da se olajšajo odločitve Komisije. Upravni stroški se merijo. Komisija je pregledala predloge, ki so bili v obravnavi, ko je začela svoj mandat leta 2004, in umaknila 68 predlogov, nadaljnjih 10 pa namerava umakniti leta 2007.

Že obstoječa zakonodaja je še posebno pomembna za državljane in gospodarske subjekte. Zato je Komisija začela obsežen program poenostavitve za obdobje 2005–2008 z več kot 100 pobudami. Do konca leta 2006 bo sprejetih okoli 50 predlogov. Več kot 20 teh predlogov je v obravnavi na Svetu in v Evropskem parlamentu. Ti predlogi morajo imeti večjo prednost.

EP in Svet sta podpisala medinstitucionalni sporazum o boljši zakonodaji in si prizadevata za uporabo boljše pravne ureditve v praksi (na primer s pripravo nekaterih ocen učinka o pomembnih spremembah k predlogom Komisije). Narediti pa je mogoče še več.

Napredek na ravni držav članic se je znatno pospešil od sprejetja Integriranih smernic za rast in delovna mesta – 19 držav članic je uvedlo ali bo oblikovalo strategijo za boljšo pravno ureditev, 17 držav članic pa je že izmerilo upravne stroške ali so v postopku merjenja. Več držav članic si je zastavilo skupne cilje za zmanjšanje upravnih obremenitev. Ocene učinka se pripravljajo širše, čeprav pogosto zajemajo le delne vidike. Devet držav ima na voljo programe za poenostavitev, osem držav članic pa je začelo z začasnimi pobudami za poenostavitev. Posvetovanje je obvezno le v devetih državah članicah.

Spodbudno je ugotoviti, da obstaja velik napredek tako na evropski kot tudi na nacionalni ravni. Vendar je razvoj boljše pravne ureditve proces in ne dogodek, pomembni izzivi pa ostajajo. Komisija opredeljuje naslednje prednostne naloge za različne strani:

Evropska komisija:

- posodobljen program za poenostavitev, katerega cilj je ustvarjanje dejanskih gospodarskih koristi, zlasti z zmanjšanjem upravnih obremenitev, in vključitev tega programa v zakonodajni in delovni program Komisije. Za leto 2007 je načrtovanih 47 pobud¹;
- povečano spremljanje ocen učinka z uvedbo neodvisnega odbora za oceno učinka pod vodstvom predsednika;
- krepitev uveljavljanja zakonodaje Skupnosti;

Svet in Evropski parlament:

- bolj sistematične ocene učinka poglavitnih sprememb k predlogom Komisije;
- zelo pomembna prednostna naloga so predlogi za poenostavitev, ki so v obravnavi, kodifikacija in razveljavitev zastarele zakonodaje;

države članice:

- razvoj in uveljavljanje mehanizmov posvetovanja, kadar manjkajo;
- bolj sistematična ocena gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov s pomočjo ustreznih smernic in virov ter večja preglednost rezultatov;
- razvoj programov za poenostavitev, kadar manjkajo;
- izboljšana uporaba zakonodaje Skupnosti.

EU in države članice:

Komisija predlaga začetek ambiciozne strategije za zmanjšanje upravnih obremenitev. Ker upravne obremenitve izhajajo iz evropske in nacionalne zakonodaje, Komisija predlaga, da Evropski svet spomladi 2007 določi, da mora biti skupni cilj zmanjšanja upravnih obremenitev v višini 25 % dosežen do leta 2012.

Medtem morajo države članice sprejeti podobne ukrepe na nacionalni ravni in v istem obdobju izpolniti jasne obveznosti glede zmanjšanja upravnih obremenitev. Napredek teh prizadevanj bo zajet v nacionalnih programih reform in ocenjen v okviru letnih poročil o napredku na Evropskem svetu spomladi.

¹ Zakonodajni in delovni program Komisije za leto 2007 - COM(2006) 629 z dne 24.10.2006.

