



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.10.2013
COM(2013) 685 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU
PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU
VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): výsledky a další kroky

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů

Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): výsledky a další kroky

I. Úvod

Regulace je nezbytnou součástí moderní společnosti a řádné správy věcí veřejných. Regulace na úrovni EU představuje v oblastech, jako je hospodářská soutěž, obchod a vnitřní trh, přidanou hodnotu, která přispívá k vytvoření rovných podmínek, a vytváří tak příležitosti pro podniky, pracující a spotřebitele. Kromě toho chrání zdraví a bezpečnost občanů, spotřebitelů a pracujících. Právní předpisy EU tvoří společný rámec, který nahrazuje nebo sjednocuje vnitrostátní právní předpisy 28 různých států. Umožňuje členským státům EU spolupracovat na zajišťování základních práv a svobod či při vytváření příležitostí, jež jsou ze své podstaty přeshraniční povahy (například těch, které nabízí internet nebo mobilita pracovních sil), i při řešení problémů, které nedbají na státní hranice (změna klimatu, znečištění životního prostředí, ohrožení zdraví zvířat a rostlin apod.). Právní a institucionální rámec, v němž Komise a Evropský soudní dvůr dohlíží na uplatňování práva, dává členským státům jistotu, že právní předpisy EU jsou v celé Unii uplatňovány správně. Zároveň je však regulace na úrovni EU často obviňována z uplatňování příliš velkého množství požadavků, jež omezují podnikatelský sektor, zejména nejmenší podniky¹.

V reakci na tyto obavy se Komise několik posledních let cíleně snažila evropskou legislativu zjednodušovat a zmírňovat regulační zátěž. Od roku 2005 schválila 660 podnětů zaměřených na zjednodušení, kodifikaci či přepracování právních předpisů². Více než 5 590 právních předpisů bylo zrušeno. Nový legislativní rámec pro výrobky významně zjednodušuje regulaci a snižuje zátěž podniků v mnoha odvětvích – v zemědělství, statistice, zdraví zvířat a rostlin, DPH, dopravě, veřejných zakázkách, ročních účetních závěrkách a řadě dalších. V oblasti ochrany životního prostředí byly přijaty rámcové směrnice pro vodu, ovzduší, průmyslové emise a odpady, jimiž se snížil počet směrnic pro jednotlivé oblasti a zavedla určitá flexibilita při jejich provádění a tím zjednodušil daný právní rámec. Díky směrnicím o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci mohou členské státy zavést flexibilní podmínky pro malé podniky.

¹ Viz také: výsledky posledního pravidelného Eurobarometru: 74 % Evropanů si myslí, že EU zavádí přílišnou byrokracii.

(Otázka č. QA16.4 na str. 59: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf).

² *Kodifikace* je proces sloučení legislativního aktu a všech jeho změn do jediného nového aktu. *Přepracování* podobně jako kodifikace slučuje legislativní akt a všechny jeho změny do jediného nového aktu, na rozdíl od kodifikace však zahrnuje nové podstatné změny, neboť během přípravy přepracovaného znění dochází k úpravě původního aktu. V obou případech prochází nový akt celým legislativním procesem a nahrazuje původní legislativní akty.

Způsob, jakým dnes Komise právní předpisy připravuje, se výrazně změnil. V celé Komisi se systematicky uplatňují posouzení dopadů a konzultace se zúčastněnými stranami. Byrokracie se snížila mnohem výrazněji než o plánovaných 25 %, jež stanovil program pro snižování administrativní zátěže. Opatření Komise se od začátku do konce řídí zásadami a postupy inteligentní regulace. Aby však tento proces neztratil na síle, musí se neustále ožивovat. Inteligentní regulace je nepřetržitý proces, nikoli jednorázová operace. Má-li se Evropa vrátit zpět na cestu dalšího růstu a vytváření pracovních míst, musí evropská legislativa odpovídat svému účelu. Komise proto v prosinci 2012 spustila Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT)³. Program je vyjádřením dlouhodobého závazku Komise vytvářet jednoduchý, jasný, stabilní a předvídatelný právní rámec pro podniky, pracující a občany. Jeho účelem je přezkum veškerých právních předpisů EU – odhalení zátěže, nesrovnalostí, nedostatků či neúčinných opatření a předložení nezbytných návrhů v návaznosti na závěry přezkumu.

Toto sdělení předkládá výsledky šetření, které Komise zveřejnila v srpnu 2013⁴. Uvádí oblasti, v nichž Komise přijme opatření a kde se naopak v zájmu účelnosti právních předpisů rozhodla žádná opatření prozatím nepřijmout. Vyjmenovává výzvy, jimž program REFIT v první fázi realizace čelí, a předkládá nástin dalších kroků. V příloze jsou uvedena opatření v zájmu účelnosti právních předpisů, která jsou již prováděna, případně která byla navržena Evropskému parlamentu a Radě.

II. Výsledky šetření programu REFIT

Šetření ukázalo, že Komise v posledních letech udělala mnoho práce, aby zajistila účelnost svých právních předpisů, jejich zjednodušení a snížení nákladů. Některé podněty již nabyly platnosti, zatímco jiné čekají na schválení Evropského parlamentu a Rady. Šetření rovněž poukázalo na oblasti, kde je třeba stávající legislativu revidovat (konsolidovat, zjednodušit), a oblasti, jež je potřeba v rámci přípravy na legislativní přezkum podrobit další analýze (hodnocení a kontrole účelnosti).

