



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 16. března 2005  
KOM(2005) 97 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

**Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii**

{SEK(2005) 175}

## SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

### Zlepšení právní úpravy v oblasti růstu a pracovních míst v Evropské unii

V tomto okamžiku jsou úkoly, před nimiž stojí Evropská unie a jež jsou uvedeny v obnovené lisabonské strategii, dobře známé. Vzhledem k hospodářským výsledkům EU, které nenaplnily očekávání, je mnohem obtížnější tyto úkoly naplnovat; na jejich základě Komise navrhla učinit růst a zaměstnanost ústředním cílem pozměněné lisabonské strategie. Podněty pro růst a zaměstnanost nebudou mít stejnou podobu jako dříve. Je zapotřebí, aby EU a členské státy nadále zdokonalovaly svůj přístup k právní úpravě, aby tak zajistily ochranu veřejných zájmů takovým způsobem, jenž podporuje vývoj hospodářských činností a nebrání mu.

V předchozích letech vytvořila Evropská unie propracovanou soustavu právních předpisů, jež nadále přispívá k hospodářskému vývoji, ochraně životního prostředí a zlepšování společenských standardů, především díky dokončení vnitřního trhu. V návaznosti na pokrok, kterého se při plnění těchto cílů daří dosahovat, se zároveň ukazuje, že způsob, jakým uskutečňujeme právní úpravy, má výrazný vliv na to, zda těchto cílů dosahujeme účinně. Politika EU ke zlepšení právní úpravy si klade za cíl právní úpravu zdokonalit, lépe ji vytvářet tak, aby přinášela větší přínosy občanům a posílila dodržování pravidel a jejich účinnost, jakož i minimalizovat hospodářské náklady – v souladu se zásadami EU týkajícími se proporcionality a subsidiarity.

V souvislosti s obnovenou lisabonskou strategií, zdůrazňující růst a pracovní místa, Komise oznámila svůj záměr zahájit komplexní iniciativu s cílem zajistit, aby předpisový rámec v EU splňoval požadavky 21. století. Tato iniciativa vychází z iniciativy Komise pro zlepšení právní úpravy z roku 2002 a posiluje způsob, jakým zlepšování právní úpravy přispívá k dosažení růstu a zajištění pracovních míst, přičemž je nadále kladen patřičný důraz na cíle v oblasti sociální a oblasti životního prostředí, jakož i na výhody pro občany a vnitrostátní správní orgány, pokud jde o zlepšenou správu.<sup>1</sup> To rovněž znamená, že by zásahy zákonodárského orgánu měly zůstat úměrné politickým cílům, a to jak pro stávající právní předpisy, tak pro nové politické iniciativy. Toto sdělení zajišťuje návaznost na stávající činnosti pro zlepšení právní úpravy, zahajuje iniciativu oznámenou ve střednědobém hodnocení a předkládá návrh tří klíčových cílů:

- Další prosazování **vytváření a používání nástrojů pro zlepšení právní úpravy** na úrovni EU, především pokud jde o posuzování dopadu a zjednodušování.
- **Užší spolupráce se členskými státy s cílem zajistit, aby se zásady zlepšení právní úpravy** používaly soustavně v celé EU ze strany všech regulačních orgánů. Příslušné kroky pouze na úrovni EU nebudou dostačující: Přímý vliv má rovněž provádění právních předpisů EU ze strany členských států a vnitrostátní regulativní iniciativy, a to nikoli pouze na vnitrostátní správní orgány a občany, ale rovněž na podniky z celé EU – obzvláště malé a střední podniky.

---

<sup>1</sup> Komise v brzké době vydá sdělení, v němž bude popsán pokrok, jež bylo dosaženo při provádění akčního plánu na rok 2002 – KOM(2002) 278, 5.6.2002.

- **Posílení konstruktivního dialogu** mezi všemi regulativními orgány na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni a zúčastněnými stranami.

## 1. ÚVOD

### ***A. Zlepšení právní úpravy má zásadní význam pro podporu konkurenceschopnosti jak na úrovni EU, tak ve členských státech***

Evropští nejvyšší představitelé a Komise v průběhu několika předchozích let výrazným způsobem zdůraznili zjednodušení právního prostředí EU, aby se zvýšila jeho účinnost. Komise, Evropský parlament a Rada zahájily řadu iniciativ s cílem kodifikovat, usoustavnit a zjednodušit stávající právní předpisy a lépe vyhodnotit, jaké mohou mít nové návrhy právních předpisů dopady v oblasti hospodářské, sociální a životního prostředí.

