

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu zakonodajnih ovir v državah članicah na konkurenčnost EU

(raziskovalno mnenje na zaprosilo češkega predsedstva)

(2009/C 277/02)

Poročevalec: g. VAN IERSEL

Alexandr Vondra, češki podpredsednik vlade, pristojen za evropske zadeve, je v imenu češkega predsedstva Sveta v dopisu z dne 27. junija 2008 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za pripravo raziskovalnega mnenja o naslednji temi:

Vpliv zakonodajnih ovir v državah članicah na konkurenčnost EU.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. aprila 2009. Poročevalec je bil g. VAN IERSEL.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 453. plenarnem zasedanju 13. in 14. maja 2009 (seja z dne 14. maja) s 198 glasovi za, 4 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Notranji trg je kot splošni politični cilj za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlenosti ter za vzpostavitev trajnostnega razvoja osrednjega pomena v evropskem procesu povezovanja. Z enotnim trgom so bile zelo uspešno odpravljene številne pravne ovire, kar je koristilo državljanom in potrošnikom, podjetjem in družbi na splošno ⁽¹⁾. S tega vidika je pglavitno načelo pravna država.

1.2 Kljub temu, da notranji trg običajno dojemamo kot dokončno oblikovano področje, pa bi si morali zaradi gospodarske dinamike stalno prizadevati za dejansko vzpostavitev enotnega trga za javne in zasebne ekonomske akterje v vsej EU. Poleg tega zakonodaja EU še ni omogočila učinkovitega delovanja notranjega trga na pomembnih področjih, kot sta na primer finančni in energetska sektor. Glede na sedanje razmere je treba nujno oblikovati učinkovit pravni okvir za finančni sektor.

1.3 V času najhujše recesije v novejši zgodovini in sistemske krize finančnih trgov je za Evropo bistvenega pomena, da ponovno pridobi zaupanje. Da bi našli izhod iz krize, je treba ponovno proučiti sedanje politične pristope, predvsem v finančnem sektorju. EU mora nujno določiti jasno politično usmeritev, da bi preprečila nevarnost protekcionizma in ponovne nacionalizacije politik ter zaščitila odprte trge v EU in izven nje. EESO poziva Svet in države članice, naj se zavežejo k stalnemu in odločnemu preprečevanju protekcionizma in razdrobljenosti trga.

1.4 Čeprav so ukrepi za blažitev posledic krize, kot so neposredni posegi držav v banke ali državno lastništvo bank ter posebne davčne in finančne spodbude v sedanji krizi nujni, pa ne smejo ogroziti dogovorjenih srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU ali obstoječih zadovoljivih okvirnih pogojev, vključno s predpisi o pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do izkrivljanja konkurence v velikem obsegu. Hkrati je pomembno, da se iz krize naučimo, kateri predpisi in finančni ukrepi so potrebni za doseg dolgoročnega trajnostnega razvoja.

1.5 Zaradi hude gospodarske recesije je treba evropskim podjetjem in delavcem zagotoviti trdno, prilagodljivo in pravično okolje, da bi spodbudili gospodarsko rast, inovacije, ustvarjanje delovnih mest, družbeni napredek in trajnostni razvoj. Lizbonsko-göteborška strategija ⁽²⁾ je še vedno bistvenega pomena za gospodarsko rast in zaposlovanje ter za spodbujanje vitalnosti in inovacij v EU in na svetovni ravni.

1.6 V zvezi s tem so zelo pomembni boljša priprava zakonodaje in vse s tem povezane pobude na ravni EU ter pravičen prenos in uveljavljanje zakonodaje v državah članicah in na regionalni ravni. Glavni akterji, tj. Komisija, Evropski parlament, Svet in države članice, morajo ostati popolnoma zavezani tem ciljem.

1.7 K dobremu upravljanju morajo poleg vladnih akterjev prispevati tudi podjetja in podjetniška združenja, socialni partnerji in organizirana civilna družba, ki morajo prevzeti odgovornost in soodgovornost v celotnem procesu.

⁽¹⁾ Za pregled še obstoječih ovir na enotnem trgu glej študijo EESO-OMU na spletni strani: http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Evropski svet v Göteborgu je junija 2001 lizbonski strategiji dodal okoljsko razsežnost.

1.8 Pozitivno vlogo pri evropskem povezovanju imajo tudi nova poglavja, kot so zakonodaja novega pristopa in blagovni sveženj iz leta 2008, zmanjšanje neupravičene upravne obremenitve in priznavanje poklicnih kvalifikacij.

1.9 Zadnji dogodki zopet potrjujejo večkratni poziv EESO, da je treba dati Komisiji kot varuhinji pogodb na voljo več sredstev za učinkovito zagotavljanje skladnosti nacionalne zakonodaje s sprejetimi zakonskimi predpisi v EU, ne pa jo pri tem ovirati, kot se pogosto dogaja.

1.10 Nadaljnje izvajanje direktive o storitvah v letu 2009 bo državljanom in podjetjem prineslo nove koristi. Vendar je treba z učinkovitim nadzorom preprečiti zniževanje socialnih, kakovostnih, okoljskih in varnostnih standardov.