1. Dosavadní pokrok a výsledky

Výsledky jasně ukazují, že zásady inteligentní regulace byly začleněny do politiky rozvoje ve všech oblastech politiky a nástroje inteligentní regulace (posouzení dopadů, konzultace se zúčastněnými stranami a hodnocení) se aplikují konzistentně ve všech oblastech politiky.

Nástroje inteligentní regulace jsou nedílnou součástí politického cyklu. V současné době je téměř ke všem návrhům Komise, u nichž je pravděpodobné, že budou mít značný dopad, připojeno posouzení dopadů a stále větší pozornost je věnována hodnocení dané politiky ex-

³ COM(2012) 746 final.

⁴ SWD(2013) 401 final.

post⁵. Komise uskutečnila v období 2010–2012 celkem 340 veřejných konzultací a řadu konzultací se sociálními partnery, aby shromáždila názory občanů, sociálních partnerů a dalších zúčastněných stran z podnikatelské sféry a z řad občanské společnosti a zohlednila jejich připomínky při vytváření a přezkumu politik⁶.

Během posledních deseti let iniciovala Komise v oblasti vytváření politik zásadní reformy, jejichž cílem je mimo jiné politiky výrazně zjednodušit a zmírnit regulační zátěž. Příklady reforem jsou uvedeny níže.

Směrnice o službách podnítila změny vnitrostátních předpisů, díky nimž byly odstraněny stovky diskriminačních, neodůvodněných či nepřiměřených vnitrostátních požadavků. V klíčových odvětvích služeb, jako jsou obchod, regulovaná povolání, stavebnictví, cestovní ruch apod., se zjednodušily systémy udělování oprávnění. Komise v současnosti spolupracuje s členskými státy na odstranění překážek pro přeshraniční poskytování služeb, aby zajistila naplnění ambiciózních cílů stanovených ve sdělení z roku 2012⁷. Komise rovněž pokračuje ve své práci týkající se činností regulovaných povolání ve snaze posílit v tomto odvětví svobodu usazování⁸.

Značné výhody a úspory přinese soubor patentových reforem, který zakládá jednotnou patentovou ochranu a zřizuje Jednotný patentový soud. Administrativní náklady na udělení jednotného patentu chráněného takřka ve všech členských státech se sníží až o 80 %. Díky existenci Jednotného patentového soudu se podniky mohou vyhnout situaci, která vládla až dosud, kdy se soudní spor vedl u několika soudů v několika členských státech.

Díky schengenskému hraničnímu a vízovému kodexu vznikl prostor bez vnitřních hranic, v němž se občané, podnikatelé a turisté mohou pohybovat volně bez hraničních kontrol, čímž se

⁵ Z posuzovaných nařízení 29 % již bylo vyhodnoceno, 13 % v současnosti prochází hodnocením a u 19 % je hodnocení plánováno.

⁶ Systém posouzení dopadů používaný Komisí je všeobecně uznáván pro svoji kvalitu. [Viz např.: OECD 2011 *Sustainability in Impact Assessments – A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission* (Udržitelnost v posuzování dopadů – přezkum systémů pro posuzování dopadů ve vybraných zemích OECD a v Evropské komisi), Evropský parlament 2011, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU* (Srovnávací studie o účelu, působnosti a postupech posuzování dopadů prováděných v členských státech EU), CEPS/Univerzita v Exeteru 2012, *Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings* (Kvalita právních předpisů v Evropské komisi a ve Spojeném království: Staré otázky a nové odpovědi), Zpráva Evropského účetního dvora č. 3/2010 *Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?* (Posuzování dopadů v orgánech: napomáhá při rozhodování?).

⁷ Směrnice 2006/123/ES.

⁸ Sdělení Komise o hodnocení přístupu k regulovaným povoláním a připojený pracovní dokument útvarů Komise o výsledku vzájemného hodnocení požadavků na právní formu, vlastnickou strukturu a sazby ze dne 2. října 2013.

významně usnadnilo podnikání a cestování. Tento prostor od roku 1985 postupně roste a dnes zahrnuje téměř všechny státy EU a několik přidružených nečlenských zemí.

V podnikatelském a průmyslovém sektoru například nové předpisy zrušily v jednotlivých odvětvích mnoho směrnic: předpisy týkající se zemědělských a lesnických vozidel 24 směrnic, lehkých motorových vozidel 15 směrnic a metrologie 8 směrnic.

V oblasti životního prostředí snížila rámcová směrnice o vodě počet směrnic o vodách z 18 na 9. Zjednodušila a zmírnila také požadavky na podávání zpráv a zjednodušila Evropský systém informací o vodě (WISE). Velké úsilí o konsolidaci představuje směrnice o průmyslových emisích z roku 2010, kterou se ruší celkem sedm odvětvových směrnic. Nová směrnice snižuje administrativní zátěž přibližně o 30 milionů EUR ročně díky kombinovanému povolovacímu procesu a o další 2 miliony EUR ročně díky efektivnějšímu podávání zpráv a sledování.

