



V Bruselu dne 29.4.2021
COM(2021) 219 final

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

Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů

Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů

1. PODPORA OŽIVENÍ EU ZLEPŠOVÁNÍM PRÁVNÍ ÚPRAVY

Systém Komise „zlepšování právní úpravy“ je jedním z nejvyspělejších regulačních přístupů na světě¹. Soustavné zlepšování tohoto systému v posledních letech nám jednoznačně pomohlo dosáhnout lepších výsledků.

Systematicky posuzuje hospodářské, sociální a environmentální dopady politických opatření a zajišťuje trvale vysokou kvalitu navrhovaných právních předpisů. Vzhledem k ambicióznímu programu Komise a bezprecedentním výzvám, kterým čelíme, potřebujeme více než kdy jindy důkladné analýzy a věrohodné faktické podklady. Z tohoto důvodu navrhuje řadu dalších zlepšení, zejména k zajištění toho, aby naše politiky podporovaly oživení a odolnost EU a její souběžnou transformaci nejlepším možným způsobem, a proto Komise:

- vyzve členské státy, regiony a klíčové zúčastněné strany, aby pomohly odstranit překážky a byrokratickou zátěž, které zpomalují budování infrastruktury 21. století. To pomůže urychlit investování a provádění nástroje NextGenerationEU. V tomto úsilí bude hrát klíčovou úlohu zlepšování právní úpravy a platforma Fit pro budoucnost (F4F)², která bude podporovat úsilí o zjednodušení právních předpisů EU a jejich lepší přizpůsobení budoucím potřebám,
- zavedením zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ přizpůsobené tvorbě politik v EU tvůrcům politik umožní, aby věnovali větší pozornost důsledkům uplatňování právních předpisů a nákladům, které jsou s tím spojené, a to zejména v případě malých a středních podniků,
- začlenění cíle OSN v oblasti udržitelného rozvoje³, aby pomohla zajistit, že každý legislativní návrh přispívá k Agendě pro udržitelný rozvoj 2030, a zajistí, že zásada „významně nepoškozovat“ bude uplatňována napříč všemi politikami v souladu se zásadou Zelené dohody pro Evropu,
- v souladu se sdělením „Digitální kompas 2030“⁴ bude zlepšování právní úpravy prosazovat zásadu „digitalizace jako standard“ v připravované legislativě EU jako důležitý nástroj na podporu digitální transformace,
- začlenění strategického výhledu do tvorby politik zaručí, že stávající a nové právní předpisy EU v budoucnu obstojí (budou „fit“).

Zlepšování právní úpravy je společným cílem a odpovědností všech orgánů EU. Pokud jde o snahu posuzovat a sledovat dopad právních předpisů EU a výdajových programů EU, obrátíme se i na Evropský parlament a Radu. Kromě toho budeme při tvorbě politik

¹ OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (Perspektivy regulační politiky OECD 2018), OECD Publishing, Paříž.

² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_cs.

³ <https://sdgs.un.org/goals>.

⁴ Sdělení Komise „Digitální kompas 2030: Evropské pojetí digitální dekády“, COM(2021) 118.

EU více spolupracovat s místními, regionálními a celostátními orgány a se sociálními partnery.

Další důraz bude kladen na lepší pochopení potřebných právních předpisů EU a jejich dopadu uvnitř EU i mimo ni, včetně zapojení externích partnerů⁵. Abychom zapojili jednotlivce, podniky a občanskou společnost, zvýšíme povědomí o našich veřejných konzultacích a usnadníme orientaci a účast v nich. V neposlední řadě se budeme zabývat nedostatky zjištěnými při hodnocení zlepšování právní úpravy z roku 2019⁶.

2. SDÍLENÉ ÚSILÍ

Zásadní význam má spolupráce mezi spolunormotvůrci EU, členskými státy a zúčastněnými stranami, včetně sociálních partnerů. Musíme posílit naše společné úsilí o zlepšování transparentnosti fakticky podložených politik, zvýšit povědomí o přínosech právních předpisů a snížit zátěž spojenou s právními předpisy EU.

Posouzení dopadů⁷ a odstranění zbytečných nákladů⁸

Komise může určit pouze očekávané dopady (včetně nákladů a úspor) spojené s jejími vlastními legislativními návrhy. Změny provedené v návrzích v průběhu jednání s Evropským parlamentem a Radou mohou významně pozměnit dopady právních předpisů EU na občany a podniky.

Znovu proto Evropský parlament a Radu vyzýváme, aby dostály závazkům stanoveným v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů⁹. Zejména tyto dva orgány naléhavě vyzýváme, aby dokumentovaly účinek svých změn z hlediska očekávaných dopadů. Obnovení našeho politického dialogu usnadní výměnu myšlenek, tak aby všechny strany mohly plnit své závazky vyplývající z interinstitucionální dohody.

Provádění právních předpisů EU členskými státy může rovněž významně ovlivnit jejich dopad na občany a podniky. Požádáme členské státy, aby nám poskytly zpětnou vazbu k našim odhadům přínosů a nákladů spojených s konkrétními právními předpisy poté, co je provedou. Tyto informace použijeme k hodnocení a následným revizím právních předpisů.

Jsme si plně vědomi významu malých a středních podniků pro hospodářství EU a jejich tíživé situace způsobené krizí COVID-19. Zmocněnec EU pro malé a střední podniky¹⁰ pomůže prověřovat iniciativy EU, aby se určilo, u kterých z nich je třeba věnovat zvláštní pozornost dopadu na malé a střední podniky. Zmocněnec rovněž přispěje k utváření

⁵ V souladu se soudržností politik ve prospěch rozvoje, článek 208 Smlouvy o fungování EU.

⁶ Sdělení Komise „[Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku](#)“, COM(2019) 178.

⁷ Viz oddíl 6.

⁸ Viz oddíl 5.

⁹ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 ([Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1](#)).

¹⁰ Sdělení Komise „[Strategie pro udržitelnou a digitální Evropu zaměřená na malé a střední podniky](#)“, COM(2020) 103.

pracovního programu platformy Fit pro budoucnost¹¹ a spolu se sítí RegHub Výboru regionů¹² se zaměří na právní předpisy, které jsou v praxi nejproblematictější.

Shromažďování faktických podkladů a jejich zpřístupňování

Základem našeho přístupu ke zlepšování právní úpravy je poučit se z minulosti hodnocením stávajících právních předpisů. Zásadní význam v cyklu tvorby politiky má monitorování, které vyžaduje systematické shromažďování údajů. Ustanovení o monitorování a přezkumu¹³ v právních předpisech zajišťují, že jsou shromažďovány a vyhodnocovány nezbytné údaje. Je společnou odpovědností spolunormotvůrců zajistit vysokou kvalitu uvedených ustanovení, aby bylo možné řádně posoudit účinnost právních předpisů EU v členských státech-.

Dalším klíčovým prvkem zlepšování právní úpravy jsou vědecké poznatky, které jsou zásadní pro stanovení přesného popisu problému, skutečné pochopení příčinné souvislosti, a tedy i intervenční logiky a pro vyhodnocení dopadu. Vysocí kvalitní výzkum nelze provést ze dne na den, takže aby bylo možné zaručit, že budou v případě potřeby k dispozici relevantní poznatky, je nezbytné lépe předvídat a koordinovat potřeby, jež jsou k získání těchto poznatků nezbytné. To znamená také lepší mobilizaci a zapojení výzkumné obce do regulačního procesu od samého počátku, jak to učinilo mnoho vlád během pandemie.

Komise, jakož i Evropský parlament a Rada mají různé databáze, v nichž shromažďují faktické podklady použité během legislativního procesu. Společné úsilí o vytvoření společného rejstříku faktických podkladů¹⁴ – společného legislativního portálu – by každému se zájmem o tvorbu politik EU poskytlo snadný přístup ke všem faktickým podkladům, z nichž daná politická iniciativa vychází. Lepší spolupráce na společném rejstříku by spojila různé snahy a umožnila účinnější komunikaci mezi tvůrci politik na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni.

Zapojení občanů do tvorby politik EU

Zvýšíme úsilí o propagaci našich veřejných konzultací¹⁵, abychom do nich přilákali více účastníků a získali do nich kvalitnější příspěvky. Jak bylo oznámeno ve „sdělení o hodnocení“¹⁶, budeme více spolupracovat s Výborem regionů, Evropským hospodářským a sociálním výborem, vnitrostátními orgány, sociálními partnery a dalšími reprezentativními sdruženími, abychom zvýšili povědomí o tom, jak je možné přispět ke tvorbě politik Komise. Požádáme je například, aby nám pomohli šířit naše „výzvy k předložení faktických podkladů“¹⁷ na vnitrostátní a regionální úrovni. Uvedené úsilí budou rovněž podporovat zastoupení Komise v členských státech a delegace EU.