I. PROGRAM BOLJŠE PRAVNE UREDITVE

Evropska unija naj bi spodbujala zakonodajno okolje, ki varuje državljane, medtem ko evropskim gospodarskim subjektom omogoča učinkovitejšo konkurenčnost in večjo inovativnost v nadvse konkurenčnem svetovnem okolju. Velik del evropske zakonodaje je namenjen prav uresničevanju enotnega trga. Zajema druga področja politike, pri katerih so se države članice EU strinjale o skupnih politikah (na primer kmetijstvo, ribištvo, trgovina, carina) ali o dodani vrednosti ukrepanja na evropski ravni (na primer okolje, zdravje in varstvo potrošnikov). Te politike potrebujejo dogovorjena pravila, ki se dosledno uporabljajo.

Priprava zakonodaje na evropski ravni je močno zmanjšala obseg odvečne birokracije. Eno skupno pravilo, ki se uporablja v vseh državah članicah, je veliko preprostejše in učinkovitejše kot zapletena mreža različnih pravil na nacionalni in regionalni ravni. Evropska zakonodaja uspešno odpravlja škodljive ovire za konkurenco in navzkrižja med nacionalnimi pravili.

Razvoj zakonodaje EU je postopen proces, pri katerem se nova pravila dodajajo k obstoječim. Čas je, da se na najbolj zrelih področjih politike ta zakonodaja prouči in preveri, ali se jo lahko poenostavi – da se olajšajo obremenitve za gospodarske subjekte in državljane ter da se zagotovi jasna, posodobljena, učinkovita in uporabniku prijazna zakonodaja. Zakonodajo je treba nenehno pregledovati in posodabljeni, če hočemo ostati v koraku s tehnološkim razvojem in svetovnimi trgi.

Ta Komisija je dala prednost poenostavitvi in izboljšanju zakonodajnega okolja. Na podlagi prejšnjih pobud je Komisija leta 2005 začela program „boljše pravne ureditve“, da bi zagotovila kakovostne pobude ter posodobila in poenostavila obstoječo zakonodajo. Ta program se uporablja za vse stopnje političnega cikla:

- Za obstoječo zakonodajo potekajo prizadevanja za poenostavitve in posodobitve pravnega reda z zakonodajnimi tehnikami, kot so preoblikovanje, razveljavitev, kodifikacija ali pregled. Načini za zmanjšanje upravnih obremenitev se proučujejo. Prednost je treba dati zagotavljanju pravnega in pravočasnega izvajanja zakonodaje.
- Za nove predloge ter za posvetovanje z zainteresiranimi stranmi² in strokovnjaki je bil vzpostavljen celovit sistem za oceno učinkov – gospodarskih, socialnih in okoljskih – da se izboljšata kakovost in skladnost oblikovanja politike. Ob tem je treba zagotoviti, da so predlogi sorazmerni z zadevnimi težavami in da je treba ob upoštevanju subsidiarnosti ukrepati na ustrezni ravni.
- Komisija pregleduje tudi predloge, ki so v obravnavi pri sozakonodajalcu, da bi ugotovila, ali prihaja do zamude pri sprejemanju zaradi kakovosti in ustreznosti predlogov ter ali jih je zato treba umakniti.

² Komisija bo poročala o izidu javnega posvetovanja glede svojih minimalnih standardov za javno posvetovanje v prihodnjem sporočilu o pobudi za preglednost v Evropi.

Ti ukrepi se vzajemno dopolnjujejo. Pred poenostavitvijo zakonodaje se vplivi ocenijo, načini za zmanjšanje upravnih obremenitev pa se proučijo. Prekrivanja in nedoslednosti Komisija odkrije in odstrani. Vprašanjem o izvajanju je namenjeno več pozornosti tako pri oblikovanju politik in zakonodaje kot tudi pri njihovem pregledu in morebitnih spremembah. Ta prizadevanja stremijo k zelo kakovostni ureditvi na najboljši možen način in ne k deregulaciji.

Boljša pravna ureditev je skupna odgovornost. Komisija predstavlja predloge za sprejetje Evropskemu parlamentu in Svetu. Nacionalne vlade in parlamenti v nacionalno zakonodajo prenesejo zakonodajo EU, ki se pogosto uporablja na regionalni in lokalni ravni. Obstaja tveganje, da se zakonodaja na tej poti od zasnove do izvajanja postopno „olepša“. Odgovornost za dobro oblikovanje zakonodaje je skupna. Da bi dosegla cilje boljše pravne ureditve, se Komisija opira na tesno sodelovanje z drugimi evropskimi institucijami, državami članicami in lokalnimi upravami. Institucije so v medinstitucionalnem sporazumu o boljši zakonodaji leta 2003, skupaj z več dopolnilnimi sporazumi, določile, kako bi lahko sodelovale pri boljšem oblikovanju zakonodaje.