1.11 Zaradi odpravljanja pravnih ovir in načina njegovega izvajanja je zlasti v trenutnih razmerah potrebna boljša komunikacijska strategija na ravni EU in držav članic. S komuniciranjem bi povečali verodostojnost EU in spodbudili zaupanje med državljani in podjetji v boju proti evroskepticizmu.

1.12 Odprava pravnih ovir, boljša priprava zakonodaje in dogovorjeni okvirni pogoji v EU bodo okrepili tudi položaj EU pri pogajanjih z drugimi trgovinskimi sistemi v STO in v krogu pogajanj iz Dohe.

1.13 Nenazadnje se lahko EU na podlagi preteklih izkušenj nauči, da je tudi v težkih časih možno doseči napredek. Kriza v sedemdesetih in v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je potrdila politično pripravljenost za uvedbo EMU in v letu 1985 privedla do sprejetja Enotnega akta, ki je bil podlaga za „Evropo 1992“ na njeni poti do dokončnega oblikovanja notranjega trga.

2. Uvod

2.1 Raziskovalno mnenje o zakonodajnih ovirah za konkurenčnost, ki ga EESO pripravlja na zaprosilo češkega predsedstva, se nanaša na vzpostavitev notranjega trga brez (neupravičenih) pravnih ovir in na podlagi boljše priprave zakonodaje. Enotni trg naj bi evropskim državljanom in podjetjem omogočil zanesljivo in varno pravno okolje za zagotovitev prostega pretoka oseb, blaga, storitev in kapitala v EU.

2.2 Sedanje (češko) predsedstvo se v svojem programu osredotoča zlasti na pravočasno in pravilno izvajanje direktive o storitvah ter nadaljnje odpravljanje trgovinskih ovir med državami članicami v skladu s strateškim pregledom notranjega trga. Ti cilji se upravičeno obravnavajo v širšem okviru nacionalnih programov reform in lizbonske strategije ter pregleda in možne prilagoditve strategije v letu 2010.

2.3 V tem okviru se obravnava tudi razmerje med pobudo za boljšo pripravo zakonodaje ⁽³⁾, večjo uporabo ocen učinka, nadaljnjim izvajanjem in oceno ukrepov za zmanjšanje upravne obremenitve podjetij ter podporo Aktu za mala podjetja za Evropo in trajnostni evropski industrijski politiki, vključno z ustrežno inovacijsko politiko.

2.4 Te namere in predloge je treba uresničiti v času zelo hude gospodarske recesije ⁽⁴⁾. Predsedstvo tako v skladu s stališči Komisije v svojem programu jasno opredeljuje, da bo ohranilo strateške smernice, sprejete v ugodnejših razmerah. S tem daje tudi nove spodbude za Komisijo v prihodnjem mandatu.

2.5 Ohraniti namerava tudi predhodno načrtovane politike, ne glede na kakršne koli kratkoročne ukrepe, ki jih bo treba sprejeti za ublažitev nenadnih gospodarskih pretresov, ki bodo prizadeli sektorje, naložbe in delovna mesta.

2.6 To mnenje obravnava predvsem odpravo ovir za nadaljnji razvoj podjetij v Evropi. V tem smislu je treba krepitev konkurenčnosti opredeliti kot zagotavljanje enakih pogojev v EU s čim bolj učinkovito skupno pravno podlago.

2.7 Pri tem je osrednjega pomena dogovorjena strategija za boljšo pripravo zakonodaje s poudarkom na kakovosti zakonodaje, ocenah učinka, poenostavitvi, uvedbi novih predpisov, kadar je to potrebno, in na zmanjšanju upravne obremenitve za 25 % do leta 2012 ⁽⁵⁾.

2.8 Mnenje se osredotoča na odpravljanje pravnih ovir in učinkovito zakonodajo za ponovno vzpostavljjanje zaupanja v trge, ob upoštevanju vse bolj globalne razsežnosti konkurenčnosti. Z boljšim delovanjem regulativnega okvira za notranji trg bo položaj EU v svetu trdnjši.

2.9 EESO je že izrazil svoja stališča glede številnih področij. Konkurenčnost je zelo široko področje, zato je v tem mnenju poudarek na temah, ki so v trenutnih razmerah posebej pereče.

⁽³⁾ UL C 24, 31.1.2006, str. 39.

⁽⁴⁾ Glej nedavno poročilo OECD, ki zagovarja nadaljnje zakonodajne in predkonkurenčne reforme v sedanjih kriznih razmerah (Za gospodarsko rast, 2009).

⁽⁵⁾ Glej zlasti Tretji strateški pregled boljše pravne ureditve v Evropski uniji, COM(2009) 15 konč.

2.10 Pri uresničevanju notranjega trga je bil dosežen znaten predek. Hkrati pa je tudi nesporno, da je na določenih področjih treba še veliko storiti (energija, finance, patent Skupnosti, ki naj bi bil celo eden najpomembnejših ukrepov Skupnosti, in socialno področje). EU pa mora biti nenehno pozorna tudi na trenutne ukrepe posameznih vlad (zakonodaja in upravne prakse) ⁽⁶⁾.

2.11 Premajhna usklajenost in ukrepanje vlad pogosto predstavljata največjo oviro za velika podjetja in omejujeta vseevropske naložbe malih in srednje velikih podjetij.