¹¹ Viz oddíl 5.1.

¹² V návaznosti na činnost pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ zavedl Výbor regionů [sít' RegHub](#). Jedná se o sít' regionů, která cílenými průzkumy zjišťuje, jak jsou právní předpisy prováděny na místní úrovni. V EU sít' RegHub 2.0 sestává ze 46 místních a regionálních členů („regionálních center“), 10 pozorovatelů a jednoho přidruženého orgánu. Centra jsou konzultována prostřednictvím seminářů, rozhovorů a dotazníků, přičemž cílem je sebrat jejich zkušenosti s prováděním vybraných politik EU.

¹³ Viz oddíl 6.3.

¹⁴ Viz oddíl 4.

¹⁵ Viz oddíl 3.

¹⁶ Sdělení Komise „[Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku](#)“, COM(2019) 178.

¹⁷ Viz oddíl 3.

3. LEPŠÍ KOMUNIKACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A ŠIROKOU VEŘEJNOSTÍ

Do kvalitní tvorby politik je třeba zapojit ty, jichž se rozhodnutí týkají. V zájmu zachování důvěry v Evropskou unii musí politiky EU zohledňovat a odrážet hodnoty a obavy občanů. Zásadní význam má aktivní zapojení zúčastněných stran, včetně občanů, a to zejména v období nejistoty. Konzultace by zároveň neměly představovat zbytečnou zátěž. Proto chceme zúčastněným stranám poskytování informací v našich konzultacích usnadnit.

Během krize zúčastněné strany uvedly, že pro ně bylo obtížné poskytovat své příspěvky ve stanovených lhůtách. V reakci na to Komise pokud možno prodlužovala veřejné konzultace a možnosti poskytovat zpětnou vazbu u iniciativ, které měly být realizovány v roce 2020 nebo na začátku roku 2021, až o šest týdnů. Do budoucna přijmeme efektivnější, inkluzivnější a jednodušší systém postavený na jednotné „výzvě k předložení faktických podkladů“¹⁸ a jasnějších dotaznících, přičemž budeme zohledňovat výsady sociálních partnerů.

Efektivnější a přístupnější systém: výzvy k předložení faktických podkladů

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) se domnívá, že Komise má ten nejlepší přístup ke konzultacím. Svůj přístup však chceme ještě zlepšit.

Náš současný systém konzultací nabízí mnoho příležitostí, jak se zapojit do tvorby politik, mimo jiné v obdobích pro poskytnutí zpětné vazby k počátečním posouzením dopadů a plánům¹⁹, prostřednictvím online veřejných konzultací²⁰ a cílených konzultací a v obdobích pro poskytnutí zpětné vazby k přijatým legislativním návrhům i k návrhům prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci.

Avšak provádění několika konzultací ke stejné iniciativě může být náročné, a někdy může i zatížit zdroje zúčastněných stran. Proto nyní navrhujeme vytvořit cílenější, jasnější a uživatelsky přívětivější systém konzultací. Na našem internetovém portálu *Podělte se o svůj názor*²¹ sloučíme veřejné konzultace do jednotné výzvy k předložení faktických podkladů. Spojíme tím dva kroky, které dosud následovaly jeden po druhém: období pro poskytnutí zpětné vazby k plánům / počátečním posouzením dopadů, která budou i nadále zveřejňována na portálu *Podělte se o svůj názor* jako výzvy k předložení faktických podkladů, a veřejné konzultace na základě dotazníků.

Výzvy k předložení faktických podkladů budou obsahovat popis dané iniciativy a v příslušných případech i odkaz na veřejnou konzultaci²². Obecně bude platit²³, že

¹⁸ „Faktické podklady“ označují různé zdroje údajů, informací a znalostí, včetně kvantitativních údajů, jako jsou statistiky a měření, a kvalitativních údajů, jako jsou stanoviska, informace zúčastněných stran, závěry hodnocení, jakož i vědecké a odborné poradenství.

¹⁹ V současné době se hodnocení oznamují v rámci plánů a posouzení dopadů v počátečních posouzeních dopadů.

²⁰ Komise v letech 2015 až 2018 provedla 417 veřejných konzultací.

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs.

²² Organizace cílených konzultací bude i nadále spadat do působnosti konkrétních generálních ředitelství.

²³ V případě potřeby se však konzultace provede ve dvou krocích.

všechny budou k dispozici ve všech úředních jazycích EU²⁴ a lidé na ně budou moci reagovat po dobu dvanácti týdnů²⁵.

Snadnější zapojení zúčastněných stran

Aby mohly zúčastněné strany přispívat do veřejných konzultací, potřebují k tomu čas a zdroje. Chceme proto zúčastněným stranám poskytování informací co nejvíce usnadnit a zároveň zajistit, aby konzultace s veřejností probíhaly jen tehdy, kdy je to skutečně třeba.

Hodnocení se bude i nadále opírat o názory těch, jichž se věc týká, ale bude-li to možné, proběhne při revizi stávajících právních předpisů a hodnocení výdajových programů v polovině období pouze jedna konzultace s veřejností namísto samostatných konzultací pro účely hodnocení a posouzení dopadů. Rovněž se vyhneme veřejným konzultacím ke stroze technickým otázkám, které jsou pro širokou veřejnost málo zajímavé a u kterých je ke shromáždění potřebných poznatků vhodnější cílená konzultace se zúčastněnými stranami²⁶.

Z hodnocení zlepšování právní úpravy vyplynulo, že současné dotazníky k veřejným konzultacím jsou často dlouhé a příliš technické a poměr mezi otevřenými a uzavřenými otázkami není vyvážený²⁷. Abychom tyto problémy vyřešili, zlepšíme strukturu, obsah i styl dotazníků.

Oslovíme více lidí

Podělte se o svůj názor je internetový portál, jehož prostřednictvím mohou zúčastněné strany, včetně veřejnosti a vědeckých a technických odborníků, přispívat k iniciativám v jejich podobě před přijetím nebo po přijetí Komisí. Zahájení provozu tohoto jednotného kontaktního místa v roce 2017 bylo významným milníkem. V červenci 2020 byla spuštěna nová verze s intuitivnějším uživatelským rozhraním a značně vylepšeným vyhledáváním. V souladu s naší Strategií práv osob se zdravotním postižením²⁸ rovněž zlepšujeme dostupnost portálu pro zdravotně postižené osoby.

Povědomí o portálu *Podělte se o svůj názor* však musíme zvyšovat, abychom povzbudili více lidí, včetně těch, kteří nemají důkladnou znalost tvorby politik EU, a vědecké obce, k zapojení do našich „výzev k předložení faktických podkladů“. Budeme proto portál *Podělte se o svůj názor* více propagovat²⁹. Vyvineme další úsilí o spolupráci s vědecko-výzkumnou obcí, abychom ji povzbudili k předkládání výsledků příslušného vědeckého výzkumu hned v rané fázi postupu.

Vynikající příležitost k diskusi s občany o tom, jak řešit výzvy a priority Evropy, rovněž představuje konference o budoucnosti Evropy. Online poradní platforma konference je novou možností, jak občany zapojit do diskuse o otázkách, na kterých jim záleží.

²⁴ S výjimkou iniciativ vysoce technické povahy a specializovaných dotazníků, u kterých by takové úsilí neodpovídalo očekávaným výsledkům.

²⁵ Během letních prázdnin je toto období obvykle prodlouženo na čtrnáct týdnů.

²⁶ Rozhodnutí budou přijímána případ od případu.

²⁷ [Stanovisko platformy REFIT k podání XXII.4.a](#) sdružením DIHK a k podání XXII.4.b občanem ohledně mechanismů konzultací se zúčastněnými stranami (přijaté dne 7. června 2017).

²⁸ Sdělení Komise „[Unie rovnosti: Strategie práv osob se zdravotním postižením na období 2021–2030](#)“, COM(2021) 101 final.

²⁹ Rovněž prostřednictvím sociálních médií.

Respondentům odpovíme

Jelikož si ceníme zapojení respondentů do veřejných konzultací, je nutno zveřejňovat informace o tom, jak byly jimi poskytnuté podněty použity při tvorbě politik³⁰. Budeme je proto průběžně informovat o zpětné vazbě, kterou obdržíme, a o dalším postupu.

Souhrnnou zprávu o každé veřejné konzultaci zpravidla zveřejníme do osmi týdnů od jejího ukončení³¹. Souhrnné zprávy připojené ke všem posouzením dopadů a hodnocením budou podávat přehled a analýzu všech konzultačních činností. Příspěvky od různých typů zúčastněných stran (místních, regionálních a celostátních orgánů, sdružení, občanské společnosti, podniků různé velikosti, vědecké obce a jednotlivců) budou od sebe lépe odlišeny. Poznatky, které jsme z konzultací získali, budou lépe zohledněny v posouzeních dopadů a hodnoceních.