II. NAPREDEK IN PRIHODNJI IZZIVI

1. Posodobitev obstoječe zakonodaje

Medtem ko evropska zakonodaja sama pomeni poenostavitev („ena ureditev namesto 25“), je bistvenega pomena, da se v hitro spreminjajočem se svetu pregleda in racionalizira zakonodaja, odpravijo prekrivanja in izkoristijo hitro razvijajoče se nove tehnologije.

Poenostavitev obstoječe zakonodaje

Komisija je okrepila svoja prizadevanja za posodobitev in poenostavitev zakonodaje EU. Okoli 50 predlogov od 100, ki so bili prvotno načrtovani za obdobje 2005–2008 v tekočem programu za poenostavitev³, bo sprejetih do konca leta 2006. Ti vključujejo pomembne predloge za gospodarske subjekte, na primer predlog za carinski zakonik, ki naj bi olajšal izmenjavo podatkov, racionaliziral in poenostavil postopke; predlog za področje odpadkov, ki naj bi določal natančne opredelitve in spodbudil trg za predelavo odpadkov, ter predlog za poenostavitev postopkov pri plačilnih storitvah.

Komisija je zdaj posodobila svoj tekoči program za poenostavitev⁴, v katerem so predvidene nadaljnje pobude, na primer v kmetijstvu, ribištvu, označevanju in statistikah. Komisija sledi svojemu ambicioznemu cilju in prilagaja svoj časovni okvir, da se omogoči kakovostna priprava (na primer ocena učinka, posvetovanje in naknadno ocenjevanje obstoječe zakonodaje).

Ker poenostavitev pomeni spremembo in prilagoditev, zahteva posvetovanje na ravni sektorjev. Komisija dejavno sodeluje v posvetovanju s tistimi, ki so najbolj prizadeti, proučuje težave in išče praktične rešitve. Pomemben je tudi mednarodni okvir (na primer na področju računovodstva, javnih naročil in pravic intelektualne lastnine).

³ COM(2005) 535 z dne 25.10.2005.

⁴ Prvo poročilo o napredku o strategiji za poenostavitev zakonodajnega okolja - COM(2006) 690.

Sozakonodajalec mora predlogom za poenostavitev dati večjo prednost. Trenutno je v obravnavi več kot 20 predlogov za poenostavitev. Upoštevati je treba postopke za olajšanje hitrejšega sprejemanja predlogov za poenostavitev.

Države članice morajo razviti lastne nacionalne programe za poenostavitev, da se zagotovi, da prednosti manj strogega zakonodajnega okolja Skupnosti ne bodo spodbijala nova nacionalna pravila. V fazi prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo pogosto pride do izboljšav, ki jih zakonodaja EU ne predpisuje. Tako „prekomerno izvajanje postopkov“ lahko zelo presega zahteve, ki jih določa zakonodaja EU.

Zmanjšanje upravnih obremenitev

Večina stroškov, ki jih nalaga zakonodaja, je povezanih z naložbo (na primer postavitev varnostne opreme), ki mora biti v skladu z zakonodajo. Vendar obstajajo drugi upravni stroški, kot so stroški, nastali pri izpolnjevanju zahtev poročanja. Te stroške je treba zmanjšati, kadar je to mogoče, ne da bi tvegali nedoseganje ciljev zakonodaje. Izkušnje držav članic kažejo, da lahko javni organi naredijo veliko za zmanjšanje neupravičenih upravnih obremenitev zakonodaje – ocenjuje se, da gospodarske koristi takšnih ukrepov ustrezajo povečanju ravni BDP, ki lahko doseže 1,5 % BDP ali 150 milijard EUR⁵.

Komisija je razvila skupno metodologijo za ocenjevanje upravnih stroškov in jo uporablja v lastnih predhodnih ocenah učinka za novo zakonodajo.