Komise se zapojila do ambiciózního akčního programu na snížení administrativní zátěže. Zátěž ve 13 prioritních oblastech díky programu pro snižování administrativní zátěže klesla mezi lety 2007 a 2012 o 25 %, což odpovídá úsporám ve výši 30,8 miliardy EUR, a dalších 5 miliard EUR se uspoří, pokud příslušná opatření schválí Evropský parlament a Rada⁹. Sama Komise vytčené cíle překročila a předložila návrhy, které předpokládají úspory v důsledku snížené administrativní zátěže ve výši téměř 41 miliard EUR (33 %). Část těchto potenciálních úspor, odhadem více než 3 miliardy EUR, byla v průběhu legislativního procesu v důsledku změn návrhů Komise eliminována. K hlavním přínosům programu patří prosazování elektronické fakturace DPH, jakož i osvobození od daně nebo zvláštních režimů pro malé a střední podniky v oblasti účetnictví, elektronických odpadů a statistiky obchodu uvnitř EU. V rámci programu REFIT Komise spolu s členskými státy zkoumá, zda podniky, kterých se opatření týkala, tyto úspory realizovaly v plném rozsahu. Komise tak bude vědět, jak v omezování byrokracie nejlépe pokračovat.

Byrokracii výrazně omezila směrnice o fakturaci DPH, která staví elektronickou fakturaci na roveň papírové. Se zaváděním nových elektronických postupů počítá rovněž celní kodex Unie.

Na základě výsledků konzultace s malými a středními podniky, v jejímž rámci měly tyto podniky označit deset evropských právních předpisů, jež je nejvíce zatěžují („Top ten evropské legislativy“), byly priority malých a středních podniků zařazeny do programu

⁹ Zde jsou zahrnuty např. snížené náklady na kontrolu prodeje ovoce a zeleniny (970 milionů EUR), vynětí mikropodniků z působnosti účetních směrnic a další modernizace celého systému (6,471 miliard EUR), zjednodušení pravidel oznamování změn léčivých přípravků, farmakovigilance a žádostí o klinická hodnocení (368 milionů EUR), zmírnění požadavků na vedení statistik o obchodu uvnitř EU, zemědělství, průmyslové výrobě atd. (330 milionů EUR), elektronická fakturace DPH, zjednodušení náhrad, jedno správné místo, zvláštní opatření pro malé a střední podniky a prodej na dálku (26 miliard EUR). Tyto příklady se vztahují na odhadovanou zátěž podle návrhu Komise.

Komise pro účelnost právních předpisů a stanovena návazná opatření, jež mají na problémy malých a středních podniků přímo reagovat¹⁰.

Jedno z čelních míst programu REFIT zaujímají opatření ke snížení regulační zátěže pro malé a střední podniky¹¹. Komise přijala sdělení o opatřeních v návaznosti na konzultace s malými a středními podniky Top ten evropské legislativy dne 18. června. Bylo zjištěno, že největší zátěž představuje legislativa EU v těchto oblastech: chemické látky (REACH), správa DPH, bezpečnost spotřebních výrobků, bezpečnost a ochrana zdraví při práci, schopnost kvalifikovaných pracovníků pracovat kdekoli v EU, přeprava a zpracování odpadů bez poškozování životního prostředí, přístup k nejdůležitějším trhům veřejných zakázek, silniční přeprava zboží a směrnice o ochraně údajů.

U šesti legislativních opatření ze seznamu vzešlého z konzultace Top ten evropské legislativy již Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě návrhy na zjednodušení. Patří mezi ně zjednodušení pro malé a střední podniky týkající se ochrany údajů, vysílání pracovníků, bezpečnosti spotřebních výrobků, zadávání veřejných zakázek, odborné kvalifikace a záznamových zařízení v silniční dopravě (tachografů). Další dva návrhy mají být předloženy v tomto roce (týkají se standardních přiznání k DPH usnadňujících soulad s právními předpisy podnikům provozujícím činnost v několika členských státech a prohlídek a kontrol zásilek odpadu). Komise doufá, že tyto návrhy budou rychle přijaty.

Další změny se v současnosti provádějí ve stávajícím právním rámci. Byly například sníženy poplatky malých a středních podniků a mikropodniků podle nařízení REACH (o 35–95 %) a Evropská agentura pro chemické látky jmenovala oficiální zástupce malých a středních podniků.

2. Návrhy předložené Evropskému parlamentu a Radě

Evropskému parlamentu a Radě byly předloženy důležité legislativní podněty pro zjednodušení regulace a zmírnění administrativní zátěže podniků. Na projednání v současnosti čeká celkem 21 návrhů na zjednodušení právní úpravy a zmírnění administrativní zátěže. Patří k nim návrhy v oblasti zdraví rostlin a zvířat, zemědělských dotací pro malé zemědělce, bezpečnosti spotřebních výrobků a dozoru nad trhem, zadávání veřejných zakázek, společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob, klinických hodnocení léčivých přípravků, souborných služeb pro cestovní ruch a silniční dopravy (tachografů).

¹⁰ Viz opatření Komise v návaznosti na konzultace s malými a středními podniky Top ten evropské legislativy v dokumentech COM(2013) 446 final a SWD(2013) 401 final.

¹¹ Viz též KOM(2011) 803 a COM(2013) 122.

