

Stanovisko Výboru regionů Účelnost právních předpisů EU

(2013/C 218/04)

VÝBOR REGIONŮ

- podotýká, že vlivem pokračující hospodářská krize se věnuje ještě větší pozornost nákladům na právní předpisy a problémům při uplatňování a vymáhání právních předpisů, které již jsou součástí *acquis*;
- zastává mínění, že by všechny úrovně správy měly zajistit, aby právní předpisy byly účinné, a že instituce EU nesou zvláštní odpovědnost za to, aby ukázaly jasnou přidanou hodnotu právní úpravy EU, jež by měla poskytovat plný přínos s minimálními náklady a dodržovat zásady subsidiarity a proporcionality;
- vítá tento návrh nového Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT) k systematické identifikaci a transparentnímu vykonávání iniciativ zaměřených na výrazné snížení nákladů na regulaci a zjednodušení;
- vítá navrhované „mapování“, jehož účelem bude identifikovat právní normy nebo regulační oblasti, které mají potenciál ke zjednodušení a snížení nákladů, aniž by byly zpochybněny politické cíle, zastává mínění, že ke kontrolám účelnosti by měly poskytovat vstupní informace všechny správní úrovně, a nadále podporuje systematické hodnocení *ex post* legislativy Evropské unie jako účinný nástroj inteligentní regulace;
- připomíná význam zjednodušení pro zefektivnění regulačního prostředí, zejména pro místní a regionální orgány, jejichž zdroje pro provádění legislativy jsou často omezené a ztenčují se;
- vítá návrhy na průběžné zlepšování posuzování dopadů a připomíná, že posouzení dopadů legislativních a politických návrhů by v nutných případech mělo prozkoumat územní rozměr hlavních posuzovaných politických řešení; pokud se Komise rozhodne rozšířit členskou základnu Výboru pro posuzování dopadů (IAB), zastává VR mínění, že k posílení jeho nezávislosti by zde měly být zastoupeny zájmy místních a regionálních orgánů;
- vyzývá Evropskou komisi aby pokročila v úsilí o překládání konzultačních dokumentů do všech úředních jazyků EU;
- připomíná sdílenou odpovědnost institucí za informování občanů, podnikové sféry a veřejnosti o přínosech, které může přinést využití nástrojů spojených s inteligentní regulací.

Zpravodaj	Lord Graham TOPE (UK/ALDE), člen zastupitelstva londýnské městské části Sutton
Odkaz	sdělení Komise Účelnost právních předpisů EU
	COM(2012) 746 final
	při zohlednění:
	pracovního dokumentu útvarů Komise <i>Review of the Commission Consultation Policy</i> (Přezkum politiky Komise v oblasti konzultace)
	SWD (2012) 422 final
	pracovního dokumentu útvarů Komise <i>Action Programme for the Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report</i> (Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii – závěrečná zpráva)
	SWD (2012) 423 final

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

VÝBOR REGIONŮ

Úvod: strategie lepší právní úpravy

1. připomíná, že i sama evropská právní úprava je součástí úsilí o zlepšení a zjednodušení regulačního prostředí, a tím o snížení nákladů a administrativní zátěže;

2. podotýká, že vlivem pokračující hospodářská krize se věnuje ještě větší pozornost nákladům na právní předpisy a problémům při uplatňování a vymáhání právních předpisů, které již jsou součástí *acquis*;

3. ztotožňuje se s názorem Evropské komise, že státní správa členských států v rostoucí míře trpí omezenými zdroji při svém úkolu spočívajícím v provádění unijních právních předpisů do vnitrostátního práva a jejich uplatňování; považuje to za výzvu, k níž je třeba spolupráce s regionálními a místními orgány a která by se neměla stát záminkou pro zvyšování zátěže pro další správní úroveň;

4. v této celkové situaci zastává mínění, že by všechny úrovně správy měly zajistit, aby právní předpisy byly účinné, a že instituce EU nesou zvláštní odpovědnost za to, aby ukázaly jasnou přidanou hodnotu právní úpravy EU, jež by měla poskytovat plný přínos s minimálními náklady a dodržovat zásady subsidiarity a proporcionality;

5. připomíná, že strategie EU pro zlepšování právní úpravy má tyto hlavní součásti:

- vytvoření systému pro posuzování dopadu a dokonalejší vypracovávání hlavních návrhů Komise;
- provádění programu pro zjednodušování stávajících právních předpisů;
- akční plán snížení administrativní zátěže s konkrétním cílem snížení;

— rušení zastaralých právních předpisů či návrhů;

— široké využívání konzultací se zainteresovanými subjekty a občany při všech iniciativách Komise;

— zvažování alternativ k právním a jiným předpisům (např. samoregulace nebo společná regulace zákonodárce a zúčastněných stran);