Trenutna prednostna naloga je zmanjšanje upravnih obremenitev, ki jih nalaga obstoječa zakonodaja. Komisija skupaj z državami članicami pripravlja pristop za skupno merjenje obremenitev obstoječe zakonodaje v EU. Vprašanja, ki jih Komisija proučuje (na primer primerljivost meritev, določanje izvora obveznosti, cilji zmanjšanja in porazdelitev obremenitev itd.), ter izkušnje, pridobljene na podlagi pilotnega projekta, so podrobneje določeni v delovnem dokumentu Komisije.

Komisija tudi proučuje, kako najbolje določiti kvantitativne cilje zmanjšanja za obstoječo zakonodajo. Več držav članic je že izvedlo takšno meritev in sklenilo, da je 25-odstotno zmanjšanje upravnih obremenitev ambiciozno, vendar izvedljivo. Izkušnje v nekaterih državah članicah so pokazale, da so bili takšni cilji učinkoviti pri vzpostavitvi okvira ter pri potrebnem dinamizmu in zagonu. Takšne cilje je treba oblikovati v skladu s tem, kje obstajajo obremenitve. Na določenih področjih (na primer na področju kmetijstva in carine) lahko ukrepi na evropski ravni neposredno zmanjšajo obremenitve; na drugih področjih pa bodo ukrepi držav članic znatno več prispevali k zmanjšanju obremenitev. Države članice in Komisija se bodo morale strinjati glede skupnih osnovnih meritev na prednostnih področjih in ciljev zmanjšanja, ki si jih delijo Skupnost in države članice glede na izvor upravnih obremenitev.

Komisija bo v začetku leta 2007 predstavila akcijski načrt za merjenje upravnih stroškov in zmanjšanje upravnih obremenitev. V akcijskem načrtu bodo predlagani takojšnji ukrepi ter usklajen dolgoročni pristop za skupne cilje EU in držav članic glede njihovega merjenja in zmanjšanja. Komisija bo pozvala institucije, da upoštevajo hitri postopek odobritve za takojšnje ukrepe.

⁵ Glej „Merjenje upravnih stroškov in zmanjšanje upravnih obremenitev v Evropski uniji“ - COM(2006) 691.

Evropski svet spomladi 2007 bo pozvan, da potrdi:

- skupni cilj za splošno 25-odstotno zmanjšanje upravnih obremenitev zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje, ki ga je treba doseči do leta 2012, ter morebitne vmesne cilje. To je skupna odgovornost in zato zahteva skupna prizadevanja evropskih institucij kot tudi držav članic;
- prednostna področja za ukrepanje na evropski in nacionalni ravni za takojšnje in dolgoročne ukrepe;
- izvajanje meritev in metodologijo.

Kodifikacija in razveljavitev zastarele zakonodaje

Evropska zakonodaja se razvija postopoma in v okviru tega postopka so bili spremenjeni zakoni. Te spremembe niso bile sistematično vključene nazaj v izvirno zakonodajo. Kodifikacija je proces, ki združuje določbe obstoječih aktov z vsemi njihovimi poznejšimi spremembami v eno zakonodajo. To prispeva k zmanjšanju obsega zakonodaje EU, ki zagotavlja preglednejša in pravno jasnejša besedila, ki pomagajo zlasti MSP in olajšajo uveljavljanje. Program za kodifikacijo Komisije vključuje okoli 500⁶ aktov v vseh sektorjih. 85 aktov je dokončala Komisija: 52 jih je bilo sprejetih in objavljenih v Uradnem listu. 33 aktov je v obravnavi na Svetu in v Parlamentu. Teh 85 aktov nadomešča sedanjih 300 aktov. 500 kodificiranih aktov bi nadomestilo skupno okoli 2 000 aktov.

Cilj Komisije je dokončanje programa leta 2008. Zakonodaja se pospešeno prevaja in, kadar je to mogoče, se bo vzpostavil „status quo“ na področju bistvenih sprememb. Komisija poziva druge institucije, da si usklajeno prizadevajo za dokončanje programa za kodifikacijo s sprejetjem ustreznih aktov v najkrajšem možnem času.