Navrhovanou revizí směrnice o klinických hodnoceních vznikne jednotný soubor pravidel – zadavatelé budou podávat žádosti prostřednictvím jediného portálu a předkládat jen jeden soubor dokumentů (systém jednoho správního místa).

Návrhy Komise v dalších oblastech povedou ke zrušení další řady právních aktů: v oblasti zdraví zvířat 37 aktů, zdraví rostlin 7 aktů, reprodukčního materiálu rostlin 12 aktů a úředních kontrol 10 aktů. Výsledkem bude pružnější rámec a více možností ke zmírnění byrokratické zátěže, např. odstraněním dvojího oznamování nálezů orgánům EU a mezinárodním organizacím, obchodováním s některými zvířaty a produkty uvnitř EU bez osvědčení, dobrovolnými mechanismy pro vyšší biologickou bezpečnost v hospodářstvích, které zabrání šíření nákazy, převod odpovědnosti za zápis odrůd a rostlinolékařské pasy na soukromý sektor a lepší stanovení priorit úředních kontrol podle rizika.

Cílem návrhu Komise o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob je zavedení volitelného systému se společným souborem pravidel EU pro výpočet základu daně z příjmů právnických osob působících na vnitřním trhu. Pomocí tohoto systému by společnosti, které působí ve více zemích, mohly podat jediné konsolidované daňové přiznání za veškerou svou činnost v celé EU u jednoho správce daně. Podle odhadů by současné náklady na soulad s právními předpisy mohly klesnout o 7 % a společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob by podnikům ušetřil 750 milionů EUR díky nižším nákladům na dosažení souladu s právními předpisy a 1 miliardu EUR díky nižším nákladům na rozšíření činnosti za hranice daného státu.

V prosinci 2011 Komise navrhla přezkum systému zadávání veřejných zakázek. Některé navrhované změny budou mít přímý dopad na přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám včetně koncesí. Revize zahrnuje ustanovení, podle nichž by se pro účely výběru povinně přijímala vlastní prohlášení uchazečů (úplné podklady by museli předkládat pouze úspěšní uchazeči), a ustanovení, jež by veřejné zadavatele při ověřování finanční způsobilosti uchazečů zavazovalo k uplatňování přiměřených výběrových kritérií. Návrh Komise předpokládá postupný přechod na elektronické zadávání veřejných zakázek. Společnosti by mohly sledovat nabídková řízení on-line a předkládat své nabídky elektronicky, čímž se celý proces zjednodušuje a zvyšuje se jeho transparentnost. Pokud jde o návrh týkající se tachografů v silniční dopravě, Parlament a Rada dosáhly dohody a návrh o zadávání zakázek by měl být přijat co nejdříve.

3. Nové podněty a přípravy na další kolo legislativních reforem

Šetření zároveň ukázalo, že potenciál zjednodušení právní úpravy a zmírnění administrativní zátěže ještě nebyl vyčerpán. Další opatření, jež zajistí, aby právní předpisy EU sloužily svému účelu, budou mít podobu zjednodušení a/nebo konsolidace stávajících právních předpisů. V návaznosti na doporučení, jež vyplynula z provedeného hodnocení a jež požadují další snížení regulační zátěže tam, kde bude zapotřebí, bude předloženo 23 nových legislativních podnětů na zjednodušení právní úpravy a zmírnění administrativní zátěže, jež jsou uvedeny v příloze, mimo jiné:

- Změna a konsolidace: V úvahu bude vzata konsolidace tří směrnic o poskytování informací pracovníkům a o konzultacích s nimi, a to v návaznosti na kontroly účelnosti a v závislosti na výsledcích konzultací se sociálními partnery. Několik stávajících statistických nařízení se začlení do jednoho rámcového nařízení o statistice podniků. Osm směrnic upravujících právo obchodních společností bude kodifikováno do jednoho předpisu. Bude navrženo standardní přiznání k DPH ve všech členských státech. Bude přepracováno celkem 11 zootechnických legislativních opatření a kodifikováno 26 obchodních nařízení.
- Hodnocení a kontroly účelnosti: Jedním z hlavních výsledků šetření bylo vymezení oblastí, které je třeba posoudit z hlediska možného zmírnění regulační zátěže, aby se cílů politiky EU dosáhlo s co nejnižšími náklady a regulace EU měla co největší přínos. Momentálně probíhá 16 takových hodnocení a kontrol účelnosti (viz příloha). V rámci přípravy budoucích legislativních podnětů s cílem zmírnit regulační zátěž pak bude v roce 2013 a 2014 provedeno či zahájeno celkem 31 hodnocení, kontrol účelnosti a jiných studií, včetně sedmi nových kontrol účelnosti právních předpisů týkajících se nejdůležitějších chemických látek, na které se nevztahuje nařízení REACH, a dále předpisy v oblastech Natura 2000¹², ekoznačky EU, systému EMAS, legální migrace, práv spotřebitelů a reklamy a obecného potravinového práva. Hodnocení zaměřená na účelnost právních předpisů se chystají zejména v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve vztahu ke směrnici o soukromí a elektronických komunikacích, nařízení o spojování, směrnici o dočasných agenturních zaměstnancích, směrnici o strojních zařízeních, hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, opravným prostředkům v oblasti veřejných zakázek a úpravě spotřební daně. Komise také začíná plánovat hodnocení soudržnosti řady nových předpisů EU v odvětví finančních služeb. Pokračují práce na vymezení a zavedení požadavků na bezpečnost letectví v nepodnikatelské sféře. Do konce roku 2014 Komise provede nebo zahájí 47 hodnocení, kontrol účelnosti nebo jiných studií za účelem zmírnění regulační zátěže. Zvláštní úsilí je věnováno oblasti životního prostředí (12 podnětů), podnikatelskému a průmyslovému sektoru (8 podnětů) a zaměstnanosti (5 podnětů).