6. vítá tento návrh nového Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT) k systematické identifikaci a transparentnímu vykonávání iniciativ zaměřených na výrazné snížení nákladů na regulaci a zjednodušení;

7. nadále zastává mínění, že právní úpravu je třeba zlepšovat v duchu víceúrovňové správy, tedy prostřednictvím koordinovaných opatření EU, celostátních orgánů a místních a regionálních orgánů;

8. domnívá se, že je třeba vybízet Evropskou komisi a ostatní orgány k tomu, aby aktivněji zapojovaly místní a regionální orgány do navrhování právních předpisů, posuzování jejich dopadu či hledání způsobů provádění evropských politik a cílů. Cílem většiny nových návrhů je ve skutečnosti pozměnit či doplnit stávající právní předpisy Unie. V rámci probíhajícího procesu nutné aktualizace právních předpisů je důležité při přípravě nových návrhů řádně zohlednit cenné zkušenosti místních a regionálních orgánů s uplatňováním právních předpisů EU;

9. vyzývá k dalším snahám o zkvalitňování právních předpisů tak, aby byly pro všechny co nejjasnější, nejschůdnější a nejsnáze splnitelné při respektování regionálních jazyků úředně uznávaných členskými státy, kde takové dohody existují;

10. je přesvědčen, že tato strategie by se měla opírat o partnerství a participativní přístup ke koncipování a provádění politik Evropské unie;

11. aniž by tím byla dotčena zásada institucionální a ústavní autonomie členských států zakotvená ve Smlouvách, připomíná VR, jaký význam má zapojení regionálních a místních orgánů do přípravy a posuzování dopadu evropských právních předpisů, vzhledem k tomu, že ve většině případů mají tyto orgány pravomoc provádět unijní politiky;

Účelnost právních předpisů

12. vítá navrhované „mapování“, jehož účelem bude identifikovat právní normy nebo regulační oblasti, které mají potenciál ke zjednodušení a snížení nákladů, aniž by byly zpochybněny politické cíle (podle zásady „nejprve hodnotit“);

13. zastává mínění, že ke kontrolám účelnosti by měly poskytovat vstupní informace všechny správní úrovně, a to z hlavních oblastí, jimiž se zabývají místní a regionální orgány, tj. politiky soudržnosti, urbánní politiky a nástrojů financování, legislativy týkající se životního prostředí, průmyslové politiky, sociální legislativy a dopravy;

Následné hodnocení (ex post)

14. nadále podporuje systematické hodnocení ex post legislativy Evropské unie jako účinný nástroj inteligentní regulace;

15. lituje, že přes své výzvy ve stanovisku k inteligentní regulaci z roku 2011 a připuštění takové možnosti ve sdělení REFIT nebyl přizván ke spolupráci při hodnocení;

Snižování administrativní zátěže

16. bere na vědomí činnost akčního programu pro snížení administrativní zátěže; zaznamenává, že zatím nejvýznamnějších výsledků se dosáhlo především v oblastech, které se jen v omezené míře bezprostředně týkají místních a regionálních orgánů, např. v oblasti práva společností a zdanění právnických osob. Bylo by vhodné věnovat se oblastem s větším významem pro místní orgány, jako je např. vydávání licencí či povolení. Uznává nicméně, že tento program představuje změnu regulační kultury, z níž mohou mít v konečném důsledku užitek orgány veřejné správy;

17. připomíná význam zjednodušení pro zefektivnění regulačního prostředí, zejména pro místní a regionální orgány, jejichž zdroje pro provádění legislativy jsou často omezené a ztenčují se. Platí to například pro přibývající oznamovací povinnosti, jež mívají často dopad na občany a podniky;

18. poznamenává, že zjednodušení může vyústit do významného zvýšení nákladové účinnosti pro podniky i místní a regionální orgány, což uvolní chybějící zdroje – finanční a lidské – pro jiné klíčové veřejné služby;

19. potvrzuje svůj závazek asistovat skupině na vysoké úrovni při plnění jejich úkolů, zvláště v „novém“ pracovním směru, který se zaměřuje na zvýšení účinnosti veřejné správy a její schopnosti reagovat na potřeby zainteresovaných subjektů a malých a středních podniků;

20. podtrhuje potřebu transparentnosti a odpovědnosti při práci této skupiny;

21. podporuje navrhované navazující kroky k programu pro snižování administrativní zátěže, tedy program ABR Plus, jenž by zajistil, že úsilí o 25 % snížení byrokracie přinese užitek podnikatelské sféře a malým a středním podnikům v členských státech;

22. lituje, že sdělení REFIT nebere v úvahu alternativní způsoby regulace ani alternativy k regulaci samotné;