Toto sdělení přímo navazuje na střednědobé hodnocení<sup>2</sup>, zaměřené na prioritu zlepšování evropských a vnitrostátních právních předpisů s cílem prosazovat evropskou konkurenceschopnost a tím podněcovat růst a zaměstnanost. Zlepšení právní úpravy spočívá v zajišťování kvality předpisového rámce a jistě nabízí všeobecně prospěšné příležitosti. Díky zlepšení právní úpravy se Evropská unie stane nejen přitažlivějším místem pro investice, ale rovněž pro pracovní uplatnění jejích občanů, neboť tak má v důsledku zlepšování kvality právních předpisů značný pozitivní vliv na rámcové podmínky pro hospodářský růst, zaměstnanost a produktivitu. Takto se vytvářejí správné pobídky pro hospodářské činnosti, snižují se nadbytečné náklady a odstraňují překážky pro přizpůsobivost a inovaci. Zlepšení právní úpravy rovněž zajišťuje právní jistotu a tím také účinné používání a prosazování právních předpisů v celé Evropské unii. Navíc umožňuje, aby se cílů v sociální oblasti a v oblasti životního prostředí dosahovalo bez neúměrných administrativních nákladů. Za účelem doplnění činností na úrovni EU by členské státy měly rovněž prosazovat vlastní iniciativy ke zlepšení právní úpravy.

Cílem tohoto sdělení je zvyšovat politické povědomí ohledně významu provádění akčního plánu Komise z roku 2002 ke zlepšení právní úpravy<sup>3</sup>, neboť je zapotřebí vyvinout společné úsilí, a to nikoli pouze ze strany Komise a/nebo zákonodárných orgánů EU, jež jsou již potvrzeny interinstitucionální dohodou (viz níže), ale též, či spíše ze strany samotných členských států; ty budou muset prokázat jasnou podporu otázce prosazování zásad zlepšení právní úpravy prostřednictvím státních lisabonských programů (akčních plánů).

Toto úsilí je na všech úrovních naprosto nezbytné. Kvalita právního prostředí Evropské unie nezávisí pouze na tom, co se uskutečňuje na úrovni EU. Na právní předpisy EU mají vliv mezinárodní dohody a je jasné, že v rámci vnitřního trhu mohou jakákoli pravidla – pravidla EU nebo vnitrostátní pravidla – ovlivňovat hospodářské činnosti jakéhokoli podniku v EU nebo občana EU. Je zapotřebí reagovat způsobem, který zohlední všechny tyto úrovně.

---

<sup>2</sup> KOM(2005) 24, 2.2.2005.

<sup>3</sup> KOM(2002) 278, 5.6.2002.

S cílem zajistit, aby právní předpisy byly vytvářeny a prováděny účinně, členské státy proto v rámci společného strategického přístupu musejí zvýšit úsilí směřující ke zlepšení právní úpravy a zároveň prosazovat činnosti, které již probíhají na úrovni EU, tak, aby se k této otázce přistoupilo uceleným způsobem.

### ***B. Významu této otázky si jsou vědomy všechny orgány***

Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů<sup>4</sup>, dojednaná v prosinci 2003 třemi orgány EU (Evropský parlament, Rada a Komise), stanoví globální strategii pro zlepšení tvorby právních předpisů v rámci celého legislativního procesu EU. Vedle toho, že připomíná závazky Komise vyplývající z jejího akčního plánu ke zlepšení právní úpravy, interinstitucionální dohoda stanoví závazky ke zlepšení tvorby právních předpisů týkající se Evropského parlamentu a Rady. Mezi její hlavní prvky patří zlepšování interinstitucionální koordinace a transparentnosti, vytváření pevného rámce pro nástroje předpisů, jež nejsou právně vynutitelné<sup>5</sup>, který by měl usnadnit jejich budoucí použití, častější využití posuzování dopadu v rozhodovacím procesu Společenství a zajištění toho, aby Evropský parlament a Rada pozměnily své pracovní postupy s cílem urychlit přijímání návrhů na zjednodušení.

V prosinci 2004 dále ministři financí a hospodářství šesti členských států<sup>6</sup>, zastupující své země v Radě ve složení pro hospodářství a finance a Radě pro konkurenceschopnost, podepsali dopis s cílem udělit nový impulz procesu zlepšování právní úpravy. Tato iniciativa navázala na předchozí společnou iniciativu čtyř předsednictví z ledna 2004. Komise tyto iniciativy vítá, stejně jako i podobné výzvy, jež představují silnou politickou podporu pro zlepšení kvality právních předpisů v Evropské unii, a je přesvědčena, že toto zlepšení vytváří důležitou základnu v dalším vývoji konzistentního programu pro zlepšení právní úpravy v Evropské unii.