Celé acquis týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (směrnice 89/391/EHS spolu s 23 souvisejícími směrnicemi) bylo předloženo ke kompletnímu hodnocení, které bude zahrnovat zvláštní konzultace se sociálními partnery (odborovými organizacemi a organizacemi zaměstnavatelů), včetně organizací zastupujících malé a střední podniky. Závěry tohoto hodnocení ex post budou k dispozici do konce roku 2015. Členské státy budou do tohoto hodnocení do prosince 2013 přispívat zprávami o provádění.

¹² Směrnice 92/43/ES a 2009/147/ES. Tato kontrola účelnosti bude doplňovat hodnocení vycházející z požadavků právních předpisů, přičemž budou dodrženy lhůty stanovené v uvedených směrnících.

Komise v současnosti v rámci programu REFIT provádí přezkum politiky a právních předpisů EU o odpadech, který má být dokončen v roce 2014. Na začátku roku 2014 Komise uspořádá seminář, na němž se budou projednávat obavy a problémy malých a středních podniků ve vztahu k právním předpisům EU o odpadech. Kromě toho bude Komise spolupracovat s členskými státy a zúčastněnými stranami na praktické podpoře a poradenské činnosti a přijme opatření k většímu zapojení malých a středních podniků do Evropské platformy pro účinné využívání zdrojů¹³.

4. Stažení podnětů a zrušení právních předpisů

Šetření rovněž odhalilo šest oblastí, v nichž pokračují přípravné práce, nicméně Komise se rozhodla, že v těchto oblastech návrhy nepředloží. Sem patří podněty v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci kadeřníků, muskuloskeletárních poruch, obrazovek, tabákového kouře v ovzduší a karcinogenů a mutagenů (v některých oblastech však hodnocení pokračují)¹⁴.

Existují také právní předpisy, které již vzhledem k dosaženému pokroku nejsou potřeba, a Komise proto hodlá navrhnout jejich zrušení. Plánováno je devět návrhů na zrušení právních předpisů. Patří k nim právní předpisy o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel, o dodávkách ropy a ropných produktů, klasifikaci, balení a označování nebezpečných přípravků a vedení statistik v ocelářském průmyslu. Kromě toho Komise navrhne stáhnout několik již předložených návrhů. V této kategorii bylo vybráno sedm návrhů, které zahrnují přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí¹⁵, návrh směrnice zjednodušující povinnosti v oblasti DPH, návrh týkající se statusu evropské soukromé společnosti¹⁶, nařízení o vedení statistik v ocelářství a o dovybavení těžkých nákladních vozidel zrcátky.

III. Návaznost na posouzení účelnosti právních předpisů: nová horizontální opatření

Šetření posloužilo k určení konkrétních legislativní a přípravných opatření. Zdůraznilo také řadu problematických míst, pokud jde o účelnost právních předpisů, jež vyžadují nový způsob

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/.

¹⁴ V případech, kdy se sociální partneři shodují, že je právní úprava nutná, je Komise povinná posoudit dané dohody a informovat sociální partnery o svém rozhodnutí. Komise bude pokračovat v posuzování dohody sociálních partnerů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v odvětví kadeřnických služeb. Během stávajícího funkčního období Komise návrh na právní provedení této dohody nepředloží.

¹⁵ Komise zváží alternativní způsoby splnění svých závazků podle Aarhuské úmluvy a během čekání na rozsudek Evropského soudního dvora provádí posouzení dopadů.

¹⁶ Komise zvažuje předložení nového návrhu.

myšlení a horizontální přístup. Při hledání řešení bude třeba, aby všechny orgány EU a členské státy spojily své síly. Mezi úkoly, jimiž je třeba se zabývat, patří:

1. Práce ve stávajícím legislativním rámci

Vzhledem k tomu, že evropský legislativní proces je zdoluhavý a zúčastněné strany dávají přednost stabilnímu právnímu prostředí před častými revizemi právních předpisů, je třeba prozkoumat všechny možnosti, jak zátěž snížit, aniž by se měnily právní předpisy. Administrativní zátěži se nyní systematicky zabývají posouzení dopadů, je však třeba zaměřit se také na administrativní požadavky (např. zprávy, oprávnění, kontroly a poplatky) ve fázi zavádění ze strany členských států a, je-li to možné, zátěž s nimi související zmírnit. Zlepšit lze také dostupnost užitečných informací o právních předpisech (EU i vnitrostátních).