Da bi se v prihodnosti izognili ponovnim zaostankom pri kodifikaciji, bo pomembno, da se preko preoblikovanja⁷ v času sprejetja sprememb zagotovi njihova bolj sistematična vključitev v obstoječo zakonodajo.

Zastarele akte, ki nimajo več dejanskega učinka, vendar uradno ostajajo veljavni, ker niso bili izrecno razveljavljeni, je treba umakniti. Komisija je leta 2003 začela postopek pregleda za opredelitev teh aktov in za določitev poenostavljenih postopkov za njihov umik. S postopkom pregleda je treba nadaljevati in ga pospešiti, če je potreben dogovor o hitrih namenskih postopkih med Evropskim parlamentom in Svetom.

2. Izboljšanje priprave predlogov

Ocena učinka

Pomemben del oblikovanja boljše zakonodaje je v celoti poznati njene gospodarske, socialne in okoljske učinke, vključno z mednarodnim okvirom. Poleg posvetovanja z zainteresiranimi stranmi je Komisija vzpostavila celosten sistem za oceno učinka, izdala smernice in jih

⁶ Od 940 aktov, ki so bili prvotno kodificirani leta 2001, je bilo 198 aktov razveljavljenih, 16 je potekla veljavnost, 8 aktov je bilo spremenjenih prepogosto, da bi jih lahko kodificirali, in 152 aktov je zastarelih ali ne pridejo v poštev za kodifikacijo, ker so bile narejene spremembe minimalnega značaja.

⁷ Preoblikovanje je postopek, pri katerem nov pravno zavezujoč akt, ki razveljavi akte, katere zamenjuje, vključuje tako spremembe vsebine zakonodaje kot tudi kodifikacijo tistega dela, ki se ne spremeni.

uporabila v pomembnih predlogih politike. Komisija je od leta 2003 opravila več kot 160 ocen učinka. Povzetek poročil o oceni učinka Komisije se od septembra 2006 prevaja v vse uradne jezike. Odločitve Komisije glede tega, ali in kako naj se pobuda nadaljuje, temeljijo na temeljiti proučitvi vseh možnosti. Možnost neukrepanja EU, skupaj z drugimi možnostmi za pravno zavezujočo zakonodajo (samoregulacija in koregulacija), se redno proučuje. Posledica tega je, da so bili nekateri načrtovani ukrepi bistveno prilagojeni: ocene učinka biomas, mestnega okolja in avtorske pravice spletnega glasbenega sektorja so privedle do sklepa, da zavezujoči ukrepi niso bili potrebni.

Pomemben nov element za izboljšanje sprejemanja odločitev Komisije je uvedba odbora za oceno učinka, ki bo svetoval in zagotavljal podporo pri razvijanju kulture ocene učinka znotraj Komisije. Odbor bo opravljal obširno kakovostno svetovanje in nadzor ter bo hkrati zagotavljal, da odgovornost za pripravo ocen in ustreznih predlogov ostaja v pristojnosti ustreznih služb in komisarjev. Odbor, ki ga sestavljajo uradniki na visoki ravni, deluje neodvisno od služb, ki so odgovorne za oblikovanje politike, in poroča neposredno predsedniku. Odbor izdaja mnenja o kakovosti ocen učinka. Odbor prispeva k temu, da se zagotovi, da so ocene učinka zelo kakovostne, da se pri tem proučijo različne možnosti politike in da se te ocene lahko uporabijo skozi celoten zakonodajni postopek. Odbor si lahko pri delu pomaga z zunanjimi strokovnjaki. Komisija pričakuje, da se bo odbor razvil v center odličnosti.

Drugi pomembni tekoči ukrepi vključujejo zunanje ocenjevanje sistema Komisije za oceno učinka. Komisija bo sprejela tudi akcijski načrt⁸, da se izboljša uporaba naknadnega ocenjevanja v postopku oblikovanja politike.

Druge institucije morajo sistematično oceniti tudi vplive svojih najpomembnejših sprememb k predlogom Komisije, kadar je to mogoče, na podlagi enake metodologije kot Komisija. Na področju Naslova VI PEU (policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) morajo predloge Sveta/držav članic spremljati ocene učinka.