2.12 MSP so bistvena za evropsko konkurenčnost, velika podjetja pa nujna za ohranitev evropske moči. Vendar pa MSP zaradi zunanjega izvajanja, drobitve poslovnih procesov ter verige dobave in dodajanja vrednosti ustvarjajo največ delovnih mest. Ponavadi so dovolj prilagodljiva, da se lahko preusmerijo na trajnostno proizvodnjo in pogosto, zlasti kot partnerji v okviru verige dobave in dodajanja vrednosti, ustvarjajo izume in nove sisteme, ki spodbujajo trajnostno in ekološko proizvodnjo.

2.13 Pravne ovire ne vplivajo negativno samo na podjetja, ampak tudi na čezmejno mobilnost delavcev ⁽⁷⁾. Treba je zagotoviti, da temeljne pravice in pravila trga dela veljajo za vse delavce ⁽⁸⁾.

3. Ozadje mnenja in splošne ugotovitve

3.1 Enotni trg je dinamičen koncept. Njegovo vsebino in vzpostavitev enakih pogojev za ekonomske akterje v Evropi opredeljujejo ustrezni politični cilji EU in ureja evropska zakonodaja. Zaradi spremenjenih razmer je treba prilagoditi tudi cilje in predpise. Če je potrebno in primerno, bi bilo treba čim prej sprejeti ustrezne in konkretne ukrepe za varstvo delavcev, ki jasno določajo, da niti gospodarske svoboščine niti konkurenčna pravila nimajo prednosti pred temeljnimi socialnimi pravicami.

3.2 Trenutna gospodarska kriza negativno vpliva na nas vse v gospodarskem in socialnem pogledu. Vpliva pa tudi na položaj

Evrope v svetu. Neobičajne razmere zahtevajo neobičajne pristope in rešitve, na primer sprejetje problematičnih državnih pomoči za „odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice“ ⁽⁹⁾ na podlagi „izrednih“ smernic Komisije ⁽¹⁰⁾, vendar pa pri tem ne smejo biti ogroženi dogovorjeni okvirni pogoji, vsako interven-cijo pa bi bilo treba ustrezno utemeljiti.

3.3 Oblikovanje nacionalne zakonodaje je pogosto odziv na različne izzive na nacionalni ravni. Glede na to je treba nadaljevati in spodbujati programe v zvezi z odpravljanjem obstoječih in potencialnih zakonodajnih ovir med državami članicami.

3.4 Kratkoročne pobude lahko zlasti v trenutnih razmerah omajajo politično pripravljenost za ustrezno ukrepanje. Obstaja nevarnost odkritega ali prikrita protekcionizma. Zato je še toliko bolj nujno jasno zahtevati, da se še naprej izvajajo pobude na področju zakonodajnih ovir. Če bomo zdaj postavili dobre temelje, bo evropsko gospodarstvo toliko bolj prilagodljivo v prihodnosti.

3.5 Sedanji položaj nedvomno zahteva okrepljena prizadevanja za opredelitev transparentnih okvirnih pogojev na področju financ in energije.

3.5.1 V sedanji finančni krizi so nacionalne države z zagotavljanjem večjega obsega „nujne“ pomoči za velike finančne institucije znova pridobile na pomenu kot osrednji akterji v gospodarskem sistemu. Poleg tega, da bi ta pristop potencialno lahko vplival na javne finance, bi lahko tudi vodil v izkrivljanje konkurence, če se ne bo spoštovalo predpisov o državni pomoči ⁽¹¹⁾, najbolj zgledne banke pa bi bile oškodovane.

3.5.2 EESO ne postavlja pod vprašaj potrebe po hitrem ukrepanju v teh izrednih okoliščinah, vendar meni, da je treba pozorno spremljati ⁽¹²⁾ razvoj položaja, da bi ohranili sedanjo kohezijo, načela pravne države in raven konkurenčnosti na evropskem trgu – torej vse dejavnike, ki so ključnega pomena za državljane in gospodarstvo.

⁽⁶⁾ V zvezi s tem glej nedavno nazorno brošuro z naslovom *When will it really be 1992?* (Kdaj bo dejansko nastopilo leto 1992?), ki so jo decembra 2008 objavile nizozemske organizacije delodajalcev (VNO – NCW, MKB). Leta 1992 naj bi bilo leto dokončnega oblikovanja notranjega trga.

⁽⁷⁾ UL C 228, 22.9.2009, str. 14.

⁽⁸⁾ Glej mnenje EESO o opredelitvi preostalih ovir za mobilnost na notranjem trgu dela, UL C 228, 22.9.2009, str. 14, točka 1.5.

⁽⁹⁾ Glej člen 87(3)(b) Pogodbe ES. To je premišljena sprememba pravne podlage iz člena 87(3)(c), ki se običajno uporablja. Daje večjo možnost za finančno podporo državam članicam in lahko privede do izkrivljanja konkurence. Zato mora Komisija ta premišljena, uradno omogočena izkrivljanja nenehno in pozorno spremljati, da jih odpravi takoj, ko se gospodarsko stanje normalizira (glej mnenje UL C 228, 22.9.2009, str. 47).