Například ohledně podávání zpráv bude Komise systematicky určovat povahu, rozsah a četnost povinností zakotvených v právních předpisech včetně prováděcích právních předpisů a bude pravidelně zkoumat, zda lze tyto povinnosti zredukovat. Členské státy budou vyzvány, aby se k této iniciativě připojily a poskytly informace o tom, jak požadavky na podávání zpráv provedly do vnitrostátního práva. Na evropské i vnitrostátní úrovni již běží pilotní projekt v oblasti čištění městských odpadních vod¹⁷. Tato práce bude v roce 2014 pokračovat a poslouží jako příklad pro další vhodná odvětví. Vychází z podobné úpravy podávání zpráv podle právních předpisů o vodě, kvalitě ovzduší a ochraně přírody.

V souladu s nedávno přijatým akčním plánem Vaše Evropa¹⁸ Komise ve spolupráci s členskými státy pokračuje ve zdokonalování portálu Vaše Evropa coby jednoho zdroje veškerých nezbytných informací o právech malých a středních podniků a občanů a příležitostech na vnitřním trhu. Účelem je zvýšit kvalitu informací a zejména zlepšit provázanost s obsahem vnitrostátních portálů. Komise bude podporovat využívání on-line informací i v jiných oblastech, např. DPH.

Dále je třeba intenzivněji pracovat s členskými státy na přípravě provádění příslušných opatření. V budoucnu by měl být k návrhu Komise připojen nejen prováděcí plán, ale také hodnotící rámec zahrnující cíle a ukazatele daného opatření a navrhovaný plán sledování a hodnocení jeho realizace. Komise je již rozhodnutá spolupracovat s členskými státy během provádění předpisů, aby usnadnila výměnu osvědčených postupů a jiných opatření stanovených v prováděcích plánech. Důležité při tom bude, aby členské státy vybudovaly

¹⁷ Cílem pilotního projektu, na jehož základě vzniká strukturovaný rámec pro provádění a poskytování informací podle směrnice o čištění městských odpadních vod, je omezit povinné podávání zpráv a zároveň zvýšit transparentnost, pokud jde o stav provádění a přístup občanů k informacím o životním prostředí v reálném čase.

¹⁸ Sdělení Komise „Zlepšení pozice podniků a občanů na jednotném trhu EU: Akční plán na podporu portálu Vaše Evropa ve spolupráci s členskými státy, COM(2013) 636 final ze dne 17. září 2013.

nezbytné kapacity pro sledování zavádění opatření. Komise je připravená se na tomto procesu podílet.

Komise přijme opatření s cílem usnadnit zavádění nových povinností, zejména v oblastech zvláště důležitých pro malé a střední podniky. Například v rámci úspěšné iniciativy týkající se bezpečnosti potravin a krmiv, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, nazvané „Zlepšení školení pro zvýšení bezpečnosti potravin“, systematicky školí úředníky členských států v klíčových otázkách nových právních předpisů a praktických způsobech jejich lepšího a snadnějšího provádění. Vzhledem k tomu, že iniciativa je založená na vzdělávání školitelů, úředníci dále školí zástupce zúčastněných stran, čímž se její pozitivní účinky násobí. Dalším příkladem bude postup, který bude zaveden v roce 2015 na pomoc malým a středním podnikům v reakci na jejich obavy při uplatňování požadavků vyplývajících z předpisů EU ohledně poskytování informací o potravinách spotřebitelům a jehož prostřednictvím budou dány k dispozici veškeré relevantní informace. Podobný postup by mohl být aplikován na prodej homeopatických výrobků a tradičních rostlinných léčivých přípravků.

Komise rovněž podniká kroky ohledně dalších podnětů, jež obdržela od malých a středních podniků v rámci konzultace Top ten evropské legislativy¹⁹. Patří sem např. poradenství ohledně materiálů, které přicházejí do kontaktu s potravinami²⁰, a prověřování malých a středních podniků z hlediska dopadů, jež na ně má zavádění předpisů o poskytování informací o potravinách spotřebitelům²¹.

Pokud bude nutná změna legislativy, lze společně s Parlamentem a Radou zvážit zavedení zrychlených postupů, které umožní jednat rychle. Kromě toho je nezbytné spolu s Parlamentem a Radou dále hledat způsoby modernizace legislativního procesu a při přijímání legislativních aktů častěji používat konsolidovaná znění²². Snížil by se tak objem a počet předpisů, zjednodušilo *acquis* a zlepšil přístup k právu.

*Komise bude pokračovat v jednáních s Evropským parlamentem a Radou, aby se konsolidovaná znění využívala jakožto účinný způsob, jak zmenšit objem *acquis*.*

¹⁹ Tato opatření jsou podrobně rozepsána podle jednotlivých oblastí politiky v pracovním dokumentu SWD(2013) 401 final.

²⁰ Nařízení (ES) č. 1935/2004.

²¹ Nařízení (EU) č. 1169/2011.

²² V současné době se návrhy na změny přijímají jako změny stávajících aktů a konsolidovaná znění se vytvářejí ve všech jazycích po jejich přijetí. V současnosti se projednává možnost zjednodušit tento proces tím, že by se konsolidovaná znění používala již při přijímání aktů.