Během celého procesu budou zúčastněné strany průběžně informovány prostřednictvím oznámení o nejnovějším vývoji v rámci každé iniciativy³², jako je zveřejnění návrhu Komise nebo přijetí konečného znění právního předpisu v návaznosti na jednání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí.

4. VĚTŠÍ TRANSPARENTNOST

Transparentnost má zásadní význam pro to, aby lidé mohli hrát aktivní úlohu při tvorbě politik a vybízet orgány EU, aby přijímaly odpovědnost za svá rozhodnutí. Přístup k vědeckým poznatkům je navíc rovněž klíčem k řešení globálních výzev.

V souladu s cíli digitální strategie Komise³³ zlepšíme přístup k faktickým podkladům každého legislativního návrhu. Cílem je zajistit, aby u všech legislativních aktů bylo snadné nalézt všechny související zveřejněné studie, hodnocení, soubory údajů atd. a získat k nim přístup.

Zlepšíme naše různé rejstříky³⁴ a portály s faktickými podklady, jako jsou Publikace EU³⁵, EUR-Lex³⁶ a portál *Podělte se o svůj názor*, a vzájemné odkazy mezi nimi. Kromě

³⁰ V hodnocení z roku 2019 bylo téměř 40 % respondentů veřejných konzultací (velmi) nespokojeno s tím, jak Komise informuje o výsledku svých veřejných konzultací a zpětné vazbě, a s tím, jak s informacemi nakládá. Platforma REFIT rovněž žádala větší transparentnost poskytované zpětné vazby ([Stanovisko platformy REFIT k podání XXII.4.a](#)). Tyto připomínky potvrdil i Evropský účetní dvůr, který Komisi doporučil, aby zlepšila způsob, jakým reaguje na faktické podklady shromážděné v rámci své konzultační činnosti (EÚD, [Zvláštní zpráva č. 14/2019](#)). „[Podělte se o svůj názor!](#)“: [do veřejných konzultací Komise se zapojují občané, avšak konzultace nesplňují očekávání z hlediska informačních činností](#)).

³¹ To se týká pouze veřejných konzultací. Osmítýdenní lhůta je orientační pro veřejné konzultace s velkým počtem odpovědí. Zpětná vazba respondentů k legislativním návrhům je ihned po předložení zveřejněna online na portálu *Podělte se o svůj názor*.

³² Komise se zavázala, že bude chránit osobní údaje respondentů a respektovat jejich soukromí. Jednotné prohlášení o ochraně osobních údajů se vztahuje na všechny veřejné konzultace zveřejněné na portálu *Podělte se o svůj názor* v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725.

³³ Sdělení Komise „[Digitální strategie Evropské komise – digitálně transformovaná Komise zaměřená na uživatele a využívající data](#)“, C(2018) 7118.

³⁴ Tento proces byl již zahájen v případě rejstříku dokumentů Komise a databáze interinstitucionálních studií.

³⁵ <https://op.europa.eu/cs/web/general-publications/publications>.

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/>.

toho budeme postupně zpřístupňovat interní databáze a úložiště veřejnosti³⁷, a to v souladu s naší politikou transparentnosti údajů³⁸. Oslovíme Evropský parlament a Radu, aby zřídily společný rejstřík faktických podkladů, tj. společný legislativní portál, který umožní každému se zájmem o tvorbu politik EU snadno nalézt všechny faktické podklady, z nichž daná iniciativa vychází.

Umožnění veřejné kontroly vědeckých poznatků³⁹ má rovněž zásadní význam pro posílení důvěry veřejnosti. Již jsme veřejně zpřístupnili systém MIDAS⁴⁰ (úložiště vzorů Komise), aby se každý, kdo projeví zájem, mohl seznámit s metodami a předpoklady použitými v našich analýzách.

5. NOVÉ NÁSTROJE PRO DALŠÍ ZJEDNODUŠENÍ A SNÍŽENÍ ZÁTĚŽE

Právní předpisy EU mají přinést výhody tím, že budou konkrétním a pozitivním přínosem pro život občanů, usnadní podnikání a pomohou čelit současným i budoucím výzvám. To může představovat náklady, které však musí být rozumné a přiměřené.

Konečná podoba právních předpisů je výsledkem politických jednání a kompromisů, které je často činí složitějšími a nákladnějšími. Některé právní předpisy navíc při provádění v praxi nemusí fungovat tak, jak se očekávalo. Celkový dopad právních předpisů závisí na třech úrovních (návrhy Komise, konečné znění vyjednaných legislativních aktů a provádění na celostátní, regionální a místní úrovni).

Komise uplatňuje dlouhodobou politiku zlepšování stávajících právních předpisů EU (viz rámeček 1). Cílem Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT)⁴¹ je dosáhnout co největších přínosů pro občany, podniky a celou společnost a zároveň odstranit byrokratickou zátěž a snížit náklady. Má také zjednodušit právní předpisy EU a usnadnit jejich srozumitelnost.

Nadále budeme vyvíjet větší úsilí o snížení zátěže uplatňováním zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“, již při zavádění nové zátěže systematicky a proaktivně usilujeme o snižování zátěže, která již existuje v důsledku stávajících právních předpisů. Na podporu úsilí o zjednodušení právních předpisů zřídila Komise platformu Fit pro budoucnost, která jí radí, jak zajistit, aby právní předpisy EU bylo možné snadno dodržovat a aby byly účinné a obstály v budoucnu.

Rámeček 1: Chronologický přehled snah Komise o snížení administrativní zátěže

Předchozí snahy EU o snížení regulační zátěže

Komise od roku 2002 dlouhodobě snižuje regulační zátěž. Přístup ke snižování zátěže se v průběhu let vyvíjel, přičemž zkušenosti byly získány zejména z akčního programu pro snižování administrativní

³⁷ S výhradou práva duševního vlastnictví a ustanovení o důvěrnosti.

³⁸ [Sdělení o správě dat, informací a znalostí](#), C(2016)6626/F1, a sdělení Komise „[Evropská strategie pro data](#)“, COM(2020) 66 final.

³⁹ Vědecké poznatky jsou navíc již zveřejňovány prostřednictvím různých specializovaných portálů, např. subjektů EU pro vědecké posouzení (např. Evropského úřadu pro bezpečnost potravin nebo Evropské agentury pro léčivé přípravky).

⁴⁰ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_cs.

zátěže v období 2007–2012.

Tehdy bylo zjištěno, že přístup založený čistě na snižování nákladů má značné nevýhody⁴², takže Komise v roce 2012 zahájila program REFIT, ve kterém se při revizi právních předpisů zaměřuje na vyvážení nákladů a (vyčíslených nebo jiných) přínosů. Tím je zajištěno, že součástí této rovnice zůstávají původní důvody pro vznik právních předpisů, tj. jejich přínosy. Program REFIT bude doplněn zásadou „jeden přijmout – jeden zrušit“, který věnuje zvláštní pozornost kumulativním nákladům jednotlivců a podniků v dané oblasti politiky a zahrnuje nové iniciativy.

2002 – Program „zlepšování právní úpravy“ byl prvním krokem ke zjednodušení a zlepšení právních předpisů EU. Zavedl povinná posouzení dopadů a konzultace se zúčastněnými stranami u nových iniciativ navržených Komisí.

2005 – Byl zahájen průběžný program zjednodušování, který zahrnoval 164 opatření v období 2005–2009 a stal se součástí ročního pracovního programu Komise.

2007 – Komise zahájila akční program pro snižování administrativní zátěže, byla zřízena skupina na vysoké úrovni, která měla poskytovat poradenství ohledně jeho provádění.

2012 – Do konce akčního programu dosáhla Komise svého cíle snížit administrativní zátěž podniků vyplývající z právních předpisů EU o 25 % (odhadované roční úspory: 30,8 miliardy EUR). Proběhla konzultace „Top 10“ k právním předpisům EU, které pro malé a střední podniky představují největší zátěž.

2012 – Byl zahájen program REFIT.

2015 – Komise zveřejnila studii (*ABRplus*), ve které zkoumala, jak bylo uplatňováno dvanáct opatření z akčního programu a do jaké míry bylo dosaženo přislíbených přínosů.

2015 – Komise zřídila skupinu na vysoké úrovni, která jí radí, jak zjednodušit právní předpisy (platforma REFIT).

2017 – Komise posílila program REFIT tím, že snahu o zjednodušování a snižování zátěže začlenila do každého hodnocení a každé revize stávajících právních předpisů.

2018 – Komise zveřejnila první roční analýzu zátěže⁴³.

2020 – Komise zřídila platformu Fit pro budoucnost na podporu úsilí o zjednodušení a snížení zátěže.