⁽¹⁰⁾ UL C 16, 22.1.2009, str. 1.

⁽¹¹⁾ UL C 270, 25.10.2008, str. 8; UL C 10, 15.1.2009, str. 2; UL C 72, 26.3.2009, str. 1.

⁽¹²⁾ Izraz „spremljati“ je tukaj, pa tudi v točkah 4.2.1 in 4.2.6.2 uporabljen splošno, brez podrobne opredelitve vloge in mandata Komisije. Ta se spreminjata glede na uporabljene pravne instrumente v konkretnih primerih.

3.5.3 Potrebni so novi okvirni pogoji in zakonski predpisi. Osredotočiti se morajo na evropski nadzor bančnega sektorja – ali vsaj nadzor, usklajen na evropski ravni –, na nujno potrebno regulacijo in na sedanje različne politike v odnosu do bank ⁽¹³⁾. EESO poudarja potrebo po boljši regulaciji in nadzoru finančnega sektorja, kot v imenu Komisije pod češkim predsedstvom predlaga de Larosièrovo poročilo ⁽¹⁴⁾. Evropski nadzor bi poleg bančnega sektorja moral zajemati tudi zavarovalniški sektor.

3.5.4 Strateški cilj prihodnje razprave o pravnem finančnem ustroju mora biti verodostojen okvir za prihodnjo odpornost evropskega gospodarstva nasploh. Doslej je bila premalo predstavljena širša perspektiva.

3.5.5 Energija je kot pglavitna surovina za vso družbo v številnih pogledih – glede cene, javnih ukrepov, stopnje liberalizacije, konkurence in drugih – velik vir (nezaželenih) pravnih ovir, ki preprečujejo zares enake pogoje in imajo lahko negativne učinke v drugih industrijskih sektorjih. Odprava takšnih strukturnih in pravnih ovir za mednarodno trgovino in naložbe bi morala biti zelo pomembna spodbuda za ustvarjanje skupnega trga energije.

3.6 Odprta metoda usklajevanja (OMC) ⁽¹⁵⁾ vzbuja velika pričakovanja glede možnosti usklajevanja nacionalnih ukrepov. Takšen mehki pristop pušča veliko prostora za države članice, ki so dodatni vir pravnih ovir. Potreben bi bil bolj strukturiran pristop.

3.7 S tega vidika je pomembno vprašanje za razpravo, ali naj bi res izbrali posebne primere evropskih direktiv ali uredb kot najustreznejšo pravno podlago za usklajevanje. EESO tudi poudarja, da je marsikdaj najbolj koristno nadaljnje spodbujanje standardizacije, ki med drugim omogoča pregledno okolje in boljšo interoperabilnost.

3.8 Ovire za konkurenčno okolje v Evropi so številne. Večina jih je mogoče razvrstiti v različne kategorije, ki jih bo treba obravnavati vsako na svoj način.

3.8.1 Prva kategorija zajema le sedanje ovire, s katerimi se srečujejo tako državljani kot podjetja, ki želijo delovati v drugi državi članici. Tovrstne ovire so lahko posledica nacionalne zakonodaje, predpisov ali upravnih postopkov, ki niso samodejno odvisni od zakonodaje EU in njenega prenosa, zato jih podjetje, ki namerava razvijati svoje delovanje v tujini, težko predvidi.

3.8.2 Evropsko povezovanje ne vodi nujno v zmanjšanje števila nacionalnih predpisov, mnogokrat prav nasprotno. Zelo pogosto takšni (dodatni) nacionalni predpisi povzročajo dodatne ovire. Poleg tega imajo v sedanjem gospodarskem položaju posebne zakonske določbe zlahka tudi protekcionističen učinek.

3.8.3 Druga vrsta ovir je lahko povezana s sedanjimi pobudami, kot so storitve za podjetja „vse na enem mestu“, ki že obstajajo, vendar ne delujejo popolnoma v skladu s pričakovanji. Razlog za to so lahko pomanjkanje ustreznih virov ali pa druge vrste problemi, kot je dostopnost informacij samo v jeziku določene države.

3.8.4 Četrta vrsta ovir so pobude za ustvarjanje enakih pogojev, ki so zaželeni, vendar še niso bile sprejete ali pa se nepopolno izvajajo. Ta vrsta ovir je posledica nezadovoljivega spoštovanja evropske zakonodaje ali predpisov v državah članicah ⁽¹⁶⁾.

3.8.5 Posebne ovire, ki jih je med drugim treba omeniti, so razlike med članicami območja eura in drugimi državami članicami, obvezni delovni jeziki držav članic ter različni davčni sistemi in davčne osnove.

3.9 Nekatere zgoraj omenjene ovire hkrati povzročajo nacionalni upravni in zakonodajni sistemi. Zato bi bilo treba dati večji poudarek enotni obravnavi čezmejnih problemov.

3.10 Če posebne finančne spodbude niso ustrezno usklajene in ne upoštevajo predpisov EU o državni pomoči, ustvarjajo nove ovire. EESO poudarja, da je v vsakem primeru treba spoštovati pravni red Skupnosti – predpise in instrumente.