## **2. POSÍLENÍ PROSTŘEDKŮ K DOSAŽENÍ ZLEPŠENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA ÚROVNI EU**

Bude trvat určitou dobu, než se projeví zjednodušené a vylepšené právní prostředí. Ačkoli EU dosáhla značných úspěchů za poměrně krátkou dobu, tyto úspěchy jsou pouze počátečními kroky a musí na ně navázat trvalé úsilí. Toto sdělení si však s ohledem na potřebu posílit hospodářský růst a vytváření pracovních míst, již Komise uvedla ve střednědobém hodnocení lisabonské strategie, klade za cíl podstatně změnit důslednost, s níž se tento přístup prosazuje. Cíle politiky, jež prosazujeme, potřebují ucelený právní rámec umožňující podporu růstu a tvorby pracovních míst, přičemž bude zajištěn volný pohyb na integrovaném vnitřním trhu a plně zohledněna oblast životního prostředí a sociální otázky. Komise je přesvědčena, že toho lze dosáhnout, pokud se jako východisko zvolí stávající rámec pro zlepšení právní úpravy a pokud se podpoří a zdůrazní snaha nalézt správnou rovnováhu mezi politickým programem a hospodářskými náklady právní úpravy. To zahrnuje pečlivou analýzu týkající se vhodného regulativního přístupu, zejména zda

---

<sup>4</sup> Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

<sup>5</sup> Označení „nástroje předpisů, které nejsou právně vynutitelné“ (soft law instruments) se vztahuje na společnou regulaci a samoregulaci.

<sup>6</sup> K původním čtyřem státům (Irsku, Nizozemsku, Lucembursku a Spojenému království) se připojilo Rakousko a Finsko – členské státy, jež budou v roce 2006 zastávat předsednictví.

je pro předmětné odvětví a daný problém vhodnější použití právních předpisů, nebo zda by měly být vzaty v úvahu jiné přístupy jako např. společná regulace nebo samoregulace. Dohodnuté definice, kritéria a postupy v otázce společné regulace a samoregulace obsahuje interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů. Takto se celkově posílí účinné používání zásad proporcionality a subsidiarity.

#### A. *Posuzování dopadu*

Úsilí Komise o integrované posuzování dopadu vychází ze zásady udržitelného rozvoje a má umožňovat tvůrcům politik přijímat rozhodnutí na základě pečlivé analýzy možných **dopadů** nových právních předpisů **v hospodářské a sociální oblasti a v oblasti životního prostředí**. Tento integrovaný přístup vychází ze zásady důkladného a vyváženého hodnocení všech dopadů a umožňuje provést ucelenou analýzu a případně nalézt možnosti kompenzace. Zásadní myšlenka spočívá v tom, že hloubka a rozsah posuzování dopadu, a v důsledku též zdroje pro tento účel vyčleněné, mají být úměrné očekávané povaze návrhu a jeho pravděpodobným dopadům. Posuzování dopadu musí navíc probíhat zároveň s rozsáhlými **konzultacemi**, přičemž bude k dispozici dostatečný čas k tomu, aby k záležitosti sdělily své stanovisko všechny zúčastněné strany, jež se na vytváření nových pravidel hodlají podílet.

Stávající nástroj posuzování dopadu je sice dobrým východiskem, avšak Komise je přesvědčena, že posuzování hospodářských dopadů se musí posílit tak, aby přispívalo k naplňování cílů obnovené lisabonské strategie. Posílení hospodářského pilíře posuzování dopadu neumenšuje význam „udržitelného rozvoje“ a integrovaného přístupu, který zůstává základem přístupu Komise. Posílení hospodářské analýzy, které zahrnuje rovněž hlediska týkající se hospodářské soutěže, by mělo zlepšit kvalitu posuzování skutečného vlivu všech návrhů. Značně se taklepší konkurenceschopnost, včetně účinné hospodářské soutěže, a zároveň bude možné nadále řádně posuzovat důsledky navrhovaného opatření v oblasti sociální a v oblasti životního prostředí. Tento přístup bude potvrzen a uskutečňován v kontextu všeobecné aktualizace **pokynů k posuzování dopadu**, jež se použije od dubna 2005. Za nezbytné se pak považují tyto činnosti:

- Komise rozhodla, že iniciativy stanovené v jejím legislativním a pracovním programu na rok 2005 – klíčové legislativní návrhy, jakož i nejdůležitější nelegislativní návrhy stanovující příslušnou politiku a dotýkající se různých oblastí – by zpravidla měly být předmětem integrovaného posuzování dopadu<sup>7</sup>. Transparentnost bude posílena vydáním *plánů posuzování dopadu*, z nichž vyplývají první náznaky hlavních oblastí, jež je zapotřebí posoudit, a plánováním následných analýz. Plány pro legislativní a pracovní program na rok 2005 má již veřejnost k dispozici<sup>8</sup>. Komise hodlá zjišťovat, jak by při plánování svých iniciativ, obzvláště pokud jde o veřejné konzultace, bylo možné těchto plánů využít dříve a strategičtěji. Takto Komise zajistí, aby legislativní návrhy byly plně posouzeny z hlediska všech jejich možných dopadů.