2. Důslednost při posuzování právních předpisů

Šetření poukázalo na skutečnost, že hodnocení nejsou při posuzování jednotlivých aspektů účelnosti právních předpisů vždy dostatečně důsledná. Při posuzování účelnosti panuje tendence upřednostňovat *status quo*, přitom je potřeba věnovat se více tomu, zda jsou cíle plněny tím nejúčinnějším a nejúčelnějším způsobem. K tomu je nutné přistupovat k hodnocení přínosů, nákladů a zátěže, jakož i ke zjišťování názorů zúčastněných stran důsledněji.

A to je problém. Posuzování nákladů a přínosů a kumulativního dopadu předpisů je z metodologického hlediska obtížné. Není snadné vypočítat plnou výši nákladů a přínosů právních předpisů ani zvážit jejich různé dopady, jež se mohou vzájemně násobit, vylučovat nebo si protirečít. V této záležitosti je třeba vyvinout větší úsilí a navázat užší spolupráci mezi Komisí a členskými státy, které při svých hodnoceních narážejí na podobné problémy.

Aby odhalila, posoudila a pokud možno vyčíslila kumulativní náklady na dodržování právních předpisů EU, provedla Komise v roce 2012 posouzení souhrnných nákladů spojených s legislativní zátěží v odvětví výroby oceli a hliníku. Toto posouzení při vyhodnocování dopadu skutečných nákladů spojených s právními předpisy EU zohledňuje všechny náklady vzniklé v daném odvětví.

Problém spočívá v přístupu k údajům o nákladech a přínosech – skutečné náklady/přínosy plynoucí z provádění předpisů závisí na tom, co členské státy při transpozici právních předpisů EU zvolily. Je třeba společně vymezit prioritní oblasti, v nichž by bylo značné úsilí na shromáždění těchto údajů opodstatněné.

Konečně je třeba věnovat zvýšenou pozornost také posuzování shody transponovaných vnitrostátních právních předpisů s právem EU. Z toho by mělo hodnocení vycházet. Kromě toho by měly být v procesu hodnocení posuzovány také signály vycházející z aplikace práva²³.

Komise přezkoumá a zdokonalí svůj hodnotící rámec a stanoví minimální požadavky na četnost a rozsah hodnocení²⁴; důsledněji podpoří zapojení zúčastněných stran do hodnocení a posuzování dopadů a bude přímo se zúčastněnými stranami konzultovat oblasti hodnocení, přičemž bude vycházet z výsledků konzultace Top ten evropské legislativy; zajistí, aby se jednotlivé oblasti politiky vzájemně obohacovaly na základě příspěvků různých zúčastněných stran; zajistí, aby předmětem hodnocení byl způsob, jakým byly cíle intervence splněny, a do jaké míry byly splněny, a jako měřítko použije formální cíle a očekávání/předpoklady stanovené v průvodním posouzení dopadů (pokud jsou k dispozici

²³ Nástroje Komise SOLVIT a „Vaše Evropa — Poradenství“ mají databáze případů, které by mohly poskytnout užitečné podklady.

²⁴ Opatření budou přijata v rámci revize pokynů pro hodnocení a posouzení dopadů na začátku roku 2014.

a i po provedení změn zákonodárcem relevantní). Součástí hodnocení by měly být také opakující se problémy s aplikací práva (jak se například projevují v podaných stížnostech či judikatuře). Výbor pro posouzení dopadů bude systematicky zvažovat využití výsledků hodnocení ve svých hodnoceních kvality. Zpráva o posouzení dopadů bude zahrnovat standardizovaný dvoustránkový souhrn, který nabídne přehled hlavních výsledků posouzení dopadů, a to včetně odhadovaných přínosů a nákladů.

V rámci programu pro snižování administrativní zátěže bude posouzeno, jak byla plánovaná omezení převedena do praxe. Členské státy a zúčastněné strany budou shromažďovat kvantitativní údaje a vyměňovat si osvědčené postupy v oblasti účinného zmírňování regulační zátěže na úrovni zavádění dvanácti prioritních opatření. Tento proces by měl pomoci dalšímu vývoji metodiky a postupů pro posouzení nákladů a přínosů právních předpisů.

3. Ukotvení účelnosti právních předpisů v rozhodovacím procesu

Inteligentní regulace představuje způsob práce, nikoli jednorázovou iniciativu. Musí být pevnou součástí pracovního programu Komise a jejího strategického plánování (plánů řízení, výročních zpráv o činnosti). Zatím prošlo šetřením a hodnocením v rámci programu REFIT 42 % právních předpisů a u dalších 19 % se hodnocení chystá. Tento podíl je potřeba zvýšit, aby se hodnocení náležitě promítala do tvorby politik a včas odhalovala legislativní nedostatky. Plán hodnocení navíc ještě není plně sjednocený s ostatními důležitými prvky legislativního cyklu.

Komise uvede všechny legislativní podněty spadající do programu REFIT, včetně stažení, zrušení a konsolidací ve svém ročním pracovním programu. Od roku 2014 bude hodnocení v rámci programu REFIT plánovat a svůj roční plán hodnocení přikládat jako přílohu k pracovnímu programu Komise. Bude provádět kontrolu účelnosti ve všech důležitých legislativních oblastech²⁵. Pravidelné plánování hodnocení umožní zúčastněným subjektům včetně podnikatelského sektoru, malých a středních podniků a všech ostatních zainteresovaných stran navrhopat oblasti, v nichž spatřují z hlediska kontrol účelnosti potenciál.