3.11 Pozdraviti velja posebne mreže, ki povezujejo EU in nacionalne uprave, kot so Enterprise Europe Network, SOLVIT, Evropska mreža za konkurenco ter spletne platforme za izmenjavo najboljših praks pri odstranjevanju neupravičenih ovir.

3.12 Pomanjkanje sodelovanja in medsebojnega obveščanja o izvajanju zakonodaje med nacionalnimi upravami je zelo velik problem. V zvezi s tem EESO trenutno pripravlja mnenje o pobudi za Informacijski sistem za notranji trg (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ UL C 224, 30.8.2008, str. 11.

⁽¹⁴⁾ Glej *de Larosièrovo poročilo o finančnem nadzoru v EU*, 25. februar 2009.

⁽¹⁵⁾ Metoda ponuja okvir za sodelovanje med državami članicami EU in političnimi področji, za katere so pristojne, kot so zaposlovanje, socialno varstvo, socialna vključenost, izobraževanje, mladi in poklicno usposabljanje. Je značilen medvladni politični instrument. Podrobnosti: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_methodcoordination_en.htm.

⁽¹⁶⁾ UL C 325, 30.12.2006, str. 3.

⁽¹⁷⁾ Glej COM(2008) 703 in UL C 325, 30.12.2006, str. 3.

3.13 Poleg tega bi okrepitev komunikacije med nacionalnimi upravami morala prispevati k odstranjevanju potencialnih (skritih) ovir, ki so posledica nacionalnih predpisov in obveznosti na posebnih področjih.

3.14 Prav tako je bistvenega pomena usposabljanje in priprava uradnikov, ki se ukvarjajo z zakonodajo EU. To zahteva ustrezne vire za posodabljanje znanj. Še zlasti je to pomembno zaradi dajanja večjega poudarka uporabi političnih instrumentov za pripravo politik, ki temeljijo na dokazih (npr. ocene učinka), in merjenju upravnih obremenitev.

3.15 EESO je v več mnenjih izrazil stališče, da mora Komisija učinkovito spremljati izvajanje predpisov EU in sporazumov v državah članicah.

3.16 K dobremu upravljanju enotnega trga morajo poleg vladnih akterjev prispevati tudi podjetja in podjetniška združenja, socialni partnerji in organizirana civilna družba, ki morajo prevzeti odgovornost in soodgovornost pri spodbujanju enakih okvirnih pogojev v Evropi. Instrumenti za to so praktične izkušnje, izmenjava dobrih praks, samoregulacija, socialni dialog na različnih ravneh, komuniciranje in obveščanje idr.

4. Posebna vprašanja

4.1 Boljša priprava zakonodaje

4.1.1 Boljša priprava zakonodaje je ključnega pomena za trdno in prilagodljivo poslovno okolje. Agenda boljše priprave zakonodaje, kot je opredeljena v točki 2.7, je eno od glavnih gonil te strategije.

4.1.2 Boljša priprava zakonodaje ima opraviti tako z izbiro tem, ki jih je treba uskladiti na ravni EU, kot tudi z boljšo metodo priprave zakonodaje, tj. s predpisi, podrobnimi direktivami ali okvirnimi direktivami. Pravne ovire med državami članicami utegnejo v celoti ostati, če bodo direktive preveč dvomne ali pa bodo določale samo minimalne standarde.

4.1.3 EESO je ob različnih priložnostih pozdravil spremembe zakonodaje Skupnosti, ki jih predvideva Komisija. Takšne spremembe lahko dopolnijo prilagoditev na spreminjajoče se okoliščine in ukinitve obstoječih zakonodajnih ovir.

4.1.4 Treba je priznati, da nekatera vprašanja zaradi različnih zakonodajnih okvirov v državah članicah niso primerna za usklajevanje. V teh primerih je treba posebej preučiti potencialne pravne ovire.

4.1.5 Omeniti je treba, da je Evropska komisija uspešna pri izvajanju ocene učinka, večje pomanjkljivosti na tem področju pa

ostajajo na ravni držav članic. To ogroža enakost pogojev za podjetja in mobilnost nasploh.

4.1.6 Ocene učinka so zelo koristno orodje za boj proti pretirani regulaciji in za pripravo novih predpisov. Prispevajo k večji oza-veščenosti v Komisiji, Evropskem parlamentu in Svetu. EESO poudarja, da morata Svet in EP upoštevati ocene učinka in njihove posodobitve v celotnem zakonodajnem procesu.

4.1.7 Ocene učinka zahtevajo splošen in celovit pristop ne le do tehničnih vidikov, povezanih z blagom in storitvami, marveč vključujejo tudi stranske vplive na okolje in interese potrošnikov. Po drugi strani pa bi bilo treba v zakonodaji na področju varstva okolja in potrošnikov vedno upoštevati konkurenčno industrijo. Pri uspešni oceni učinka so najrazličnejše zainteresirane strani vedno vključene.

4.2 Izvajanje in uveljavljanje ⁽¹⁸⁾

4.2.1 Pravilno in pravočasno izvajanje in uveljavljanje na lokalni ravni je zapleten vidik boljše priprave zakonodaje. Praksa kaže, da sta tako nezadovoljivo kot pretirano izvajanje (pretirana natančnost in selektivno izvajanje) glavni vir pravnih ovir, čezmejnih problemov in protekcionizma. Zato je vire in orodja, ki so potrebni za spremljanje in izvajanje zakonodaje EU na ravni držav članic, treba natančno oceniti.