<sup>7</sup> Akty, které spadají do oblasti výkonné pravomoci Komise (například rozhodnutí týkající se hospodářské soutěže nebo akty, jejichž rozsah je omezen na oblast uvnitř Komise), obvykle nebývají předmětem posuzování dopadu.

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm)

- Komise bude zkoumat, jak lépe zapojit zjišťování **administrativních nákladů** do svých integrovaných posuzování dopadu, jakož i možnost vývoje společného přístupu k posuzování administrativních nákladů mezi orgány EU a členskými státy. Význam zjišťování administrativních nákladů byl zdůrazněn Radou ve složení pro hospodářství a finance a Evropskou radou<sup>9</sup>. Komise pro tento účel zahajuje pilotní fázi<sup>10</sup>, jejímž cílem je zkoušet metody pro množstevní posouzení takovéhoto zátěží vztahujících se ke stávajícím a navrhovaným právním předpisům Společenství. První výsledky budou k dispozici na podzim roku 2005. Poté, co Komise dokončí toto zjišťování, stanoví, zda a jak toto hledisko důsledněji zahrne do své standardní metodiky.
- Komise posílí včasné vnější ověření metodiky pro vlastní posuzování dopadu. Za tímto účelem Komise počátkem roku 2006 zahájí ucelené nezávislé **hodnocení systému posuzování dopadu**, jeho vývoje a uplatňování od roku 2002, a v této souvislosti využije erudici vnějších spolupracovníků s cílem získat poradenství ohledně metodiky posuzování dopadu (viz oddíl 4). Současně je důležité, aby oddělení Komise posílila kontrolu kvality posuzování dopadu před tím, než tato hodnocení předá k vyjádření dalším oddělením.
- Na úrovni Evropské unie nejsou posuzování dopadu pouze zodpovědností Komise. **Interinstitucionální dohoda o zlepšení tvorby právních předpisů** uznává význam posuzování dopadu při zlepšování kvality právních předpisů Společenství a rovněž stanoví<sup>11</sup>, že uplatní-li se postup spolurozhodování, Evropský parlament a Rada mohou posuzování dopadu provést před přijetím jakékoli podstatné změny<sup>12</sup>. Komise je přesvědčena o zásadním významu tohoto postupu a vyjadřuje naději, že brzy dosáhne dohody s Evropským parlamentem a Radou ohledně klíčových prvků společného přístupu v posuzování na různých úrovních legislativního procesu.

### ***B. Zjišťování charakteru legislativních návrhů před jejich projednáním***

Počínaje rokem 2005 hodlá Komise podrobovat návrhy před jejich projednáním důkladnějšímu posouzení než doposud. Za tím účelem hodlá Komise zjistit charakter návrhů před jejich projednáním Radou či Parlamentem s ohledem na jejich všeobecný význam, jejich vliv na konkurenceschopnost a další vlivy. Na základě toho by Komise takovéto návrhy čekající na projednání mohla pozměnit, nahradit, nebo dokonce stáhnout. Tato činnost bude pokud možno probíhat při zohlednění názorů donucovacích orgánů, uživatelů právních předpisů a zúčastněných stran všeobecně. Bude zjišťován charakter především návrhů přijatých před 1. lednem 2004, a zejména návrhů, u nichž

– není za značné časové období patrný podstatný vývoj v legislativním procesu;

<sup>9</sup> Rada ve složení pro hospodářství a finance dne 21. října 2004 a Evropská rada ve dnech 4. – 5. listopadu 2004.

<sup>10</sup> Viz SEK(2005) 175. Pilotní projekty budou zahrnovat oblasti jako např. statistika a stavební výroby.

<sup>11</sup> Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 4, bod 30.

<sup>12</sup> První takovéto posuzování dopadu proběhlo v roce 2004 a jeho předmětem byly změny navržené Radou ve směrnici navrhované Komisí týkající se baterií. Členské státy tento nový postup veskrze uvítaly; formálně bude tento postup vyhodnocen během lucemburského předsednictví v roce 2005.

- nebyla provedena posuzování dopadu nebo u nichž posuzování dopadu prokázalo podstatné nedostatky s ohledem na značný počet souběžných příspěvků od dalších zákonodárců, zúčastněných stran a/nebo expertů;
- podstatné nové vědecké poznatky, vývoj trhu nebo společenské změny ospravedlňují přezkoumání původně zvoleného přístupu.