Pregled in umik predlogov v obravnavi

Zakonodajni programi vlad in parlamentov v nekaterih državah članicah avtomatično propadejo na koncu vsakega mandata zakonodajnega organa. Taka prekinitev sprejemanja zakonodaje v Pogodbah EU ni predvidena. Ob upoštevanju posebnih izzivov evropskega združevanja in značaja evropskega institucionalnega okvira bi lahko načelna uporaba takšne prakse znatno spremenila trenutno ravnovesje med glavnimi institucijami in vodila do pretirano dolgih prekinitev v poteku dela.

Tako bi lahko redne ocene zakonodaje v obravnavi, ki jih pripravlja Komisija, med celotnim političnim ciklom, od njegovega začetka pa do konca, prispevale k okrepitvi politične odgovornosti in splošne skladnosti strateške politične agende EU.

Zato se je ta Komisija po tem, ko je začela svoj mandat konec leta 2004, odločila za pregled predlogov, ki jih je sprejela prejšnja Komisija in ki so v obravnavi na Svetu in v Evropskem parlamentu, da bi preverila, ali so usklajeni s prednostno nalogo za rast in delovna mesta in izpolnjujejo standarde boljše ureditve. 68 predlogov v obravnavi je bilo umaknjenih v začetku leta 2006. Nadaljnjih 10 predlogov bo umaknjenih leta 2007 in Komisija bo nadaljevala z

⁸ Prihodnje sporočilo, ki ga bo ga. Grybauskaitė v dogovoru s predsednikom naslovila na Komisijo „Odgovor na strateške potrebe: povečanje uporabe ocenjevanja“.

rednim spremljanjem zakonodaje v obravnavi, da se zagotovi njena ustreznost in posodobljenost.

Ne glede na njeno pravico za umik predlogov v obravnavi v katerem koli danem trenutku sedanja Komisija redno pregleduje predloge v obravnavi v smislu pripravljanja delovnih programov, da se preveri, ali je osnutek zakonodaje, ki jo proučuje zakonodajalec, v skladu s političnimi prednostnimi nalogami, in se odstranijo tisti osnutki, ki niso v skladu, ali tisti, ki so zastareli. Meni, da mora vsaka nova Komisija izvesti podoben postopek načeloma v prvih šestih mesecih svojega mandata.

3. Uporaba zakonodaje EU

Prizadevanja Komisije glede poenostavitve in izboljšanja zakonodajnega okolja ne bodo privedla do želenih rezultatov, se evropska zakonodaja v državah članicah ne bo uporabljala pravilno in učinkovito. Poleg tega, če se pojavijo težave, morajo gospodarski subjekti, potrošniki in državljani svoje pravice uveljaviti hitro in učinkovito. Komisija bo še naprej zagotavljala pravilno uporabo evropske zakonodaje. Vendar je bistvenega pomena, da države članice v zvezi s tem prevzamejo svojo odgovornost. Velik del evropske zakonodaje ima obliko direktiv, ki določajo splošna pravila in cilje, vendar je državam članicam prepuščena določena izbira, kako priti do zahtevanih rezultatov v skladu s Pogodbo ES in načelom subsidiarnosti. Države članice morajo direktive prenesti v nacionalno zakonodajo in so odgovorne za njeno uporabo. Neizpolnjevanje obveznosti ima lahko za posledico sodni postopek, tudi pred Sodiščem Evropskih skupnosti. Število primerov kršitev držav članic kaže, da cilj pravilne uporabe evropske zakonodaje prepogosto ni dosežen. Poleg tega postopek za ugotavljanje kršitev ni vedno najbolj učinkovit način za odpravljanje težav državljanov in gospodarskih subjektov. Potrebne so izboljšave.

Komisija bo sprejela bolj preventivne ukrepe in države članice že od vsega začetka spremljala, da se omogoči pravilen prenos ključnih direktiv. Od držav članic bo skušala pridobiti zavezo, da bodo pripravljale primerjalne tabele, ki bodo povezovale določbe direktiv in nacionalnih pravil, da se omogočijo ocena prenosa, preglednost in sodni nadzor. Poleg tega se lahko upravne obremenitve veljavnih direktiv EU med državami članicami znatno razlikujejo. Komisija bo z državami članicami sodelovala pri opredelitvi in razširjanju dobrih praks na tem področju.