4.2.2 Treba je spoštovati načelo subsidiarnosti, vendar na razumen način. EU se mora vzdržati poseganja v nacionalne postopke in upravne sisteme, vendar Pogodba zahteva, da EU varuje cilje Unije in zagotavlja delovanje trga v skladu s sprejeto zakonodajo. Probleme podjetij, drugih organizacij in državljanov na lokalni ravni je mogoče zadovoljivo rešiti samo pod tem pogojem.

4.2.3 Z drugimi besedami, odnos med predpisi Skupnosti in načelom subsidiarnosti je večplasten. EESO meni, da je v procesu poglobitve povezave treba opredeliti pravo ravnovesje med potrebnim spoštovanjem nacionalnih upravnih tradicij in sistemov ter nadzorom EU in ga uresničevati v skladu s sprejetimi cilji.

4.2.4 S tega vidika so poseben primer lokalni in regionalni organi, ki so v številnih državah članicah pristojni za izvajanje pravnega reda EU. Ti organi morajo pravni red EU natančno upoštevati.

⁽¹⁸⁾ UL C 24, 31.1.2006, str. 52.

4.2.5 Naslednje obširno in pomembno področje so javna naročila. Kljub izvajanju direktiv iz leta 2004 še vedno obstajajo tradicionalna praksa in upravni postopki, vključno s pravnimi ovirami, ki zmanjšujejo čezmejno konkurenčnost pri javnih naročilih. Slednja zahtevajo nenehno pozornost, ob upoštevanju kolektivnih pogajanj med socialnimi partnerji.

4.2.6 EESO meni, da je treba za odpravo zakonodajnih ovir v EU bistveno izboljšati upravljanje.

4.2.6.1 Obstoječe povratne informacije o praktični uporabi zakonodaje so še vedno nezadovoljive ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2 Spremljanje Komisije bi se moralo sistematično razširiti na izvajanje in uveljavljanje pravnega reda EU, saj gre za nepogrešljiv element pravne države. Temu vprašanju je treba nameniti posebno pozornost in politično razpravo.

4.2.6.3 Poleg tega je zaželeno, da se med nacionalnimi upravami ⁽²⁰⁾ vzpostavijo mreže za ocenjevanje, kjer še ne obstajajo, ter da se spodbujajo upravne sposobnosti v državah članicah.

4.2.6.4 S tega vidika EESO v celoti podpira nedavno ustanovitev mreže za nadzor subsidiarnosti s strani Odbora regij, da bi olajšali izmenjavo informacij med EU ter lokalnimi in regionalnimi organi.

4.2.6.5 Komisija mora zagotoviti, da nacionalni regulativni organi uporabljajo pravila EU enotno in usklajeno.

4.2.6.6 Zaželeno upravljanje iz točke 4.2.6 je prav tako treba uporabiti v primeru nezakonodajnih ovir, ki pogosto izvirajo iz obstoječe upravne prakse.

4.3 Enotni trg za storitve

4.3.1 Evropa je na prelomnici glede notranjega trga za storitve. Stanje prenosa in izvajanja direktive o storitvah, ki je pričakovano za konec leta 2009, je treba pozorno spremljati, da bi preprečili nove ovire in neskladja na nacionalni ravni. Vendar pri tem ne sme priti do zniževanja socialnih, kakovostnih, okoljskih in varnostnih standardov. Za izvajanje direktive EU o storitvah mora biti upravno osebje dovolj usposobljeno (jeziki, medkulturna znanja).

⁽¹⁹⁾ Evropska komisija predlaga številne vire informacij, vključno s kontaktnimi točkami za zbiranje pritožb, kot so klicni center Europe Direct, Eurojus, nacionalni centri SOLVIT, Evropski potrošniški center, Evropska podjetniška mreža ter portal Tvoja Evropa.

⁽²⁰⁾ EESO opozarja na informacijski sistem za notranji trg (IMI), ki ga je Komisija oblikovala, da bi olajšala vzajemno obveščanje med nacionalnimi upravami o pravnem redu EU.

4.3.1.1 Sedanji pristop Evropske komisije, ki podpira prenos direktive v nacionalno zakonodajo, je videti učinkovit in bi ga bilo treba spodbujati tudi v prihodnje.

4.3.2 Kar se tiče posebnih vidikov direktive o storitvah, je svoboda ustanavljanja in čezmejnih dejavnosti ključni element pri ustvarjanju pravega okolja za evropska podjetja ⁽²¹⁾.

4.3.2.1 Povratne informacije zadevnih interesnih skupin dozdnevno kažejo, da obstajajo navkljub *ad hoc* ukrepom, ki lajšajo ustanavljanje podjetij v drugi državi članici, še vedno možnosti za napredek.

4.3.3 Drugo vprašanje, ki ga je treba obravnavati, je pristop na področjih, ki jih trenutno ne pokriva direktiva o storitvah.

4.3.3.1 Nekateri sektorji, na primer finančne storitve, elektronske komunikacije in avdiovizualne storitve, se urejajo ločeno, medtem ko se druga področja ne urejajo na ravni EU.