### **C. Zjednodušení stávajících právních předpisů EU**

V únoru 2003 zahájila Komise řadu činností s cílem snížit objem *acquis* Společenství, zlepšit přístup k právním předpisům a zjednodušit stávající právní předpisy. Na tomto základě Komise vytvořila klouzavý program pro zjednodušení<sup>13</sup> a zavedla okolo 30 iniciativ, jejichž cílem je dosáhnout zjednodušení na straně hospodářských subjektů, občanů a vnitrostátních správních orgánů. V interinstitucionální dohodě o zlepšení tvorby právních předpisů orgány uznaly význam zjednodušování stávajících právních předpisů EU při zachování podstaty politik Společenství.

V návaznosti na návrhy členských států ohledně stanovení toho, jaké právní předpisy EU by bylo vhodné zjednodušit, byl na zasedání Rady pro konkurenceschopnost v listopadu 2004 schválen seznam priorit Rady čítající přibližně 20 položek právních předpisů (seskupený do okruhů 15 priorit). Komise již předložila návrhy na tři z těchto priorit a na ostatní hodlá reagovat co nejdříve. Komise bude dále zkoumat, zda lze mezi návrhy předloženými členskými státy a schválenými Radou nalézt další legislativní opatření, jež by bylo možné zjednodušit, jež však nebyla zahrnuta v seznamu priorit.

Má-li být příznivý vliv zlepšení právní úpravy na růst a konkurenceschopnost zvýšen, je rovněž zapotřebí posoudit pokračující význam a proporcionalitu právních předpisů EU, a především zvážit skutečný a kumulativní dopad ve členských státech, ve chvíli, kdy uplatňují a provádějí právní předpisy EU. Komise navrhuje tyto kroky:

- Posílit mechanismy stanovení toho, jaké právní předpisy vyžadují zjednodušení; v takových případech se jedná o právní předpisy, u nichž pečlivé posouzení prokazuje, že ve vztahu k veřejným zájmům, jež mají hájit, jsou pro občany a podniky EU neúměrně obtížné a složité. V této souvislosti budou rovněž zohledněny poznatky z řízení za nesplnění povinnosti. Takové posouzení bude zahrnovat konzultace se zákonodárci, donucovacími orgány, podniky, občany a zúčastněnými stranami všeobecně, ohledně toho, jaké právní předpisy by měly být zjednodušeny především. Pokud se během takového posouzení jasně potvrdí, že veřejné zájmy by bylo možné prosazovat stejně dobře pomocí jednodušších prostředků, mělo by se zvážit pozměnění nebo zrušení příslušných právních předpisů. Cílem této činnosti bude poukázat na možnosti značných zlepšení v širokém rozpětí klíčových oblastí politik a její úspěch se bude odvíjet od silného politického úsilí všech regulačních orgánů k dosažení konkrétních výsledků.
- Komise podle potřeby vytvoří integrované odvětvové akční plány pro zjednodušení. V některých odvětvích, jako např. odvětví rybolovu, zemědělství a technických předpisů pro výrobky, již Komise takovéto akční plány, jež umožní

<sup>13</sup> „Aktualizace a zjednodušení *acquis* Společenství“ – KOM(2003) 71, 11.2.2003.

pružnější, ucelenější a souvislejší přístup v našem úsilí o zjednodušování, začala vypracovávat. Výsledky by v těchto oblastech mohly být patrné již v roce 2005. V říjnu 2005 bude předloženo sdělení týkající se těchto otázek a v letech 2006/2007 na ně naváže zahájení nové fáze programu zjednodušení ze strany Komise<sup>14</sup>.

- Podpořit používání evropských norem jako technické podpory pro evropské právní předpisy nebo jako alternativy vůči právním předpisům.

### 3. POSÍLENÍ ZLEPŠENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ

#### A. *Zlepšení právní úpravy ve členských státech*

Komise uznala spojení mezi zlepšením právní úpravy a dosažením výraznějšího růstu a zajištěním více pracovních míst a jejich lepší úrovně. Vedle toho již navrhl, aby se zlepšení právní úpravy stalo součástí státních lisabonských programů a doporučuje, aby členské státy vypracovaly zprávy o svých současných činnostech, jakož i činnostech, které hodlají uskutečnit. V souvislosti se svým hodnocením hospodářských reforem v Evropské unii bude Komise na pokrok v této oblasti klást velký důraz a zprávu o této záležitosti zahrne do své výroční zprávy o pokroku v rámci navrhované nové správní struktury lisabonské strategie.