4. Spolupráce s Evropským parlamentem a Radou a členskými státy v oblasti účelnosti právních předpisů

Komise nemůže plnit své závazky v oblasti účelnosti legislativy bez úzké spolupráce s ostatními orgány EU a členskými státy. Podněty navržené Komisí v zájmu zjednodušení regulace či zmírnění zátěže ne vždy projdou schvalovacím procesem v Parlamentu a Radě beze změny. Komise vítá zřízení orgánu pro posuzování dopadů v Evropském parlamentu a vyzývá Evropský parlament a Radu, aby systematictěji posuzovaly dopady svých legislativních změn. Smyslem je zabránit neúmyslnému vnášení regulační zátěže během procesu spolurozhodování. Kromě toho v některých případech regulační zátěž zvyšují členské

²⁵ Tyto oblasti budou definovány v roce 2014.

státy při provádění nebo uplatňování legislativy EU, někdy i v rozporu se snahami o zjednodušení, o nichž bylo rozhodnuto na evropské úrovni²⁶.

Důvody, které vedou Komisi ke zmírňování regulační zátěže, jsou úzce spjaté s důsledným dodržováním zásad proporcionality a subsidiarity²⁷. Snahy o zmírnění regulační zátěže a o zajištění proporcionality právních předpisů a jejího souladu se zásadami subsidiarity spolu úzce souvisí. Jejich výsledky se vzájemně doplňují. Proto se cíle programu REFIT a cíle členských států v jejich posudcích právních předpisů EU protínají. Komise i členské státy mají společný cíl, jímž jsou evropské právní předpisy odpovídající svému účelu, založené na zásadě proporcionality a plně respektující zásadu subsidiarity. Návrhy členských států jsou pečlivě zvažovány a některé z nich budou nyní zohledněny a některé se stanou součástí právě probíhajícího posouzení v rámci programu REFIT.

Aby mohla sledovat účelnost návrhů v legislativním procesu, bude Komise každoročně zveřejňovat srovnávací přehled programu REFIT, v němž bude sledovat legislativní pokrok všech podnětů navržených v rámci programu REFIT a sledovat obsah změn přijatých na úrovni EU, jakož i dopad provádění předpisů členskými státy na zjednodušení právní úpravy a zmírnění administrativní zátěže. Srovnávací přehled bude sledovat plnění závazků v rámci programu REFIT a umožní nahlédnout, zda jsou Komisí navrhované iniciativy pro zjednodušení legislativy a zmírnění administrativní zátěže v rozhodovacím procesu na úrovni EU respektovány. Dostupné informace členských států o tom, jak jsou opatření zaváděna, budou zpřístupněny²⁸. Srovnávací přehled bude poukazovat na případy, kdy se Parlament a Rada odchýlí od návrhu na zjednodušení, který předložila Komise, a na případy, kdy se regulační zátěž zvyšuje v důsledku opatření zavedených členskými státy, případně kdy tato opatření znemožňují podnikům plně využívat výhody mírnější zátěže, o nichž bylo rozhodnuto na úrovni EU. Srovnávací přehled umožní zpětnou vazbu a usnadní transparentní dialog o účelnosti právních předpisů s občany, členskými státy, podniky, sociálními partnery a občanskou společností. Srovnávací přehled programu REFIT bude sledovat pokrok ve všech oblastech, kde byly návrhy na zjednodušení a zmírnění regulační zátěže podány. Bude zahrnovat kroky navazující na program pro snižování administrativní zátěže, konzultace Top ten evropské legislativy a opatření dosud sledovaná v rámci srovnávacího přehledu pro malé a střední podniky.

²⁶ Viz např.: *The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law*, Londýn, Institute of Directors, červen 2013.

²⁷ „Subsidiarita“ označuje zásadu, podle níž by se měla opatření přijímat na správním úrovni, na níž jsou nejúčinnější, což znamená, že by se neměla přijímat opatření na úrovni EU, pokud je lze efektivněji a účinněji přijmout na mezinárodní, vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni. Podle zásady „proporcionality“ musí být opatření na všech správních úrovních přiměřená příslušným cílům a neměla by vytvářet nadměrnou regulaci.

²⁸ Srovnávací přehled pro malé a střední podniky představený v pracovním dokumentu SWD(2013) 60 bude sloučen do jednoho srovnávacího přehledu programu REFIT.

IV. Závěry a další kroky

V rámci programu REFIT stanovila Komise komplexní přezkum všech právních předpisů a navrhla následná opatření.

Program REFIT je průběžný program. Mapování a předběžné posuzování právních předpisů bude prováděno každý rok s cílem stanovit nová opatření, podávat zprávy a sledovat realizaci iniciativ, které již byly zavedeny nebo jsou zaváděny.

Komise se těší na plodnou spolupráci s Evropským parlamentem a Radou při rychlém přijímání opatření navržených Komisí, jejichž výsledkem má být zjednodušení právní úpravy a zmírnění regulační zátěže.

Komise bude nadále úzce spolupracovat s členskými státy a zúčastněnými stranami, aby shromáždila názory a návrhy týkající se účelnosti právních předpisů, jež lze řešit v rámci programu REFIT, a aby společně zlepšily ty aspekty programu, které vyžadují další uvážení nebo společný postup.