4.3.3.2 Pri slednjih lahko obstajajo velike razlike med državami članicami, kar bi znalo povzročiti morebitne nepričakovane ovire. Zato je potrebno več usklajevanja med nacionalnimi vladami, da bi preprečili navzkrižne pristope k posameznim vprašanjem, ki neposredno vplivajo na poslovno okolje v EU.

4.3.4 Poleg tega je treba poudariti, da je danes meja med blagom in storitvami vse bolj zabrisana. Zato bo pravilno uresničevanje pravice ustanavljanja in čezmejnih dejavnosti na področju storitev zelo koristno tudi za predelovalno industrijo.

4.3.4.1 Kljub celostnemu in pravilnemu prenosu direktive o storitvah bi morale evropske institucije in države članice budno spremljati zadevni sektor, da bi se reševala odprta vprašanja in preprečilo nastajanje novih ovir. Ker je bil največji napredek pri ustvarjanju enakih konkurenčnih pogojev dosežen na blagovnem trgu, bi lahko lekcije s tega področja zagotovile zelo dragocen vpogled v najboljši način reševanja preostalih ovir pri storitvah.

4.4 Zakonodaja novega pristopa, blagovni sveženj iz leta 2008 ter standardizacija

4.4.1 Novi pristop k tehničnemu usklajevanju in standardom ⁽²²⁾ ter njihovo stalno preverjanje sta med najbolj otipljivimi uspehi pri odpravljanju ovir glede konkurenčnosti na notranjem trgu.

⁽²¹⁾ UL C 221, 8.9.2005, str. 11.

⁽²²⁾ Novi pristop k tehničnemu usklajevanju in standardom je prelomen za pravni red EU glede notranjega trga. Sprejet je bil kot odziv na zapleten zakonodajni okvir, ki je nastal zaradi vrste podrobnih predpisov, sprejetih pri vzpostavljanju in zaključevanju notranjega trga za blago.

4.4.2 Pri sedanjih razmerah je najpomembneje ohraniti metodo tako imenovanega novega pristopa (*New Approach*) ter preprečiti izničenje doseženih uspehov s protekcionističnimi ukrepi.

4.4.3 Prav tako bi bilo treba analizirati izvajanje in uporabo načela vzajemnega priznavanja. Pri tem je treba zlasti proučiti, v kolikšni meri bi bilo mogoče zagotoviti trajnostni razvoj na gospodarskem, socialnem in ekološkem področju. Poleg tega je treba spremljati dejanski učinek blagovnega svežnja iz leta 2008, katerega cilj je zagotoviti učinkovito vzajemno priznavanje.

4.4.4 Drugo področje je standardizacija, ki običajno temelji na prostovoljnih ukrepih in ne na zakonodaji. Nedvomen prispevek standardizacije k evropskemu gospodarskemu povezovanju opozarja na nerešena vprašanja, ki še vedno ovirajo prizadevanja na notranjem trgu in tudi konkurenčnost EU v svetu.

4.4.5 V drugih primerih povzroča (pravne) ovire odsotnost standardov na nekaterih področjih, na primer pri javnih naročilih, kjer ima pomanjkanje soglasja med predstavniki industrije negativne posledice na konkurenčnost v EU. To je na primer razvidno, ko podjetja sprožijo boj za standarde, da bi vzpostavili ali branili svoj monopolni položaj na trgu, ki pa škodi konkurenčnosti in izbiri potrošnikov. Za take primere bi bilo treba predvideti možnost ukrepanja na ravni EU, da bi olajšali dogovor med zadevnimi stranmi.

4.4.6 Zato EESO poudarja, da je treba povečati prizadevanja za standardizacijo na določenih področjih, na primer pri javnih naročilih, informacijski tehnologiji in komunikacijskih storitvah. Vendar je zelo pomembno, da se pri oblikovanju standardov vključijo vse ustrezne interesne skupine in tako preprečijo izkrivljanja med procesom. S tega vidika bi bilo treba nadalje spodbujati sedanje pobude, na primer delo združenja NORMAPME v zvezi s standardizacijo ter malimi in srednje velikimi podjetji.

4.5 Zmanjšanje neupravičene upravne obremenitve

4.5.1 Vodilna politika Evropske komisije je akcijski program iz leta 2007 glede merjenja upravne obremenitve, da bi poenostavili zakonodajno okolje za podjetja.

4.5.1.1 S pomočjo modela standardnih stroškov, ki je bil prvotno sprejet na Nizozemskem, EU zaključuje merjenje obremenitve, ki je nastala zaradi pravnega reda EU ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Cilj tega pristopa, ki ga pogosto imenujemo boj proti odvečni birokraciji, je opredeliti in meriti vso upravno obremenitev za podjetja, ki izhaja iz pravnega reda EU, da bi našli možnosti za njeno zmanjšanje za 25 odstotkov.

4.5.1.2 Imenovanje Stoiberjeve skupine (skupina na visoki ravni, ki jo sestavlja 15 strokovnjakov), ki bo pripravila konkretne predloge za zmanjšanje obremenitve, je dodatni ukrep k uresnitvi te pobude.