Zlepšení právní úpravy není záležitostí, jíž by se měla zabývat pouze samotná Evropská unie. Nelze ho dosáhnout jen v rámci činností na úrovni EU. V některých členských státech se již legislativní návrhy podrobují posuzování dopadu, avšak takovýto systém není zaveden ve všech členských státech. Komise doporučuje, aby všechny členské státy vytvořily vnitrostátní strategie na zlepšení právní úpravy, a obzvláště systémy posuzování dopadu pro integrované posouzení v oblasti hospodářské, sociální a v oblasti životního prostředí, společně s podpůrnými strukturami přizpůsobenými jejich vnitrostátním okolnostem. Díky takovýmto vnitrostátním systémům by bylo možné zohlednit úplný vliv nových legislativních návrhů, včetně jejich vlivu na konkurenceschopnost, jak požaduje lisabonský akční plán<sup>15</sup>. Navíc jsou užitečnými nástroji pro zlepšování kvality stávajících vnitrostátních právních předpisů vnitrostátní odvětvová šetření, neboť tak tyto předpisy získají více konkurenční zaměření a zároveň si uchovají základní politický cíl, jež sledují<sup>16</sup>. Komise vyzve členské státy, aby posuzování dopadu prosazovaly v rozsahu podobném rozsahu integrovaných posuzování dopadu ze strany Komise. Při přípravě nových vnitrostátních právních předpisů je zapotřebí, aby členské státy co nejvíce zohlednily důsledky takovýchto právních předpisů pro vnitřní trh a pro další členské státy.

#### B. *Zjednodušení vnitrostátních právních předpisů*

Zjednodušení vnitrostátních opatření spadá do pravomoci členských států. Komise doporučuje, aby členské státy vytvořily programy zjednodušení a podpůrné struktury přizpůsobené svým vnitrostátním okolnostem. Je vhodné, aby v této otázce probíhala

---

<sup>14</sup> Účinnost rámce pro činnost vyhlášeného Komisí v únoru 2003 skončila koncem roku 2004, a proto je zapotřebí definovat cíle pro budoucí činnosti Komise směřující ke zjednodušování.

<sup>15</sup> Viz SEK(2005) 192, s. 14, vydané následně po střednědobém hodnocení lisabonské strategie, viz poznámka č. 2 výše.

<sup>16</sup> Tamtéž.



výměna postupů nejlepší praxe a vzájemné hodnocení. Komise rovněž podpoří takovéto postupy zjednodušení při přezkumu vnitrostátních opatření s ohledem na soulad s právem Společenství, především v souvislosti s uplatňováním směrnic Společenství, řízením za nesplnění povinnosti podle článku 226 Smlouvy o ES a oznámením nových technických předpisů podle směrnice 98/34/ES<sup>17</sup>.

V harmonizovaných oblastech se dále prohlubuje postup preventivních konzultací mezi útvary Komise a členskými státy<sup>18</sup> s cílem zlepšit včasné a správné provádění směrnic, vyhnout se zavádění postupů, jejichž požadavek nevyplývá ze směrnic samých, a zvažovat, jak nejlépe uplatňovat opatření, jeví-li se jako pravděpodobné, že takovéto nesnáze nastanou.

V neharmonizovaných oblastech by se vedle odstranění ustanovení, jež jsou nebo by mohla být v rozporu s právem Společenství, na zlepšení kvality vnitrostátních nařízení, pokud jde o jejich zvýšenou transparentnost, čtivost a účinnost, měla podílet řízení za nesplnění povinnosti a též preventivní kontroly podle směrnice 98/34/ES. Ve vztahu k volnému pohybu zboží může Komise díky těmto řízením zajistit, aby vnitrostátní právní předpisy umožňovaly hospodářským subjektům zúročit přínosy vzájemného uznávání<sup>19</sup>

Transparentnost postupu oznamování podle směrnice 98/34/ES<sup>20</sup> umožňuje zásah nikoli pouze Komise a dalších členských států, ale rovněž jakékoli zúčastněné strany. Komise vyzve členské státy k výměně názorů ohledně nařízení, která již přijaly, a ohledně nejlepší praxe a regulativních přístupů. V odvětvích, která podléhají právním úpravám teprve krátce (odvětví spjatá s vědeckým a technologickým vývojem), rozšíří Komise použití této směrnice s cílem ovlivnit vývoj vnitrostátních pravidel. To by posílilo používání zásady subsidiarity, napomohlo zlepšení vnitrostátních ustanovení a poskytlo více poznatků o potřebě harmonizace.