Posuzování dopadů a hodnocení

23. vítá návrhy na průběžné zlepšování posuzování dopadů, úplnější a kritická hodnocení pevně zakotvená v politickém postupu, kvalitnější konzultace se zainteresovanými subjekty a větší podporu provádění legislativy Evropské unie;

24. připomíná, že posouzení dopadů legislativních a politických návrhů by mělo povinně obsahovat územní rozměr (místní a regionální hlediska, finanční a administrativní důsledky pro státní, regionální a místní orgány) hlavních posuzovaných politických řešení. Připomíná, že to vychází z uznání územní soudržnosti jako jednoho z cílů Unie (článek 3 SEU) a dále také z ustanovení, že tyto návrhy „přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na ... regionální nebo místní orgány ... byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.“ (článek 5, protokol 2 SFEU);

25. lituje, že revidované znění dohody o spolupráci VR s Evropskou komisí nenastolilo základ pro strukturovanou spolupráci při posuzování dopadů, a vybízí Evropskou komisi a jednotlivá generální ředitelství, aby považovaly Výbor regionů za institucionálního partnera v posuzování dopadů. Včasné zapojení místních a regionálních orgánů zvyšuje proveditelnost a akceptaci právních předpisů EU;

26. poznamenává, že podstatné změny provedené v legislativních návrzích Evropským parlamentem nebo Radou mohou mít také značné dopady z hlediska místních orgánů a regionů. Žádá proto Parlament a Radu, aby využívaly asistenci Výboru regionů, když se rozhodnou provést posouzení dopadů takových navrhovaných změn;

27. vyzývá tudíž Evropský parlament a Radu, aby zkvalitnily či zavedly vlastní útvary pro posouzení dopadů s cílem poskytovat posouzení dopadů z různých pohledů, včetně územního, jakož i posílené kanály pro komunikaci s regionálními a místními orgány, a to v koordinaci s Komisí;

28. požaduje, aby byl zapojen do aktualizace pokynů k posuzování dopadů, jež má proběhnout v roce 2014, a připomíná, že se podílel s využitím konzultací místních a regionálních orgánů na návrhu pokynů k posuzování dopadů v roce 2009;

29. opakovaně vyjadřuje výhrady k „externalizaci“ posuzování dopadů. Pokud se však Komise rozhodne rozšířit členskou základnu Výboru pro posuzování dopadů (IAB), zastává VR mínění, že k posílení jeho nezávislosti by zde měly být zastoupeny zájmy místních a regionálních orgánů, protože tato správní úroveň se bude s velkou pravděpodobností podílet na realizaci projednávaného návrhu;

Konzultace

30. vítá přezkum politiky Komise v oblasti konzultace a vybízí Komisi, aby tato zjištění uskutečnila, zejména tím, že bude poskytovat vhodnější zpětnou vazbu účastníkům konzultací;

31. vyzývá Komisi, aby zapojila VR a evropská sdružení zastupující místní a regionální správu do prací směřujících k přezkumu minimálních norem pro konzultace;

32. v tomto ohledu zdůrazňuje potřebu viditelnosti konzultačního procesu a vybízí všechny instituce, aby zvážily lepší a vzájemně provázané využívání nových informačních a komunikačních technologií ke zveřejňování a vedení konzultací;

33. souhlasí s nutností věnovat větší úsilí kvantifikaci výsledků, jasnější prezentaci hlavních závěrů a konzultaci k návrhům posouzení dopadů, aby zúčastněné strany, a zejména regionální a místní orgány mohly ovlivňovat rané fáze tohoto procesu a lépe chápat jeho výsledky;

34. v zájmu plné transparentnosti a zpětné vazby podporuje zveřejňování příspěvků ke konzultacím. Evropská komise by v posouzení dopadů mohla rovněž uvést, jak naložila se zpětnou vazbou získanou z těchto konzultací;

35. vyzývá Evropskou komisi aby pokročila v úsilí o překládání konzultačních dokumentů do všech úředních jazyků EU. Je přesvědčen, že konzultaci, jež neoslovila občany v jejich vlastním jazyce, není možné považovat za reprezentativní;

36. doporučuje silnější obousměrnou spolupráci Komise a VR: cílené konzultace VR by v zájmu zvýšení transparentnosti mohly být prezentovány na internetových stránkách „Váš hlas v Evropě“. Rovněž konzultace Evropské komise by mohly být pravidelně propagovány s využitím komunikačních kanálů VR, vždy jako doplnění a posílení přímých konzultací s regionálními a místními orgány;

37. zastává názor, že „konzultace“ poradních orgánů EU nejsou podle článku 11 SEU veřejnou konzultací, ale specifickým institucionálním požadavkem daným smlouvami; přesto vybízí jednotlivá generální ředitelství a útvary Evropské komise, aby se tímto konzistentně řídily;