2021 – Komise doplnila program REFIT o zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“, aby zamezila opakující se zátěži.

5.1. Zásada „jeden přijmout – jeden zrušit“

Předsedkyně von der Leyenová se ve svých politických směrech zavázala učinit Evropu ekologičtější, digitálnější a odolnější, abychom byli připraveni čelit výzvám současnosti a využívat příležitostí technologického pokroku.

Komise je více než kdy jindy odhodlána koncipovat politiky a návrhy tak, aby lidem a podnikům usnadňovaly život. Je třeba, aby právní předpisy byly přínosné, cílené, snadno se dodržovaly a zbytečně nezvyšovaly regulační zátěž.

Zásada „jeden přijmout – jeden zrušit“ (viz rámeček 2) spočívá v kompenzaci nové zátěže vyplývající z legislativních návrhů Komise rovnocenným snížením stávající zátěže v téže oblasti politiky. Tento přístup navíc přesune pozornost ze zátěže vyplývající z konkrétních legislativních aktů na akumulaci zátěže v jednotlivých oblastech politiky, a poskytne tak lepší přehled o nákladech ve všech politikách za každý rok.

⁴² Obecně se dospělo k závěru (SWD(2017) 675), že vzhledem k problematické dostupnosti, transparentnosti a spolehlivosti údajů je odhad administrativní zátěže v členských státech nákladný a složitý. Ačkoli byl cíl snížení zátěže založen na rozsáhlém shromažďování údajů, nemohl jasně prokázat praktické přínosy pro podniky.

⁴³ [Roční analýza zátěže](#) je výroční zpráva Komise, která podává přehled snah Komise o snížení zátěže.

Zkušenosti v členských státech ukázaly⁴⁴, že zavedení přístupů, jako je zásada „jeden přijmout – jeden zrušit“, nutí tvůrce politik vidět víc než jen politické cíle. Upozorňuje je na praktické aspekty provádění politik. Zavedením zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ chceme posílit kulturu tvorby politik, která nejenže zajišťuje dosažení našich politických cílů, ale také věnuje větší pozornost tomu, *jak* jich dosáhnout. V tomto ohledu se zaměříme na zjednodušování postupů vedoucích k očekávaným výsledkům politik, přičemž zohledníme digitální řešení na podporu snadnějšího a méně nákladného provádění.

Touto změnou bychom měli nejen snížit zátěž, kterou ukládají právní předpisy, ale obecně zlepšit kvalitu konkrétních právních předpisů, a tím i celý jejich soubor. Výsledkem bude lepší zaměření na legislativní účinnost, přičemž se zamezí zátěži, která není pro dosažení politických cílů nezbytně nutná.

V rámci programu REFIT již systematicky kontrolujeme stávající právní předpisy a možnosti jejich zjednodušení a snížení jejich zátěže při zachování dosažených přínosů, např. hledáním digitálních řešení.

Několik členských států již zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“ různými způsoby uplatňuje⁴⁵. Komise ji musí přizpůsobit charakteristikám právního a správního kontextu EU, v němž právní předpisy EU často interagují s právními předpisy členských států. Za tímto účelem využíváme zkušeností členských států a zúčastněných stran, jakož i pravidelných vzájemných hodnocení toho, jak nejlépe měřit náklady právních předpisů a zlepšovat jejich celkovou kvalitu.

Tento přístup nebudeme uplatňovat mechanicky, například návrhem na stažení některého stávajícího legislativního aktu za každý nově navržený akt. Namísto toho se budeme snažit kompenzovat zátěž, kterou pro občany a podniky představují některé legislativní návrhy, úsporami zátěže vyplývající z jiných návrhů v téže oblasti politiky. O každoročním uplatňování zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ budeme informovat *v roční analýze zátěže*.

Komise zahájí pilotní provádění zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ již ve druhé polovině roku 2021 a začne ji uplatňovat prostřednictvím pracovního programu Komise na rok 2022, na kterém již pracuje.

Zamezování zátěží a její vyčíslování není samoučelné. Komise bude i nadále navrhovat nové právní předpisy, jejichž hlavním cílem je zajišťovat občanům a podnikům dlouhodobý hospodářský, sociální a environmentální přínos. Hlavní zkouškou bude i nadále to, zda tento přínos převáží nad náklady, v souladu s osvědčenými postupy našeho mezinárodně uznávaného systému „zlepšování právní úpravy“. Zásady subsidiarity a proporcionality budou uplatňovány jako obvykle. Provádění zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ tedy v žádném případě nepovede ke zhoršení vysokých hospodářských, sociálních a environmentálních norem a cílů EU a ani nebude bránit přijímání nových iniciativ s jasnou přidanou hodnotou, které účinně sledují politické priority.

⁴⁴ V roce 2020 uspořádala Komise dva semináře s členskými státy a s evropskými regulačními orgány dohledu, jejichž cílem bylo shromáždit zkušenosti členských států s uplatňováním zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“.

⁴⁵ Pro přehled viz například: [One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries](#) (Jeden přijmout – neznámo kolik zrušit: kompenzační přístup k regulaci ve vybraných zemích OECD) (pracovní dokument OECD o regulační politice).

Aby podniky uvedené normy dodržovaly a mohly z jejich přínosu těžit, musí často investovat do modernizace výrobních linek, snižování škod na životním prostředí, zlepšování veřejného zdraví nebo zvyšování úrovně ochrany spotřebitelů nebo pracovníků. Ačkoli podniky nemají z těchto změn vždy přímý prospěch, mohou využívat nových obchodních příležitostí a získat konkurenční výhodu nebo nepřímé výhody, jako jsou rovné podmínky na jednotném trhu.

Pokud jsou nutné investice obzvláště vysoké a odrážejí důležité politické cíle, nabízejí EU nebo členské státy zvláštní nástroje, které mohou nezbytné úpravy doprovázet⁴⁶. Tyto nástroje pomáhají větší udržitelnosti a odolnosti ekonomik a společností EU a k jejich lepší připravenosti na výzvy a příležitosti ekologické a digitální transformace, přičemž nikoho neopomínají. Nové právní předpisy mohou například vyžadovat investice do odolnosti vůči rostoucím hospodářským nebo environmentálním dopadům, závislostem a souvisejícím rizikům, včetně systémových rizik.

Cílem právních předpisů na úrovni EU je obvykle odstranit roztržičnost právních předpisů v různých členských státech tím, že 27 různých vnitrostátních systémů nahradí jedním. Tyto úspory z důvodu vyšší efektivity budou započteny jako úspory v důsledku zrušení.

V zájmu minimalizace zátěže spojené s dosažením cílů politiky EU a uplatňováním zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ budou očekávané náklady na dodržování právních předpisů EU vyčísleny transparentněji a systematictěji v posouzeních dopadů. Budou přezkoumány Výborem pro kontrolu regulace a jako součást návrhů Komise představujících podklad pro politickou diskusi sděleny Evropskému parlamentu a Radě. Náklady, které podnikům a občanům vzniknou v souvislosti s informacemi, registrací, monitorováním a kontrolou, budou kompenzovány odstraněním rovnocenné stávající zátěže v téže oblasti politiky.

U nákladů, které budou kompenzovány v rámci zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“, budou zavedena následující opatření, aby byl systém flexibilnější:

- **flexibilita ve vykazovaném období** – pokud není možné určit návrh, který lze zrušit, v pracovním programu pro tentýž rok, bude přenesen do roku následujícího,
- **za určitých výjimečných okolností „výměny“ napříč oblastmi politik** – pokud je návrh právního předpisu, který představuje náklady, považován za nezbytný, ale v téže oblasti politiky není možné nalézt předpis, který lze zrušit, může se Komise rozhodnout, že zruší předpis z jiné oblasti politiky, a
- **výjimky za určitých mimořádných okolností** – existuje-li politická vůle k regulaci, ale v téže oblasti není možné určit kompenzaci (například u právních úprav v nových oblastech politik, ve kterých je zapotřebí odstranit nedostatky v regulačním rámci), může se Komise rozhodnout, že danou právní úpravu ze zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ vyjme.

Rámeček 2: Praktické uplatňování zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“

⁴⁶ Například prostřednictvím Nástroje pro oživení a odolnost, fondů politiky soudržnosti a zemědělských fondů a mechanismu pro spravedlivou transformaci.

Charakteristika zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“ v Komisi

(prováděcí a metodické podrobnosti budou uvedeny v revidovaných pokynech a souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy)

Cíle na úrovni EU:

- omezit na minimum zátěž pro jednotlivce a podniky vyplývající z právních předpisů EU,
- zvýšit povědomí tvůrců politik o nákladech a přínosech právních předpisů EU a
- porovnatelnost odhadů nákladů napříč oblastmi politik.