#### 4. PORADENSTVÍ ZE STRANY PRÁVNÍCH EXPERTŮ A ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

S cílem usnadnit vývoj opatření ke zlepšení právní úpravy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, ustaví Komise v průběhu roku 2005 **skupinu předních vnitrostátních právních expertů**. Tato skupina bude mít za úkol poskytovat Komisi poradenství ve všeobecných otázkách zlepšení právní úpravy, zejména pak v otázkách posuzování dopadu a zjednodušení; zároveň budou zohledněna veškerá

---

<sup>17</sup> Směrnice 98/34/ES zavazuje členské státy, aby v podobě návrhů oznamovaly nové technické právní úpravy týkající se produktů a služeb informační společnosti v neharmonizované oblasti. Cílem je předcházet v těchto odvětvích zavádění nových překážek na vnitřním trhu. Plánuje se rozšíření pole působnosti směrnice na další služby.

<sup>18</sup> „Lepší kontrola uplatňování práva Společenství“ – KOM(2002) 725, 16.5.2003.

<sup>19</sup> Do značné míry je možné, aby zásada vzájemného uznávání – jež zahrnuje předpoklad, že produkt vyráběný nebo uváděný na trh v souladu se zákonem v jednom členském státě by mělo být možné uvádět na trh ve všech ostatních členských státech – překonala překážky volného pohybu zboží způsobené nesrovnalostmi v právních předpisech členských států. To se týká vnitrostátních pravidel v neharmonizované oblasti, a rovněž v harmonizované oblasti, pokud prováděcí pravidla přesahují nejnižší požadavky směrnic Společenství, aniž by vytvářely nesoulad.

<sup>20</sup> Z těchto právních předpisů vyplývají postupy zajištění transparentnosti, jež umožňují Komisi a členským státům posuzovat návrhy technických pravidel oznámené členským státem před tím, než pravidla vstoupí v platnost, s cílem zjistit, zda neobsahují možná nedodržení pravidel Smlouvy nebo zda na vnitřním trhu nevytvářejí nové překážky.

případná hlediska, včetně otázek uplatňování a prosazování (s ohledem na skutečnost, že právní předpisy se obvykle provádějí na úrovni členských států). Skupina by se měla zabývat jak právními předpisy EU, tak vnitrostátními právními předpisy, čímž by se stala účinným prostředníkem mezi Komisí a klíčovými vládními orgány. Bude usilovat o zlepšování celkového právního prostředí pro podniky, průmyslové subjekty, spotřebitele, sociální partnery a celkově pro občany, prosazování úspornosti při dosahování cílů v sociální oblasti a v oblasti životního prostředí a též o šíření nejlepší praxe a know-how v rámci EU, pokud jde o otázky zlepšení právní úpravy.

Komise prostřednictvím této skupiny předních expertů posílí spolupráci se členskými státy, a to svou pomocí při jejich iniciativách směřujících k posílení uplatňování pravidel zlepšení právní úpravy na vnitrostátní úrovni (obzvláště pokud jde o ukazatele kvality právního prostředí a vzájemné hodnocení způsobilosti k řízení ve věci regulativních otázek ve členských státech). Kvalita uplatňování právních předpisů EU na úrovni členských států se tak zlepší, a to například díky společnému hodnocení toho, do jaké míry se právních předpisů EU dotýká praxe, kdy členské státy v průběhu provádění právních předpisů EU zavádějí požadavky či postupy, jež tyto právní předpisy nevyžadují. Díky skupině bude Komise při vypracovávání budoucích právních předpisů rovněž moci využít zkušenosti získané při konkrétním uplatňování stávajících předpisů.

Komise s touto skupinou hodlá konzultovat vytvoření uceleného souboru **společných ukazatelů**, jež budou sloužit ke sledování pokroku ve věci **kvality právního prostředí** jak na úrovni EU, tak v samotných členských státech; tento soubor pak bude tvořit základ pro porovnávání s referenčními ukazateli (benchmarking). Komise vyzve členské státy k přijetí těchto ukazatelů s cílem stanovit v rámci jejich vnitrostátních lisabonských programů cíle a priority pro jejich programy zlepšení právní úpravy v nadcházejících letech Komise rovněž v této souvislosti hodlá spolupracovat se členskými státy a posilovat srovnatelnost a slučitelnost státních programů.

Ustavena bude ještě další síť s cílem poskytovat Komisi poradenství. Bude nezávislá na předchozí struktuře a budou ji tvořit experti v oblasti zlepšení právní úpravy, včetně akademických pracovníků a osob s rozsáhlou zkušeností v oblasti hospodářské, sociální a v oblasti životního prostředí. Tak se bude Komise moci v odborných otázkách opřít o vnější erudici a poradenství. Síť bude moci využívat případ od případu k poradenství ve věci vědecké důslednosti metodiky zvolené pro zvláštní posuzování dopadu. Důsledkem pak bude schopnost Komise přijímat lepší a fundovanější rozhodnutí ohledně podoby a rozsahu jejího posuzování dopadu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, tyto skupiny budou poskytovat poradenství ohledně všeobecných a metodických otázek, k soustavnému zjišťování charakteru jednotlivých legislativních návrhů však již další úroveň nepřidají.