Kadar preprečevanje ni uspešno, si bo Komisija prizadevala za hiter popravek. Komisija se bo po potrebi in ob upoštevanju svoje vloge varuha Pogodbe osredotočila na ključne vrste primerov, kot so nesporočanje nacionalnih ukrepov za prenos direktiv, kršitve evropske zakonodaje, ki imajo zlasti daljnosežen negativni vpliv na državljane ali gospodarske subjekte, in neizpolnjevanje sodnih odločb. Hkrati bo pospešila sodelovanje z državami članicami, da se razvijejo dopolnilni mehanizmi za reševanje težav, ki temeljijo na najboljših praksah v državah članicah, in uspešni mehanizmi, kot je SOLVIT⁹, da se na vprašanja in težave državljanov in gospodarskih subjektov odgovori na hiter, učinkovit in merljiv način. Komisija bo sistematično obveščala o uporabi¹⁰ evropske zakonodaje. Te pobude bodo

⁹ SOLVIT je alternativen mehanizem reševanja sporov, ki ga je Komisija vzpostavila z namenom, da bi državljanom in gospodarskim subjektom EU, katerim je bila zavrnjena možnost za uveljavljanje pravic evropskega notranjega trga, pomagala, ker javna uprava v drugi državi članici ne uporablja pravilno zakonodaje notranjega trga, <http://europa.eu.int/solvit/site/index.htm>.

¹⁰ Komisija že predstavlja letno poročilo o nadzoru uporabe prava Skupnosti, glej COM(2006) 416.

podrobno opredeljene v prihodnjem sporočilu o uporabi evropske zakonodaje in bodo pomemben sestavni del v prihodnjem pregledu enotnega trga.

III. NAPREDEK DRŽAV ČLANIC GLEDE BOLJŠE PRAVNE UREDITVE

Izboljšanje zakonodajnega okolja v Evropi je odvisno od prispevka držav članic. To vpliva na prenos in izvajanje zakonodaje EU ter kakovost nacionalnih in regionalnih predpisov. Od sprejetja Integriranih smernic za rast in delovna mesta¹¹ marca 2005¹², kot je navedeno v nacionalnih programih reform in poročilih o napredku, obstaja znatno povečanje prizadevanj za boljšo pravno ureditev.

Večina držav članic ima na voljo strategijo za boljšo pravno ureditev in ustrezno institucionalno strukturo za njeno izvajanje. Največji napredek je bil dosežen glede merjenja upravnih stroškov in zmanjšanja obremenitev, pri čemer se je večina držav članic odločila za enak model merjenja upravnih stroškov, številne pa so že sprejele cilje za odstotno znižanje. Veliko držav članic pripravlja zdaj ocene učinka in nekatere so oblikovale smernice. Vendar le razmeroma majhno število držav sistematično pripravlja celostne ocene učinka za nove zakonodajne predloge in rezultati pogosto niso na voljo za zunanje spremljanje.

Medtem ko je okoli polovica držav članic razvila celovit program za poenostavitev, poteka veliko začasnih pobud (na primer za e-upravo, trgovine „vse na enem mestu“ ter osrednje urade za registracijo). Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi se krepi v mnogih državah članicah, vendar je to mogoče še izboljšati.

Jasno je, da izboljšanje regulativnega procesa zahteva čas, finančne in človeške vire ter prilagoditev sedanjih institucionalnih struktur. To ni mogoče doseči brez močne in trajnostne politične podpore.

IV. NASLEDNJI KORAKI

Pregled ponazarja, da EU uresničuje svojo obvezo za dobro oblikovanje zakonodaje. Vendar bi lahko Komisija, Parlament, Svet in države članice s skupnim delovanjem naredili več:

Poenostavitev zakonodaje

- Poenostavitev naj bi bila v središču delovnega programa Komisije z vključitvijo tekočega programa za poenostavitev v **zakonodajni in delovni program Komisije**.
- Okrepitev **tekočega programa za poenostavitev** z več kot 40 dodatnimi pobudami za poenostavitev, ki jih je treba izpeljati v naslednjih letih, in širokim izborom področij politike.
- Hitrejše sprejemanje predlogov za poenostavitev, ki so v obravnavi, s strani **sozakonodajalca** in okrepitev medinstitucionalnega sodelovanja.