Oblast působnosti:

- jak nové iniciativy, tak jejich revize, které vedou ke značným nákladům nebo je snižují a které jsou doprovázeny posouzením dopadů,
- pilotní fáze ve druhé polovině roku 2021; všechny příslušné legislativní návrhy Komise⁴⁷ počínaje pracovním programem Komise na rok 2022,
- pokud iniciativa přináší určitou zátěž, bude započtena jako nový náklad v důsledku přijetí, a pokud jinou zátěž odstraňuje, bude započtena jako úspora nákladů v důsledku zrušení,
- veškeré náklady na dodržování předpisů⁴⁸ (např. náklady na přizpůsobení nebo správní náklady) budou i nadále analyzovány a vyčíslovány v posouzeních dopadů, je-li to proveditelné a přiměřené:
 - správní náklady budou kompenzovány,
 - náklady na přizpůsobení budou v posouzeních dopadů transparentně a systematicky prezentovány v rozsahu, v jakém je to proveditelné a přiměřené. S ohledem na kompenzaci těchto nákladů v co nejvyšší možné míře budou provedena další opatření,
- veškeré náklady na dodržování právních předpisů budou přezkoumány Výborem pro kontrolu regulace, zveřejněny a budou předmětem jednání v rámci legislativního procesu.

Podávání zpráv:

- Zprávy budou podávány v rámci *roční analýzy zátěže*.
- V naléhavých případech, kdy Komise přijme iniciativu bez posouzení dopadů, budou informace o souvisejících nákladech poskytnuty po zveřejnění legislativního návrhu, aby je bylo možné zahrnout do zásady „jeden přijmout – jeden zrušit“.

5.2. Platforma Fit pro budoucnost

Komise velmi oceňuje informace členských států, sociálních partnerů a zúčastněných stran (poradenství a praktické zkušenosti), jež pomáhají určit, které právní předpisy již nejsou pro daný účel vhodné („fit“), představují zbytečnou zátěž, vyžadují další zásah k dosažení zamýšlených cílů nebo mohou být zjednodušeny. Některé další právní předpisy mohou vyžadovat aktualizaci s ohledem na krizi COVID-19 a její důsledky.

Do roku 2019 platforma REFIT podporovala úsilí Komise o zlepšení právních předpisů EU v rámci programu REFIT⁴⁹. Platforma poskytla cenné informace o praktickém

⁴⁷ Změny zavedené Evropským parlamentem nebo Radou jsou zohledněny ve fázi hodnocení poté, co byly právní předpisy provedeny v členských státech.

⁴⁸ Náklady na přizpůsobení zahrnují investice a výdaje, které musí nést podniky, občané a organizace občanské společnosti, aby svou činnost přizpůsobili požadavkům obsaženým v právním předpisu. Správní náklady vyplývají ze správních činností prováděných za účelem dodržení správních povinností obsažených v právních normách (tj. povinnosti podávat zprávy pro účely monitorování a statistik, označování a neoznačování informací pro třetí strany, registrace a certifikace výrobků nebo postupů).

provádění a dopadu právních předpisů⁵⁰. Její činnost však byla málo viditelná a její potenciál nebyl vždy plně využit; to vedlo Komisi ke spuštění platformy Fit pro budoucnost v květnu 2020⁵¹.

Platforma Fit pro budoucnost pokračuje v hledání možných zjednodušení a snížení zátěže. Kontroluje rovněž stávající právní předpisy s ohledem na nově se objevující celosvětové trendy a výzvy. Tím pomáhá Komisi zajistit, aby politiky EU obstály i v budoucnu, byly vstřícné k inovacím, identifikovaly příležitosti pro digitalizaci a věnovaly zvláštní pozornost „intenzitě legislativní činnosti“⁵².

Platforma Fit pro budoucnost sdružuje odborné znalosti orgánů veřejné správy, sociálních partnerů, malých a velkých podniků, technických odborníků a spotřebitelských, zdravotnických, environmentálních a dalších nevládních organizací na pravidelných setkáních, jejichž cílem je zlepšit stávající právní předpisy EU. Významnou úlohu sehrává i Výbor regionů, který se účastní vládní skupiny platformy, a Evropský hospodářský a sociální výbor, který se účastní skupiny zúčastněných stran. Do platformy bude systematicky zapojována síť RegHub 2.0 Výboru regionů.

Aby činnost platformy vykazovala včasné, viditelné a užitečné výsledky, platforma funguje na základě ročního pracovního programu. Její pracovní program na rok 2021⁵³ se zaměřuje na vymezení potenciálu pro digitalizaci, na podporu účinného označování, na povinnosti v oblasti povolování a podávání zpráv a na zlepšení kvality právních předpisů, jež má zabránit překrývání a nesrovnalostem a zároveň zajistit, že tyto předpisy obstojí i v budoucnu.

Roční pracovní program sestavují členové platformy, kteří využívají informace od sítě zmocněnců pro malé a střední podniky (zastoupené zmocněncem EU pro malé a střední podniky), členských států, Hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů a sítě RegHub 2.0.

6. ZLEPŠENÍ NAŠEHO SOUBORU NÁSTROJŮ

Po více než 20 letech od provedení prvních posouzení dopadů a hodnocení⁵⁴ se tyto nástroje staly nedílnou součástí procesu tvorby politik Komise. Uvedené úsilí by se však nemělo omezovat jen na původní návrhy Komise, ale mělo by se vztahovat i na právní předpisy přijaté po skončení jednání. Evropský parlament a Rada se k tomu zavázaly v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016.

⁴⁹ Sdělení Komise „[Účelnost právních předpisů EU](#)“, COM(2012) 746.

⁵⁰ Sdělení Komise „[Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku](#)“, COM(2019) 178.

⁵¹ [Rozhodnutí Komise C\(2020\) 2977 ze dne 11. května 2020 o zřízení platformy Fit pro budoucnost \(Úř. věst. C 163, 12.5.2020, s. 3\)](#).

⁵² S tím je spojena otázka, zda stačí stanovit zásady a cíle, nebo zda jsou zapotřebí podrobné technické předpisy, které stanoví, jak těchto cílů dosáhnout. To může ovlivnit míru volnosti rozhodování celostátních, regionálních a místních orgánů při provádění právních předpisů (viz činnost pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“).

⁵³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_cs.

⁵⁴ Odvětvová posouzení dopadů byla v Komisi vypracovávána od 90. let 20. století.

Z naší strany plánujeme hodnocení a posouzení dopadů zlepšit následovně. Rádi se při tom dozvíme, jak své úsilí hodlají zintenzivnit naši institucionální partneři, zejména s ohledem na své závazky v interinstitucionální dohodě.

6.1. Začlenění strategického výhledu do tvorby politik

Pandemie COVID-19 ukázala, že kromě zvládání současných výzev musí EU dělat více pro to, aby dokázala předvídat i výzvy budoucí. K tomu, abychom posilovali odolnost EU, využívali příležitostí ve strategických odvětvích a odstraňovali svá slabá místa v souladu se zastřešujícími cíli EU, potřebujeme dobře koncipované politiky. Chceme zajistit, že politiky EU v budoucnu obstojí, například tím, že zohlední vznikající megatrendy⁵⁵, jako je urychlování technologických změn, hyperkonektivita a významné demografické trendy a další, a budou využívat mapování terénu k určení možného budoucího vývoje v konkrétních oblastech.

Vědecky podložený strategický výhled sehraje v tomto ohledu klíčovou úlohu, neboť napomůže k tvorbě politik EU, které obstojí i v budoucnosti, tím, že zajistí, aby rozhodnutí přijímaná v současnosti vycházela z dlouhodobější perspektivy, a dále i tím, že přispěje k dlouhodobým závazkům, jako jsou cíle udržitelného rozvoje. Vytvoří rovněž dynamickou perspektivu synergií a kompromisů mezi politickými cíli EU, čímž podpoří soudržnost politik EU.

Vzhledem k tomu, že strategický výhled je podkladem hlavních politických iniciativ, stane se nedílnou součástí programu Komise pro zlepšování právní úpravy. V oblastech politiky, které podléhají rychlým strukturálním změnám, budou posouzení dopadů, kontroly účelnosti a významná hodnocení v co nejvyšší míře zohledňovat hlavní trendy, např. ty, jež jsou uvedeny ve *Zprávě o strategickém výhledu z roku 2020*⁵⁶, jakož i v následujících vydáních této zprávy. Otázky strategického výhledu by mohly být zahrnuty i do veřejných konzultací, aby bylo možné zachytit perspektivu zúčastněných stran v dané oblasti politiky. Výbor pro kontrolu regulace zohlední významnější úlohu strategického výhledu při kontrole posouzení dopadů, revizi kontrol účelnosti a kontrole významných hodnocení prováděných Komisí. Strategický výhled se navíc promítne i do posuzování toho, nakolik právní předpisy EU mohou obstát v budoucnu a umožňují inovace, které jsou v souladu s cíli politiky EU. V neposlední řadě pak bude v hodnoceních a kontrolách účelnosti posuzován dlouhodobý význam politik s přihlédnutím k možnému budoucímu vývoji.