Na internetových stránkách služeb spadajících do oblasti pravomoci jednotlivých komisařů/komisařek bude vytvořen nový oddíl pro veřejnost týkající se zlepšení právní úpravy. Podniky, nevládní organizace a občané tak budou mít příležitost poukázat na administrativní nebo byrokratickou zátěž vyplývající z právních předpisů v rámci jejich působnosti a tyto názory bude možné zohlednit. Na tyto oddíly budou upozorňovat odkazy na ústřední internetové stránce Komise.

## 5. ZÁVĚR

Účinné fungování trhů a podniků je v zájmu orgánů veřejné moci, podniků, občanů a sociálních partnerů. Je stále více určováno příslušnými předpisovými rámci. Evropské právní předpisy se uplatňují v oblastech sdílených pravomocí se členskými státy (jako např. vnitřní trh, politika v oblasti sociální či životního prostředí a ochrana spotřebitele) nebo v oblastech, kde jejich význam spočívá spíše v koordinaci a vzájemném doplňování vnitrostátních činností (jako např. politika v oblasti zdraví a průmyslu). Iniciativy ke zlepšení právní úpravy je proto nutné posilovat na všech správních úrovních a členské státy mají důležitý úkol podpořit zlepšení právní úpravy v takových oblastech, kde se rozhoduje o konkurenceschopnosti Evropské unie.

Při zohlednění výše uvedeného Komise:

- zajistí, aby v budoucnu byly legislativní návrhy plně posouzeny s ohledem na veškeré jejich možné dopady;
- bude zjišťovat charakter návrhů před jejich projednáním Evropským parlamentem a Radou, s ohledem na jejich vliv na konkurenceschopnost a další dopady a přijme vhodná rozhodnutí;
- navrhne další zjednodušení stávajících právních předpisů EU při zohlednění názorů zúčastněných stran na základě sdělení plánovaného na říjen 2005;
- bude vyzývat členské státy k dalším zlepšením právní úpravy na vnitrostátní úrovni při navrhování nových vnitrostátních právních předpisů (posuzování dopadu), prostřednictvím zjednodušení stávajících vnitrostátních právních předpisů a prostřednictvím zlepšeného uplatňování právních předpisů EU na vnitrostátní úrovni;
- zapojí do této činnosti členské státy vytvořením skupiny předních vnitrostátních právních expertů, jež bude Komisi poskytovat poradenství a vypracuje společný program zlepšení právní úpravy;
- vytvoří internetové stránky zabývající se zlepšením právní úpravy, jež umožní zúčastněným stranám předkládat své návrhy;
- zajistí ověření ex ante metodiky použité pro určitá posuzování dopadu vnějšími vědeckými experty případ od případu, a tím zlepší vnitřní kvalitu posuzování dopadu právních předpisů EU;
- nejpozději v roce 2007 zhodnotí výsledky opatření uvedených v tomto sdělení.

## ANNEXES

### *ANNEX 1*

#### **Overview of Better Regulation measures implemented at EU level**

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance<sup>21</sup>, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"<sup>22</sup>, the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'<sup>23</sup>. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"<sup>24</sup>. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

---

<sup>21</sup> COM(2001) 727, 5.12.2001.

<sup>22</sup> Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

<sup>23</sup> COM(2002) 278, 5.6.2002.

<sup>24</sup> A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

**of proportionate analysis**, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme<sup>25</sup> (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted<sup>26</sup> a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice<sup>27</sup>.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme<sup>28</sup> to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

---

<sup>25</sup> Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

<sup>26</sup> COM(2002) 704, 11.12.2002.

<sup>27</sup> COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

<sup>28</sup> 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency<sup>29</sup>; common definitions<sup>30</sup> and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

<sup>30</sup> The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

<sup>31</sup> Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

## ANNEX 2

### **Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States**

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*<sup>32</sup> and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

---

<sup>32</sup> Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment<sup>33</sup>

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instruments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consultation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y+(Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
<b>Total Y+(Y)</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	

Legend

<b>Y</b>	Measures exist	<b>(Y)</b>	Measures planned/ Available partially	<b>N</b>	No measures exist	<b>N.A.</b>	Information not available
----------	----------------	------------	--	----------	-------------------	-------------	---------------------------

<sup>33</sup> Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.