4.5.2 Program za zmanjšanje upravne obremenitve se vse bolj uveljavlja na nacionalni ravni – večina držav članic se je že zavezala, da bodo merile upravno obremenitev in jo zmanjšale.

4.5.2.1 Da bi bili pri tem uspešni, je izrednega pomena, da se nacionalni ukrepi in strategije za zmanjšanje obremenitve usklajujejo v vsej Evropi ter med EU in državami članicami.

4.6 Priznavanje poklicnih kvalifikacij

4.6.1 Poleg prostega pretoka blaga in storitev je za učinkovito delovanje notranjega trga treba podpreti prost pretok strokovnjakov. V skladu s sklepom Evropskega raziskovalnega sveta glede mobilnosti raziskovalcev je tovrstno izvajanje potrebno razširiti na druge poklicne strokovnjake.

4.6.2 Priznavanje poklicnih kvalifikacij v EU je zapleteno in presega vprašanje pravnih ovir – treba pa ga je obravnavati, saj je z več vidikov neposredno povezano s težavo (skritih) ovir na notranjem trgu.

4.6.3 Nedavno je bil dosežen izjemen napredek na tem področju, saj je bilo vzpostavljeno evropsko ogrodje kvalifikacij, t. i. četrta svoboda – mobilnost raziskovalcev. EESO pozdravlja ta pomemben korak naprej.

4.7 Druge pobude

4.7.1 Zaradi dolgotrajnosti in stroškov tradicionalnih sodnih postopkov so alternativni mehanizmi za reševanje sporov dragocen prispevek k reševanju sporov, ki nastanejo zaradi čezmejnih dejavnosti.

4.7.1.1 Vendar ni veliko znanega o uporabi teh orodij in dostopu do njih pri podjetjih in državljanih. Žal so nezavezujoča priporočila Komisije na tem področju uporabljena le v manjšem številu držav članic.

4.7.1.2 To vprašanje bi bilo treba bolj poglobljeno preučiti in ugotoviti, kako bi ga lahko podprli in promovirali kot dodatno sredstvo za zmanjševanje obstoječih ovir in težav.

4.7.2 Ob učinkovitem delovanju mrežo SOLVIT upravičeno hvalijo za zmožnost, da hitro razreši težave in prepreči nastanek novih. Vsaka država članica bi morala zagotoviti, da imajo nacionalni centri na voljo dovolj sredstev in osebja ⁽²⁴⁾ ter da interesne skupine vedo za obstoj mreže in njene dejavnosti.

4.7.3 Evropska podjetniška mreža, ki nadomešča nekdanjo mrežo evropskih informacijskih centrov (EIC), je prav tako ključnega pomena za podporo zlasti malih in srednje velikih podjetij ter izboljšanje okolja, v katerem le-ta delujejo. Pravzaprav Evropska podjetniška mreža za udeležence na trgu pogosto predstavlja Evropsko unijo.

4.7.3.1 Prejšnje študije ⁽²⁵⁾ so pokazale, da nekdanja mreža evropskih informacijskih centrov sicer na splošno zagotavlja kakovostne storitve, vendar mehanizmi za povratne informacije med

centri in Evropsko komisijo ne delujejo vedno dobro. Ta vidik bi bilo treba ponovno oceniti, da bi ustrezno ukrepali, kjer se težave ponavljajo.

4.7.4 Pritožbe glede pravnih ovir je prav tako mogoče nasloviti neposredno na Evropsko komisijo. Javnost bi bilo treba ustrezno obvestiti o tem dodatnem komunikacijskem kanalu.

4.7.5 Pobude samoregulacije in koregulacije vplivajo tudi na poslovno okolje in lahko prispevajo k odpravi obstoječih ovir. Priporočljivo bi bilo poglobiti poznavanje samoregulacije in koregulacije ter izmenjati primere najboljše prakse ⁽²⁶⁾.

V Bruslju, 14. maja 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ UL C 77, 31.3.2009, str. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. in Von Dewall F. (2006), *Ex post evaluation of the MAP 2001–2005 initiative and suggestions for the CIP 2007–2013* (Naknadna ocena pobude večletnega programa za podjetja in podjetništvo (MAP) 2001–2005 ter predlogi k okvirnemu programu za konkurenčnost in inovativnost (CIP) 2007–2013), študije Centra za evropske politične študije (CEPS).

⁽²⁶⁾ EESO vodi podatkovno bazo evropskih pobud v zvezi s samoregulacijo in koregulacijo, ki jo je vzpostavil v sodelovanju z generalnim sekretariatom Evropske komisije: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

PRILOGA

K Mnenju

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednje besedilo iz mnenja strokovne skupine, ki je prejelo več kot četrtino glasov, je bilo med razpravo zavrnjeno v korist amandmaja, ki ga je sprejela skupščina:

Točka 3.1

Enotni trg je dinamičen koncept. Njegovo vsebino in vzpostavitev enakih pogojev za ekonomske akterje v Evropi opredeljujejo ustrezni politični cilji EU in ureja evropska zakonodaja. Zaradi spremenjenih razmer je treba prilagoditi tudi cilje in predpise.

Obrazložitev

Besedilo mnenja EESO o socialni agendi (SOC/315).

Rezultat glasovanja

Amandma je bil sprejet s 125 glasovi za, 76 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.