6.2. Komplexnější a transparentnější posouzení dopadů

Zveřejnění odůvodnění všech příslušných návrhů

Posouzení dopadů se provádějí u iniciativ, k nimž existují alternativy, u nichž lze předem jasně určit očekávané dopady a u nichž platí, že uvedené dopady jsou významné pro společnost. V některých případech však nutnost naléhavých legislativních opatření neponechává dostatek času na všechny kroky stanovené v pokynech Komise ke zlepšování právní úpravy.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub_en.

⁵⁶ Sdělení Komise „Zpráva o strategickém výhledu z roku 2020 – zmapování cesty k odolnější Evropě“, COM(2020) 493.

Během krize COVID-19 musela Komise urychleně navrhnout řadu iniciativ. Většinou se jednalo o rozhodnutí nebo akty, které by tak jako tak nevyžadovaly posouzení dopadů. Jiné by za obvyklé situace byly předmětem veřejných konzultací a posouzení dopadů; na ty však nebyl čas. V důvodových zprávách bylo vždy uvedeno základní odůvodnění návrhů, ale vzhledem k nedostatku času a rychle se vyvíjející situaci nebylo možné předem plně posoudit dopady.

Pokud v důvodové zprávě příslušných legislativních návrhů (tj. návrhů bez přezkumu Výborem pro kontrolu regulace) bude chybět posouzení dopadů, budeme i nadále objasňovat, proč tomu tak je. V takových případech⁵⁷ budou analýza a veškeré faktické podklady uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise, který bude zveřejněn spolu s návrhem, nebo do tří měsíců od zveřejnění návrhu. V uvedeném dokumentu bude jasné stanoveno, jak a kdy bude akt následně hodnocen.

Lepší analýza a vykazování dopadů

Oživení po současné krizi přinese změny paradigmatu tvorby politik a investic v nebyvalém měřítku, které budou utvářet svět pro příští generaci. Je nezbytné postupovat při tom strategicky, abychom nejen obnovovali, ale zároveň uspíšili souběžnou transformaci a učinili svět lepším, odolnějším a rovnějším než dříve. Všechny naše legislativní návrhy by proto měly přispívat k naplňování zastřešujících cílů.

Abychom toho dosáhli, určíme pro každý návrh příslušné cíle udržitelného rozvoje OSN a posoudíme, jakým způsobem iniciativa přispěje k jejich dosažení⁵⁸. Odkazy na cíle udržitelného rozvoje budou zahrnuty do celého průběhu hodnocení a posouzení dopadů.

Abychom zohlednili ambiciózní cíle Komise von der Leyenové, zlepšíme analýzu a vykazování některých typů dopadu, zejména těch, které souvisejí se zelenou a digitální transformací a s jejich sociálně spravedlivým a vyváženým rozměrem⁵⁹. Budeme věnovat větší pozornost rovnosti žen a mužů, jakož i rovnosti pro všechny⁶⁰, tak abychom ji ve všech fázích tvorby politik důsledně zohledňovali. Bude posíleno posuzování územního dopadu⁶¹ a ověřování dopadu na venkovské oblasti⁶², aby byly lépe zohledněny potřeby a specifika různých území EU, například městských/venkovských oblastí, přeshraničních oblastí⁶³ a nejvzdálenějších regionů⁶⁴, což usnadní vyváženější oživení a soudržnost v rámci celé Unie. Zároveň budeme usilovat o lepší zvážení vnějších dopadů vnitřních politik a jejich významných dopadů na třetí země; jejich subjekty budou lépe zohledňovány. Tyto dopady budou podle potřeby analyzovány v posouzení dopadů a předloženy v důvodových zprávách připojených k návrhům Komise.

⁵⁷ Tj. v případech, kdy mělo být posouzení dopadů vypracováno v souladu s ustanoveními pokynů pro zlepšování právní úpravy, ale nestalo se tak na základě diskrečního rozhodnutí Komise.

⁵⁸ Uplatní se zásada přiměřené analýzy; dopady tak budou vyčísleny v proveditelném rozsahu.

⁵⁹ Viz sdělení Komise „[Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv](#)“, COM(2021) 102 final.

⁶⁰ V souladu s články 8 a 10 Smlouvy o fungování EU.

⁶¹ V návaznosti na sdělení Komise „[Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU](#)“, COM(2018) 703: *Jako součást nástrojů budou zavedeny kontroly nutnosti posouzení územního dopadu, aby útvary Komise mohly určit, kdy má význam posouzení územních dopadů provést.*

⁶² Sdělení Komise „[Budoucnost potravinářství a zemědělství](#)“, COM(2017) 713 final.

⁶³ Sdělení Komise „Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU“, COM(2017) 534 final.

⁶⁴ Ve svém sdělení „[Silnější a obnovené strategické partnerství s nejvzdálenějšími regiony EU](#)“, COM(2017) 623 final, se Komise zavázala zajistit, aby obavy a zájmy nejvzdálenějších regionů byly při posuzování dopadů a hodnocení politik náležitě brány v úvahu.

Kromě toho se v posouzení dopadů musí odrážet různé důsledky krize COVID-19. Zejména ve vymezení problému, v analýze subsidiarity a proporcionality, ve výchozím scénáři a v posouzení možností politiky by měla být zohledněna změna okolností, včetně dlouhodobějších důsledků zjištěných strategickým výhledem a včetně potřeby posílit odolnost.

Krize výrazně zasáhla malé a střední podniky. Pečlivé posouzení dopadů návrhů Komise na malé a střední podniky zajistí, aby opatření byla cílená, naplňovala své cíle a nepřestavovala zbytečné vícenáklady. K dosažení tohoto cíle přispěje systematictější a přiměřenější uplatňování „testu dopadů na malé a střední podniky“⁶⁵.

V neposlední řadě máme v úmyslu přepracovat souhrny posouzení dopadů tak, aby byly čtivější pro širší veřejnost. Rovněž zajistíme, aby důvodová zpráva jasně popisovala základní odůvodnění dotčených legislativních návrhů.

Tabulka pro posouzení subsidiarity

Zlepšování právní úpravy částečně znamená jednat na úrovni EU pouze v takovém případě a v rozsahu, v jakém je to nezbytné. Zásady subsidiarity a proporcionality jsou základem Smluv EU a jsou systematicky uplatňovány na legislativní návrhy Komise.

Pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ a hodnocení zlepšování právní úpravy zdůraznily, že Komise musí lépe informovat o tom, proč považuje opatření na úrovni EU v konkrétních případech za nezbytná. Výbor regionů vypracoval soubor standardních otázek týkajících se subsidiarity a proporcionality⁶⁶, aby umožnil jednotné chápání těchto zásad.

V souladu s předchozími závazky⁶⁷ zveřejníme s každým politicky citlivým nebo důležitým návrhem tabulku pro posouzení subsidiarity doplněnou o posouzení dopadů⁶⁸. To by mělo politickým orgánům usnadnit pochopení toho, které aspekty nutnosti a formy opatření na úrovni EU jsou kontroverzní. Smyslem je zaměřit se v diskusi právě na tyto body.

Souběžná transformace

V Zelené dohodě pro Evropu se Komise zavázala, že zdokonalí způsob, jakým zlepšování právní úpravy řeší a podporuje otázky udržitelnosti. Zlepšování právní úpravy je rovněž důležitým nástrojem podporujícím postup směrem ke společné vizi a vhodným opatřením, jež mají EU umožnit uspět v digitální dekádě. Podpoří digitální transformaci a uplatňování zásady „významně nepoškozovat“ následujícím způsobem:

- Konzultace se zúčastněnými stranami se v příslušných případech výslovně zabývají environmentálními a digitálními aspekty.
- Hodnocení upřednostňované možnosti v posouzení dopadů bude rozšířeno tak, aby zahrnovalo i analýzu zásad „významně nepoškozovat“ a „digitalizace jako standard“.

⁶⁵ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy z roku 2017, [Tool #22](#) (Nástroj č. 22).

⁶⁶ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysis.aspx>

⁶⁷ Sdělení Komise „[Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU](#)“, COM(2018) 703.

⁶⁸ S výjimkou oblastí výlučné pravomoci EU, kde se subsidiarita neuplatňuje.

- Všechna příslušná hodnocení budou obsahovat konkrétní otázku, zda lze dopady na životní prostředí dále minimalizovat a zda lze učinit více pro úspěšnou digitální transformaci.
- Důvodová zpráva doprovázející všechny legislativní návrhy vysvětlí, jakým způsobem každá z iniciativ zásadu „významně nepoškozovat“ dodržuje a jak přispívá k dosažení evropského pojetí digitální společnosti a ekonomiky.

Tím Komise zajistí, že bude dodržovat závazky stanovené evropským právním rámcem pro klima a bude plnit cíle a zásady stanovené ve sdělení „Digitální kompas 2030“.

6.3. Kvalitnější hodnocení a lepší využívání jejich zjištění

Naprostou většinu legislativních návrhů Komise tvoří revize stávajících právních předpisů, a to i v případě výdajových programů. Aby tyto návrhy dosahovaly co nejlepších výsledků, musíme ověřit, zda politiky a programy financování EU přinesly původně zamýšlené výsledky a zda jsou i nadále relevantní a vhodné pro daný účel. Tímto způsobem se učíme.

Budeme proto i nadále důrazně prosazovat zásadu „nejprve hodnotit“. Z hodnocení vychází již více než 80 % posouzení dopadů, která Komise v souvislosti s legislativními revizemi provedla.

Užitečnější ustanovení o monitorování a přezkumu

Je zřejmé, že legislativní akt EU může být hodnocen pouze za účasti dotčených subjektů a teprve poté, co jej členské státy plně provedou. Aby tedy Komise mohla shromáždit dostatek údajů a faktických podkladů k posouzení účinnosti právních předpisů, musí uplynout dostatečně dlouhá doba.

Spolunormotvůrci však často zavádějí změny, v jejichž důsledku právní předpisy obsahují nejasné požadavky týkající se druhu přezkumu, který má být proveden, nebo jež stanoví lhůty pro hodnocení (částí) právních předpisů, jejichž platnost končí dříve, než je k dispozici dostatek praktických zkušeností a informací o jejich provádění a účincích. Evropský účetní dvůr na tuto otázku upozornil při posuzování politiky EU v oblasti hodnocení⁶⁹. Naše legislativní návrhy tedy sice budou obsahovat ustanovení o přezkumu, která jsou v souladu s doporučeními auditorů, ale konečný výsledek zůstává z velké části v rukou spolunormotvůrců.

Aby byla ustanovení o přezkumu jednodušší, Komise spolunormotvůrcům navrhuje, aby jasněji rozlišovali mezi zprávami o provádění a hodnoceními⁷⁰. První z nich by se vztahovaly na pokrok při provedení právních předpisů ve vnitrostátním právu a jejich provádění a používání, včetně případných problémů, které v takové souvislosti mohou nastat. Druhé by právní předpisy (včetně výdajových programů) hodnotily několik let od

⁶⁹ Evropský účetní dvůr, [Zvláštní zpráva č. 16/2018 – Přezkum právních předpisů EU ex post: dobře nastavený, ale neúplný systém](#).

⁷⁰ Cílem je zabránit vzniku rozcházejících se kategorií, např. „posouzení zkušeností s prováděním“, „provedení přezkumu provádění“, „monitorování uplatňování nařízení [...], zejména přezkumem jeho účinnosti“, „hodnocení provádění“, „zpráva o provádění a dopadu“, „přezkum všech prvků“ či „přezkum fungování a účinnosti“.

začátku provádění a vyhodnocovaly jejich účinky s ohledem na stanovená hodnotící kritéria⁷¹.

Hodnocení a následná posouzení dopadů do značné míry závisejí na kvalitě, dostupnosti a opětovném použití údajů⁷². Proto je zásadní sledovat výkonnost právních předpisů v praxi. Toto monitorování a související povinnosti v oblasti podávání zpráv zároveň představují administrativní zátěž pro podniky a veřejné orgány. Proto je třeba nalézt rovnováhu mezi shromažďováním pouze těch údajů, které jsou nezbytně nutné, a dostupností dostatečného množství údajů pro budoucí hodnocení. Z tohoto důvodu vyzýváme spolunormotvůrce, aby zajistili, že všechny právní předpisy budou obsahovat ustanovení o monitorování a podávání zpráv, které zaručí dostatek příslušných údajů pro jejich hodnocení.

V zájmu úsilí o jednotná ustanovení o přezkumu a proveditelná ustanovení o monitorování vyzýváme Parlament a Radu, aby vypracovaly společné definice a určily osvědčené postupy prostřednictvím našeho pravidelného dialogu v rámci interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

V reakci na krizi COVID-19 přijaly národní statistické úřady dočasná opatření ke snížení zátěže podniků spojené s podáváním zpráv, například přizpůsobením některých dotazníků a způsobů předkládání informací. Eurostat a národní statistické úřady zároveň nadále poskytovaly vysoce kvalitní statistiky nezbytné k zajištění podkladů pro účely oživení a každodenního sledování výkonnosti právních předpisů EU.

Lepší hodnocení a kontroly účelnosti pro lépe podloženou tvorbu politik

Hodnocení jsou nejpodnětnější, pokud vytvářejí pevnou základnu faktických podkladů o úspěších a nedostatcích a zároveň určují oblasti, v nichž je třeba dosáhnout zlepšení v oblasti nových trendů a výzev. Důležité je, aby v nich bylo uvedeno, *proč* právní předpisy přinesly nebo nepřinesly očekávané výsledky.

V hodnoceních proto musí být přesně uvedena fakticky podložená zjištění o výkonnosti právních předpisů a vyvozeny závěry, které jasně vycházejí z posouzení. Aby tedy hodnocení sloužila jako lepší podklad pro tvorbu politik, budeme jednoznačněji informovat o veškerých nezamýšlených důsledcích nebo nedostatečné výkonnosti právních předpisů EU (ve srovnání s plánovanými cíli).

V souvislosti se zásadou „jeden přijmout – jeden zrušit“ budou hodnocení v návaznosti na pozměňovací návrhy spolunormotvůrců a vnitrostátní provádění srovnávat původně odhadované náklady a přínosy se skutečnými. V tomto ohledu jsou obzvláště užitečné kontroly účelnosti v celých oblastech politiky (spíše než hodnocení konkrétních legislativních aktů). Kromě posouzení toho, do jaké míry politická iniciativa dosahuje svých cílů, se zabývají kumulativními dopady právních předpisů, překrýváním a nejednotností, a poskytují tak ucelenější představu o přínosech a zátěži pro podniky, jednotlivce a orgány veřejné správy. Kontroly účelnosti horizontálních otázek, jako jsou povinnosti v oblasti podávání zpráv, již byly v omezeném počtu oblastí politiky provedeny (např. v oblasti životního prostředí a zemědělství) a zjistily významný potenciál pro zjednodušení požadavků a snížení nákladů na podávání zpráv. V budoucnu

⁷¹ Účinnost, účelnost, relevance, soudržnost a přidaná hodnota EU.

⁷² V souladu s [Digitální strategií Evropské komise](#) a [Evropskou strategií pro data](#).

se budeme snažit provádět těchto horizontálních kontrol účelnosti více, protože se ukázalo, že jsou velmi užitečné, přestože vyžadují značné organizační úsilí.

Kontroly účelnosti a významná hodnocení přezkoumává Výbor pro kontrolu regulace, který kontroluje kvalitu posuzování současné výkonnosti právních předpisů.

V neposlední řadě, stejně jako v případě posouzení dopadů, více zpřístupníme jejich souhrny, ve kterých zároveň poskytneme více informací o dosavadní výkonnosti právních předpisů.

6.4. Silný Výbor pro kontrolu regulace

V rámci Komise posuzuje Výbor pro kontrolu regulace kvalitu posouzení dopadů, důležitých hodnocení a kontrol účelnosti, které slouží jako podklad pro politické rozhodování (které však nenahrazuje). Výbor nemůže zpochybňovat a nezpochybňuje politické cíle a rozhodnutí uvedené ve zprávách připojených k předlohám návrhů, ale bere v úvahu kvalitu faktických podkladů, analýzu a logiku intervence. V rámci své poradní úlohy bude výbor i nadále poskytovat poradenství ohledně uplatňování a výkladu pokynů pro zlepšování právní úpravy ve znění pozměněném v návaznosti na toto sdělení a mimo jiné i ohledně uplatňování výjimek.

Pokud výbor shledá, že posouzení dopadů nebo hodnocení nesplňuje normy stanovené v pokynech pro zlepšování právní úpravy, vydá záporné stanovisko. Taková zpráva musí být poté revidována. Pokud výbor k danému posouzení dopadů vydá dvě negativní stanoviska, může danou iniciativu předložit sboru komisařů k případnému přijetí pouze místopředseda pro interinstitucionální vztahy a strategický výhled. Tak významný vliv nemá v členských státech žádný orgán pro regulační dohled.

Předsedkyně von der Leyenová přezkoumala rozhodnutí o zřízení výboru⁷³ za účelem zajištění jeho nepřerušovaného fungování i po skončení mandátu jeho členů a za účelem posílení jeho informační činnosti tak, aby byla veřejnost s jeho úlohou lépe obeznámena.

Výbor nyní může vykonávat rovněž nezávislé informační činnosti. Bude se snažit zvýšit povědomí o své činnosti mimo politické orgány EU, a tím posílit důvěru v kvalitu činnosti Komise. Kromě toho bude více spolupracovat s podobnými orgány v členských státech, aby podpořil společný přístup ke zlepšování právní úpravy.

V neposlední řadě bude výbor hrát významnou úlohu při kontrole posouzení dopadů a hodnocení s ohledem na zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“, strategický výhled a náležité zohlednění různých dopadů krize COVID-19.

7. KLÍČOVÁ ROLE PROSAZOVÁNÍ

EU je postavena na společně dohodnutých pravidlech. Aby tato pravidla fungovala, musí je členské státy plně a včas provádět a prosazovat. Poté musí zajistit, aby tato pravidla byla správně uplatňována a prosazována, protože za jejich neprosazování platí občané i podniky⁷⁴.

⁷³ Rozhodnutí C(2019) 5565 ze dne 17. července 2019 a P(2020) 2 ze dne 23. ledna 2020.

⁷⁴ Například celkové společenské náklady související se současnými nedostatky v provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí činí přibližně 55 miliard EUR ročně. Studie COWI pro

V rámci své úlohy strážkyně Smluv pomáhá Komise členským státům při provádění právních předpisů EU a postihuje závažná porušení pravidel EU. Za prosazování právních předpisů EU je tedy odpovědná Komise spolu s členskými státy.

Účinné uplatňování, provádění a prosazování právních předpisů EU je pro Komisi von der Leyenové prioritou. Jak bylo oznámeno v politických směrech předsedkyně von der Leyenové, budeme členským státům i nadále poskytovat vedení a podporu v jejich úsilí o provedení směrnic ve vnitrostátním právu, provádění nařízení a řádné uplatňování pravidel EU. Naše kontroly souladu ověřují, jak členské státy převádějí právní předpisy EU do vnitrostátních právních předpisů. Máme-li zajistit účinný dialog ve fázi provedení ve vnitrostátním právu, potřebujeme od členských států jasné a přesné informace o vnitrostátních právních předpisech.

Ve svém sdělení o identifikaci a řešení překážek pro jednotný trh⁷⁵ Komise zdůraznila, že ukládáním dodatečných požadavků nad rámec předpisů EU (tzv. *gold-plating*) často vzniká další regulační nebo administrativní zátěž pro spotřebitele a podniky, což má obzvláště dopad na malé a střední podniky. Kontroly souladu však nemohou přesně identifikovat všechna vnitrostátní ustanovení, která jdou nad rámec toho, co vyžadují právní předpisy EU. Komise pak nemůže v některých případech ani přesně posoudit, kolik regulační zátěže vyplývá z toho, že členské státy při provádění pravidel EU doplňují další prvky vnitrostátního významu. V souladu s interinstitucionální dohodou o zdokonalení tvorby právních předpisů⁷⁶ Komise opakuje svůj požadavek, aby členské státy v případě, že se rozhodnou přidat další prvky, které z právních předpisů EU nevyplývají, tuto skutečnost oznámily.

V budoucnu má Komise v úmyslu provést hodnocení svých činností v oblasti dohledu a prosazování, aby bylo zajištěno, že budou i nadále vhodné pro fungování právních předpisů EU v praxi.

8. ZÁVĚRY

Vzhledem k příležitostem a výzvam na cestě k oživení po poslední krizi je více než kdy jindy důležité přijímat právní předpisy co nejefektivněji. Ačkoli Komise již má jeden z nejlepších systémů zlepšování právní úpravy na světě, my – Evropský parlament, Rada a Komise – musíme podniknout ještě více. To platí zejména pro posuzování významných změn, které byly zavedeny ve fázi jednání nebo do konečného znění právních předpisů.

Zprvė musíme zajistit, aby orgány Evropské unie, místní, regionální a celostátní orgány, sociální partneři, podniky, občanská společnost, vědecká obec a široká veřejnost spolupracovaly na vysoce kvalitní tvorbě politik EU. Z naší strany zlepšíme způsob konzultací a komunikace se zúčastněnými stranami a zvýšíme transparentnost. Zejména zlepšíme povědomí občanů o internetovém portálu *Podělte se o svůj názor* a zajistíme, aby se v konzultacích, jež jsou na něm umístěny, zorientoval kdokoli, a to i bez předchozích znalostí.

Evropskou komisi [Costs of not implementing EU environmental law](#) (Náklady spojené s neprováděním právních předpisů EU v oblasti životního prostředí), 2019.

⁷⁵ Sdělení Komise „[Identifikace a řešení překážek pro jednotný trh](#)“, COM(2020) 93.

⁷⁶ Viz bod 43 dohody.

Zintenzivňujeme úsilí o zjednodušení právních předpisů a snížení s nimi spojené zátěže tím, že zavádíme zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“ a využíváme doporučení platformy Fit pro budoucnost. Kromě toho budeme rozpracovávat soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, abychom mohli lépe využívat strategického výhledu, začleňovat cíle udržitelného rozvoje a více zohledňovat udržitelnost a důležitost digitalizace. Svůj přístup budeme pravidelně přezkoumávat, abychom zajistili, že přináší zamýšlené výsledky. Za tímto účelem v roce 2023 zhodnotíme, jak byl přístup „jeden přijmout – jeden zrušit“ uplatňován, a přezkoumáme jeho provádění.

Nejlepším způsobem, jak dosáhnout pokroku při vytváření lepších právních předpisů (a dosáhnout tak lepších výsledků), je úzká spolupráce v nadcházejících letech. Jedině tak můžeme zajistit, že se EU během funkčního období této Komise stane silnější a odolnější.

Komise si stanovila tyto úkoly:

- spolupracovat s Evropským parlamentem a Radou na plném provádění interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů a na zlepšování kvality právních předpisů EU tak, aby byla zajištěna jejich jasnost, čitelnost a srozumitelnost,
- zjednodušit proces konzultací na méně kroků zavedením jednotné výzvy k předložení faktických podkladů, zlepšením dotazníků a prováděním pouze jedné konzultace při přezkumu právního předpisu,
- zvýšit obecné povědomí o vylepšeném internetovém portálu *Podělte se o svůj názor*,
- rychle poskytovat zpětnou vazbu ke konzultacím i její následné aktualizace, přesněji zohledňovat příspěvky místních, regionálních a celostátních orgánů,
- usnadnit přístup k faktickým podkladům, z nichž každý legislativní návrh vychází, propojením databází a úložišť a postupně je zpřístupňovat veřejnosti,
- zavést zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“, která má dále minimalizovat zátěž při navrhování právních předpisů a zohlednit kumulativní dopad právních předpisů na občany a podniky,
- zohledňovat stanoviska platformy Fit pro budoucnost – skupiny odborníků na vysoké úrovni, která je Komisi nápomocna poskytováním stanovisek ke způsobům zajištění toho, aby právní předpisy EU byly jednodušší a účinnější a obstály v oblasti inovací i v budoucnu,
- učinit strategický výhled nedílnou součástí tvorby politik a programu pro zlepšování právní úpravy tím, že bude začleněn do posouzení dopadů a hodnocení,
- u politicky citlivých a důležitých iniciativ, u nichž nebylo možné vypracovat posouzení dopadů, zveřejnit odůvodnění a faktické podklady do tří měsíců,
- zajistit, aby zlepšování právní úpravy podporovalo provádění zásad „významně nepoškozovat“ a „digitalizace jako standard“ ve všech politikách,
- zlepšit analýzu dopadů návrhů (např. na cíle udržitelného rozvoje, malé a střední podniky, udržitelnost, rovnost, subsidiaritu a proporcionalitu) a podávání zpráv o nich,
- jasněji rozlišovat mezi zprávami o provádění a hodnoceními a vyzvat Evropský parlament a Radu, aby vypracovaly společné definice a určily osvědčené postupy pro jednotná ustanovení o přezkumu a monitorování v právních předpisech EU,
- zajistit větší užitečnost hodnocení pro potřeby zlepšení politik a častěji využívat kontroly účelnosti v zájmu určení možného zjednodušení a snížení zátěže,
- zlepšit kvalitu a dostupnost rámců pro monitorování a údajů, které umožní provádět přísnější hodnocení,
- ve věci přezkumu posouzení dopadů, hodnocení a kontrol účelnosti s ohledem na zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“ a strategický výhled se obracet na Výbor pro kontrolu regulace a
- provést hodnocení svých činností v oblasti dohledu a prosazování.