¹¹ COM(2005) 141 z dne 12.4.2005.

¹² Natančen pregled izkušenj držav članic pri uvedbi načel za boljšo pravno ureditev je določen v poročilu iz leta 2006 o konkurenčnosti (pred objavo) in *Obvestilu za Odbor za ekonomsko politiko – spodbujanje boljše pravne ureditve*, Bruselj, 18. oktober 2006.

Zmanjšanje upravnih obremenitev

- Komisija bo predlagala **akcijski načrt o merjenju upravnih stroškov in zmanjšanju upravnih obremenitev** ter začela obsežno študijo o merjenju in zmanjšanju obremenitev.
- Evropski svet spomladi 2007 bo na podlagi tega pozvan, da potrdi skupni cilj za **25-odstotno zmanjšanje** in prednostna področja za ukrepanje na ravni EU in na nacionalni ravni, vključno s prvim sklopom konkretnih ukrepov, kadar se lahko hitro doseže znaten napredek, ter izvajanje meritev in metodologijo, ki jo je treba uporabljati.

Ocene učinka

- Nov **odbor za oceno učinka** bo začel sistematično pregledovati ocene učinka Komisije.
- Rezultati **zunanjega ocenjevanja sedanjega sistema za oceno učinka** se bodo izvajali po potrebi.
- Glede pregleda za leto 2008 „skupnega pristopa k oceni učinka“ Komisija pričakuje, da se bodo institucije strinjale glede priprave ocen učinka o **pobudah držav članic** na področju Naslova VI PEU (**policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah**).

Pregled in umik predlogov v obravnavi

- Sedanja Komisija meni, da mora **katera koli prihodnja Komisija izvajati pregled** predlogov v obravnavi načeloma v prvih šestih mesecih svojega mandata, da se preveri, ali je osnutek zakonodaje, ki ga proučuje zakonodajalec, v skladu s političnimi prednostnimi nalogami.
- Sedanja Komisija bo nadaljevala z rednim **pregledovanjem predlogov v obravnavi** v okviru priprave letnega delovnega programa in po potrebi umaknila zastarele predloge.

Prenos in uporaba zakonodaje EU

- **Komisija** bo z okrepljenim sodelovanjem z državami članicami med letom 2007 predlagala novo pobudo za okrepitev svojih prizadevanj, da se predvidijo in preprečijo težave v zvezi s prenosom, pospeši napredek pri ključnih vrstah primerov in izboljšajo informacije o uveljavljanju.
- **Države članice** morajo izkoristiti napredek, ki so ga dosegle na področju izboljšanja prenosa direktiv, pridobivanja informacij in reševanja težav, ki so v interesu državljanov in gospodarskih subjektov, ter učinkovitejšega sporočanja primerjalnih tabel.

Kodifikacija in razveljavitev

- Komisija bo pred koncem leta 2008 predstavila okoli 350 **pobud za kodifikacijo** ter Svetu in Parlamentu priporočila sprejetje do leta 2009.
- Uporaba **izboljšanega načina za kodifikacijo zakonodaje**.
- Nadaljnja opredelitev **zastarelih aktov, ki jih je treba razveljaviti**. Komisija tudi poziva Svet in Evropski parlament, da uvedeta hitre postopke za razveljavitev zastarele zakonodaje.

V. SKLEPNA UGOTOVITEV

Glede razvoja boljše pravne ureditve v EU je bil dosežen velik napredek, vendar je treba agendo zdaj zavzeto razvijati, da se v celoti izkoristijo ugodnosti, ki jih prinaša. Komisija je močno zavezana k temu, da odigra svojo vlogo, in sprejema pomembne nove pobude za okrepitev svojega sistema za oceno učinka in svojega programa za poenostavitev, pa tudi za predstavitev svojih prizadevanj na področju boljše pravne ureditve. Komisija predlaga tudi, da bo začela z novim pristopom za zmanjšanje upravnih obremenitev. Vendar Komisija tega ne more doseči sama. Zato poziva Evropski svet, sozakonodajalca EU in države članice, da potrdijo prednostne naloge, navedene v tem sporočilu, kot skupno agendo za boljšo pravno ureditev v Evropski uniji.