38. zavazuje se provést celkový přezkum vlastních konzultačních nástrojů a sítí stejným způsobem, jakým uskutečnila svůj audit Evropská komise;

Hledisko členských států: gold-plating

39. chápe „gold-plating“ jako postup členského státu, který při provedení směrnice Evropské unie do vnitrostátního práva zachází za její minimální požadavky;

40. je přesvědčen, že by na úrovni EU měla existovat standardní definice gold-platingu v zájmu právní jistoty při uplatňování a aplikaci práva Evropské unie, komparativní analýzy a k posuzování prohlášení členských států, které ujišťují, že se gold-platingu nedopouštějí;

41. soudí, že do takové definice by mohly být zahrnuty následující znaky:

— přidávání regulativních požadavků k požadavkům uvedeným ve směrnici nebo zvyšování jejich složitosti;

— rozšiřování působnosti za hranice upravené směrnicí;

— nevyužívání odchylek, které směrnice umožňuje;

— zachovávání vnitrostátních požadavků, jež jsou náročnější než požadavky směrnice;

— zavádění vnitrostátních regulačních požadavků, které neodpovídají smyslu směrnice;

— dřívější používání, než směrnice požaduje;

— přísnější sankce, než stanovuje Evropská unie;

42. uznává, že právo Evropské unie gold-plating nezakazuje a v některých případech může být důvodné, že vnitrostátní nebo územní legislativa poskytuje vyšší úroveň ochrany než prováděná směrnice EU; to se může vztahovat na ochranu životního prostředí (článek 193 SFEU), legislativu zaměřenou na ochranu pracovníků (čl. 153 odst. 4 SFEU), legislativu týkající se standardů kvality a bezpečnosti pro orgány a látky lidského původu, jakož i pro krev a krevní deriváty (čl. 168 odst. 4 písm. a)) a na ochranu spotřebitelů (čl. 169 odst. 4 SFEU);

43. doporučuje přesto, aby taková dodatečná opatření byla specificky zdůvodněna, tak aby se vnitrostátní a unijní regulace v chápání občanů neagregovala a občané se neutvrzovali v názoru, že „orgány EU nadměrně regulují“;

44. rovněž podtrhuje, že je vhodné, aby se na tato opatření také uplatnilo posouzení dopadů na vnitrostátní úrovni, které by zohlednilo různé rozměry dopadu, jimiž se zabývá evropská úroveň, včetně územního rozměru či regionálních dopadů;

45. připomíná svůj názor, který je i názorem Komise, že členské státy musejí upustit od gold-platingu legislativy Evropské unie, jímž se zvyšuje složitost a nákladnost nových zákonů pro místní a regionální orgány, podniky a občany;

Subsidiarita

46. vyjadřuje uspokojení nad skutečností, že Evropská komise uznává úlohu parlamentů členských států ve vztahu k inteligentní regulaci a zejména ke správnému uplatňování zásady subsidiarity;

47. žádá Evropskou komisi a Evropský parlament, aby braly v úvahu postoje regionálních parlamentů s legislativními pravomocemi, a odkazuje na svou platformu REGPEX v Síti pro monitorování subsidiarity jako na zdroj informací;

48. zastává mínění, že asistence, kterou při uplatňování nabízí Evropská komise členským státům, by měla brát v úvahu také místní a regionální specifika a tam, kde prováděcí pravomoc spočívá na regionálních a místních orgánech, by jim asistence měla být poskytována přímo;

Úloha Výboru regionů

49. navrhuje smysluplnou úlohu pro VR, místní orgány a regiony v novém Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT);

50. vítá postoj Evropské komise, jež považuje inteligentní regulaci za sdílené poslání všech institucí Evropské unie včetně Výboru regionů. Vybízí Evropský parlament a Radu, aby řešily agendu inteligentní regulace a program REFIT obdobně přímočarým způsobem, jenž by minimalizoval dodatečné zatížení, které by mohlo vzniknout v důsledku jejich legislativních pozměňovacích návrhů;

51. vítá skutečnost, že obnovená dohoda o spolupráci s Evropskou komisí bere v úvahu činnosti Výboru pokrývající celé spektrum inteligentní regulace. Navrhuje také Evropskému parlamentu a Radě sjednání obdobných dohod o spolupráci;

52. připomíná sdílenou odpovědnost institucí za informování občanů, podnikové sféry a veřejnosti o přínosech, které může přinést využití nástrojů spojených s inteligentní regulací, a zavazuje se informovat o tom místní a regionální orgány.

V Bruselu dne 30. května 2013

*předseda
Výboru regionů*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO