

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Dopad legislativních překážek v členských státech na konkurenceschopnost EU

(průzkumné stanovisko na žádost českého předsednictví)

(2009/C 277/02)

Zpravodaj: pan Joost van IERSELL

Dopisem ze dne 27. června 2008 požádal pan Alexandr Vondra, místopředseda vlády ČR pro evropské záležitosti, jménem českého předsednictví Evropský hospodářský a sociální výbor o vypracování průzkumného stanoviska k tématu

Dopad legislativních překážek v členských státech na konkurenceschopnost EU.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 24. dubna 2009. Zpravodajem byl pan van IERSEL.

Na 453. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 13. a 14. května 2009 (jednání dne 14. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 198 hlasy pro, 4 hlasy byly proti a 10 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Vnitřní trh jako souhrnný politický cíl, který sleduje podporu hospodářského růstu a pracovních míst a tvorbu udržitelného rozvoje, leží v samém jádru evropského integračního procesu. Jednotný trh velmi úspěšně odstranil ohromné množství legislativních překážek, a to ve prospěch občanů a spotřebitelů, podniků i společnosti obecně⁽¹⁾. Klíčovým principem je v tomto kontextu právní stát.

1.2 Avšak na rozdíl od obvyklého tvrzení, že vnitřní trh byl uskutečněn, dynamika hospodářství vyžaduje trvalé úsilí o vytvoření skutečného jednotného trhu pro veřejné a soukromé hospodářské subjekty v celé EU. Právní předpisy EU navíc dosud nezajistily efektivní fungování vnitřního trhu ve významných oblastech, jako jsou např. finance nebo energetika. Za současných okolností je nutnost vytvořit efektivní právní rámec pro finanční sektor ještě naléhavější.

1.3 V době recese a systémové krize finančních trhů nejhorších za posledních několik desítek let je klíčové obnovení důvěry a sebevědomí v Evropě. K vyřešení krize je zapotřebí přehodnotit stávající politiky, zejména co se týče finančního sektoru. K odvrácení rizika protekcionismu a opětovné nacionalizace politik a k ochraně otevřených trhů v EU i za jejími hranicemi si EU naléhavě potřebuje stanovit jasný politický směr. EHSV vyzývá Radu a členské státy k zaujetí trvalého a pevného postoje proti protekcionismu a fragmentaci trhu.

1.4 Jakkoli se v současné době krize mohou jevit jako nezbytná opatření na zmírnění dopadů krize, jako jsou přímá státní podpora bank nebo přechod bank do vlastnictví státu, stejně jako zvláštní daňové a finanční pobídky, nesmí tato opatření narušovat dohodnuté střednědobé a dlouhodobé cíle či ohrožovat stávající úspěšné rámcové podmínky včetně pravidel pro záchrannou a restrukturalizační podporu. V opačném případě vznikne riziko rozsáhlých narušení hospodářské soutěže. Je zároveň důležité se z krize poučit, jaké předpisy a jaká finanční opatření je v zájmu dosažení dlouhodobě udržitelného rozvoje třeba uplatnit.

1.5 Prudký hospodářský pokles vyžaduje robustní, odolné a spravedlivé prostředí pro pracovníky a podniky v Evropě k posílení hospodářského růstu, inovací, tvorby pracovních míst, společenského pokroku a udržitelného rozvoje. Základem pro růst a zaměstnanost a pro podporu životaschopnosti a inovace v EU i ve světovém měřítku zůstává lisabonsko-göteborský program⁽²⁾.

1.6 V tomto ohledu má mimořádný význam zlepšení tvorby právních předpisů spolu se všemi souvisejícími iniciativami na úrovni EU a dále kvalitní provedení do vnitrostátního práva a vymáhání v členských státech a na úrovni regionů. Nezbytné je plně nasazení hlavních aktérů, tj. Komise, Evropského parlamentu, Rady a členských států samých při plnění těchto cílů.

1.7 Pokud jde o řádnou správu věcí veřejných, musejí se vedle státních orgánů, podniků a jejich organizací zapojit též sociální partneři a organizovaná občanská společnost a přijmout spoluzodpovědnost za celý tento proces.

⁽¹⁾ Viz přehled rostoucího výskytu překážek jednotného trhu ve studii SSJT EHSV na adrese http://eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Zasedání Rady v červnu 2001 v Göteborgu přidalo k Lisabonské strategii environmentální rozměr.

1.8 Evropské integraci rovněž prospívají nové kapitoly, jako jsou „nový přístup“ a balíček týkající se zboží na rok 2008, snížení neopodstatněné administrativní zátěže a uznávání odborných kvalifikací.

1.9 Nedávný vývoj znovu potvrzuje dlouhodobý postoj EHSV, že Komisi jako strážkyni Smluv musí být dáno – a nikoli upíráno, jak se často děje – více prostředků, aby účinně zajistila soulad vnitrostátních předpisů s dohodnutými legislativními požadavky EU.

1.10 Pokračující provádění směrnice o službách otevře v roce 2009 nové možnosti pro občany a podniky. Účinným dohledem je však třeba zamezit snižování sociálních norem, norem kvality a environmentálních a bezpečnostních norem.

1.11 Odstranění legislativních překážek a způsob jeho provedení vyžaduje – zvláště dnes – lepší komunikační strategii na úrovni EU a v členských státech. Tato komunikace musí zvýšit důvěryhodnost EU a posílit důvěru občanů a podniků proti euroskepsi.

1.12 Odstranění legislativních překážek, zlepšení tvorby právních předpisů a dohodnuté rámcové podmínky v EU rovněž posílí postavení EU v jednáních s ostatními obchodními bloky ve WTO a v rámci rozvojového programu z Dohy.

1.13 EU se též může poučit z vlastní minulosti, že těžká doba může znamenat pokrok kupředu. Krize sedmdesátých let a počátku let osmdesátých minulého století potvrdila politickou vůli k vybudování hospodářské a měnové unie, a v roce 1985 přinesla Jednotný evropský akt, který byl základem „Evropy 1992“, cesty k dokončení vnitřního trhu.

2. Úvod

2.1 Toto průzkumné stanovisko k legislativním překážkám konkurenceschopnosti, které EHSV připravuje na žádost českého předsednictví, se soustředí na dokončení vnitřního trhu bez (neopodstatněných) administrativních překážek založeného na lepších právních předpisech. Cílem jednotného trhu je nabídnout evropským občanům a podnikům spolehlivé a bezpečné právní prostředí pro volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu v rámci celé EU.

2.2 Probíhající české předsednictví se ve svém programu soustředí zejména na včasné a řádné provedení směrnice o službách a na další odstraňování překážek obchodu mezi členskými státy v souladu s přezkumem strategie pro vnitřní trh. Tyto cíle jsou oprávněně zasazeny do kontextu národních programů reforem a Lisabonské strategie, včetně jejího přezkumu a případných změn v roce 2010.

2.3 Tentýž rámec zahrnuje vztah mezi lepšími právními předpisy⁽³⁾, zdokonaleným používáním posouzení dopadů a pokračujícím prováděním a vyhodnocováním opatření na snížení administrativní zátěže podniků, stejně jako podporu „Small Business Act“ pro Evropu a udržitelnou průmyslovou politiku EU včetně vhodné inovační politiky.

2.4 Těchto záměrů a návrhů musí být dosaženo uprostřed velmi prudkého hospodářského poklesu⁽⁴⁾. Dávají jasně najevo, že předsednictví v souladu s názory Komise hodlá ve svém programu zachovat hlavní strategické rysy tak, jak byly definovány v příznivějších dobách. Předsednictví tak chce dodat nové podněty mandátu nové Komise.

2.5 Jeho cílem je zachovat hlavní směr již dříve vypracovaných strategických politik bez ohledu na případná krátkodobá opatření, jejichž cílem bude zmírnit výrazné náhlé otřesy v hospodářství, které postihují odvětví, investice a pracovní místa.

2.6 Toto stanovisko se především zaměří na odstranění překážek přirozeného pokračování rozvoje podniků v Evropě. V tomto smyslu je třeba definovat posílení konkurenceschopnosti jako posílení rovných podmínek v EU tím, že bude zajištěn co nejeftivnější společný legislativní základ.

2.7 Základem tohoto procesu je dohodnutý program zlepšení tvorby právních předpisů a jeho zaměření na kvalitu legislativy, posouzení dopadu, zjednodušení, zavedení nových pravidel tam, kde je to vhodné, a snížení administrativní zátěže o 25 % do roku 2012⁽⁵⁾.

2.8 Toto stanovisko je věnováno opětovnému obnovení důvěry v trhy, odstranění legislativních překážek a efektivní regulaci se současným zřetelem k narůstajícímu globálnímu rozměru konkurenceschopnosti. Čím lépe bude fungovat regulační rámec pro vnitřní trh, tím pevnější bude postavení EU na světové scéně.

2.9 K několika oblastem se EHSV již vyjádřil. Vzhledem k tomu, že otázka konkurenceschopnosti je mimořádně široká, zaměřuje se toto stanovisko na vybraná témata, jež jsou ve stávající situaci obzvláště naléhavá.

⁽³⁾ Úř. věst. C 24, 31.1.2006, s. 39.

⁽⁴⁾ Viz nedávná zpráva OECD, jež se vyslovuje pro pokračování reformy právních předpisů a reformy v předkonkurenční oblasti v kontextu probíhající krize (Going for Growth 2009).

⁽⁵⁾ Viz zejména Třetí strategický přezkum zlepšování právní úpravy v Evropské unii, KOM(2009) 15 v konečném znění.

2.10 V dokončování vnitřního trhu bylo dosaženo mimořádných zlepšení. Je však také nesporné, že přetrvávají značné nedostatky v harmonizaci specifických oblastí – v sociální oblasti, energetice, financích, potenciální vlajkové lodi v podobě patentu Společenství (!). Probíhající opatření na úrovni jednotlivých vlád – legislativa a administrativní postupy – vyžadují trvalou pozornost Evropské unie (6).

2.11 Nedostatečná potřebná harmonizace či opatření na úrovni vlád často podstatně znepříjemňuje život podnikům a vytváří škodlivé překážky celoevropským investicím malých a středních podniků.

2.12 MSP jsou životně důležitou složkou celkové konkurenceschopnosti Evropy. Velké podniky jsou nepostradatelné k zachování evropské síly. Vzhledem k outsourcingu, fragmentaci podnikových procesů a vzhledem k dodavatelskému řetězci a řetězci přidané hodnoty jsou však MSP hlavními tvůrci pracovních míst. Jsou vždy dostatečně pružné na to, aby se přizpůsobily požadavkům udržitelné výroby, a stojí často, zejména coby partneři v rámci dodavatelského řetězce a řetězce přidané hodnoty u vzniku inovací a nových systémů, které podporují udržitelnou a ekologickou výrobu.

2.13 Legislativní překážky postihují nejen podniky, ale také přeshraniční pohyb pracovníků (7). Je důležité zajistit, aby byla respektována základní práva všech pracovníků a aby u všech pracovníků byly uplatňovány pracovněprávní předpisy (8).

3. Souvislosti a obecné připomínky

3.1 Jednotný trh je dynamický pojem. Jeho obsah a vytvoření rovných podmínek pro hospodářské subjekty v Evropě jsou definovány příslušnými cíli politik EU a zakotveny v evropském právu. Cíle a pravidla jsou rovněž v pravý čas upravovány podle měnících se okolností. Je-li to nutné a vhodné, měla by být co nejrychleji přijata vhodná a konkrétní opatření na ochranu pracovníků, která by vyjasnila, že ani hospodářské svobody ani pravidla hospodářské soutěže nemají přednost před základními sociálními právy.

3.2 Současný hospodářský pokles doléhá z hospodářského a sociálního hlediska na nás na všechny. Postihuje též postavení Evropy jako světového hráče. Mimořádná doba si může žádat

(6) K tomuto viz nedávná ilustrativní brožura „When will it really be 1992?“ („Kdy bude doopravdy rok 1992?“) nizozemských federací zaměstnavatelů (VNO – NCW, MKB - publikováno v prosinci 2008). Na rok 1992 bylo ohlášeno dokončení vnitřního trhu.

(7) Úř. věst. C 228, 22.9.2009, s. 14.

(8) Viz stanovisko EHSV k tématu Určení přetrvávajících překážek mobility na vnitřním trhu práce, Úř. věst. C 228, 22.9.2009, s. 14, odst. 1.5.

mimořádná opatření a řešení – např. citlivou státní podporu, schválenou s cílem „napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu“ (9) podle „krizového“ doporučení Komise (10) –, nesmí však dojít k ohrožení dohodnutých rámcových podmínek a každý zásah by měl být náležitě odůvodněný.

3.3 Častým cílem vnitrostátních předpisů je reagovat na nejrůznější výzvy v kontextu členského státu. I za těchto okolností jsou nutné a měly by být podporovány pokračující programy týkající se odstraňování existujících a potenciálních legislativních překážek mezi členskými státy.

3.4 Politickou ochotu patřičně jednat mohou – zvláště dnes – snadno podlomit krátkodobé zájmy. Hrozí otevřený či skrytý protekcionismus. O to více je zapotřebí jednoznačný požadavek pokračovat v tom, co bylo zahájeno v souvislosti s legislativními překážkami. Čím lépe nyní připravíme podmínky, tím odolnější bude evropské hospodářství později.

3.5 Stávající situace nepochybně vyžaduje zvýšení úsilí o definici transparentních rámcových podmínek na poli financí a energetiky.

3.5.1 V současné době finanční krize si členské státy znovu vydobyly pozici ústředních hráčů v hospodářském systému tím, že poskytly značnou „záchrannou“ podporu velkým finančním institucím. Vedle možného dopadu na veřejné finance může tento přístup vést k narušení hospodářské soutěže – pokud nebudou respektována pravidla pro státní podporu (11) – a znevýhodnit ctnostnější banky.

3.5.2 Byť EHSV nezpochybňuje potřebu včasného zásahu za takto výjimečných okolností, je zapotřebí podrobně sledovat (12) další vývoj situace a bdít nad současnou soudržností, právním státem a úrovní hospodářské soutěže na evropském trhu jako určujícími faktory pro občany a ekonomiku.

(9) Viz čl. 87 odst. 3 písm. b) Smlouvy o ES. Jedná se o úmyslný odklon od právního základu dle čl. 87,3 odst. 3 písm. c), který se obvykle užívá. Vzniká tak větší prostor pro finanční podporu členskými státy a může dojít k narušení hospodářské soutěže. Proto „takové vědomé a povolené narušení [...] musí neustále pečlivě monitorovat Evropská komise a po opětovném nastolení normálních hospodářských poměrů musí dojít ke korekci“, Úř. věst. C 228, 22.9.2009, s. 47.

(10) Úř. věst. C 16, 22.1.2009, s. 1.

(11) Úř. věst. C 270, 25.10.2008, s. 8, Úř. věst. C 10, 15.1.2009, s. 2, Úř. věst. C 72, 26.3.2009, s. 1.

(12) „Sledování“ je použito zde a dále též obecně v odstavcích 4.2.1 a 4.2.6.2 bez podrobné definice úlohy a mandátu Komise. Ty se liší podle právního nástroje použitého v konkrétním případě.

3.5.3 Je zapotřebí nových rámcových podmínek a legislativních opatření. Musejí se zaměřit na evropský – nebo přinejmenším na evropské úrovni úzce koordinovaný – dohled nad bankovním sektorem, nezbytnou regulaci a na momentálně rozdílné politiky členských států vůči bankám⁽¹³⁾. EHSV zdůrazňuje potřebu lepších právních předpisů a kontroly finančního sektoru v duchu *Larosièrovy zprávy* pro Komisi během českého předsednictví⁽¹⁴⁾. Evropský dohled by měl vedle bankovního sektoru zahrnovat také sektor pojištnictví.

3.5.4 Nadcházející diskuse o právní finanční struktuře musí mezi své strategické cíle počítat také důvěryhodný rámec pro budoucí odolnost evropského hospodářství jako celku. Tento širší záběr je v tuto chvíli nedostatečně zdůrazňován.

3.5.5 Energie jako klíčová surovina pro celou společnost může být v řadě ohledů – jako jsou ceny, státní opatření, stupeň liberalizace, hospodářská soutěž a další – bohatým zdrojem (nežádoucích) legislativních překážek, jež brzdí nastolení skutečně rovných podmínek a potenciálně negativně ovlivňují další průmyslová odvětví. Odstranění těchto strukturálních a legislativních překážek vnitřního obchodu a investic by mělo být velmi pádným důvodem k vytvoření společného trhu s energií.

3.6 Pokud jde o možnost koordinovat postup členských států, vzbudila velká očekávání otevřená metoda koordinace (OMK)⁽¹⁵⁾. Tento volnější přístup ponechává velký prostor členským státům a je dalším zdrojem legislativních překážek. Žádoucí by byl strukturovanější přístup.

3.7 V tomto ohledu je důležitá diskuse o tom, zda by v konkrétních případech měly být voleny za nejvhodnější právní základ pro harmonizaci právě směrnice nebo nařízení EU. EHSV rovněž klade důraz na skutečnost, že další podpora standardizace, vedoucí mimo jiné k transparentnímu prostředí a zlepšení interoperability, je v řadě případů jasným přínosem.

3.8 Překážky konkurenčnímu prostředí v Evropě mají různou podobu. V zásadě je lze shrnout do různých kategorií, které je zapotřebí řešit odděleně:

3.8.1 První kategorií tvoří stávající překážky, s nimiž se setkávají jak občané, tak společnosti, kteří chtějí provozovat činnost v jiném členském státě. Tento druh překážek může mít příčinu ve vnitrostátních právních předpisech, nařízeních nebo administrativních postupech, které nezávisí na právních předpisech EU a provedení těchto předpisů *per se*, a je proto obtížné je předem předvídat v podnikovém plánování, jehož předmětem je provozování činnosti v zahraničí.

⁽¹³⁾ Úř. věst. C 224, 30.8.2008, s. 11.

⁽¹⁴⁾ Viz *Larosièrova zpráva* o finančním dohledu v EU, 25. února 2009.

⁽¹⁵⁾ Tato metoda poskytuje rámec spolupráce mezi členskými státy EU v politických oblastech, jež jsou v jejich pravomoci, jako jsou zaměstnanost, sociální ochrana, sociální začleňování, vzdělávání, mládež a odborná příprava. Jde o typický mezivládní politický nástroj. Další podrobnosti: http://europa.eu/scadplus/glossarty/open_method_coordination_en.htm.

3.8.2 Evropská integrace nevede nutně ke snížení množství vnitrostátních pravidel, v řadě případů je tomu právě naopak. Taková (dodatečná) vnitrostátní pravidla velmi často stojí za vznikem dalších překážek. V současné hospodářské situaci mohou navíc zvláštní legislativní opatření snadno mít protekcionistické účinky.

3.8.3 Jiný typ překážek může vyplývat ze stávajících iniciativ – jako je jedno správní místo pro podniky –, které již byly uvedeny do praxe, ale nefungují plně dle očekávání. Důvodem může být nedostatek odpovídajících prostředků nebo problém jiného typu, jako jsou informace dostupné pouze v jazyce příslušné země.

3.8.4 Čtvrtý typ překážek vzniká v důsledku žádoucích iniciativ zaměřených na vytvoření rovných podmínek, které však buď nejsou naplněny, nebo jejich provedení není dotaženo do konce. Tento typ překážek vyplývá z nedostatečného dodržování evropských právních předpisů nebo předpisů členských států⁽¹⁶⁾.

3.8.5 Mezi specifické překážky, jež stojí za zmínku, patří mimo jiné propast mezi členy eurozóny a ostatními členskými státy, povinné pracovní jazyky v členských státech a odlišné daňové systémy a daňové základy.

3.9 Některé z výše uvedených překážek jsou vedlejším produktem vnitrostátních administrativních a právních systémů. Z toho by měl vyplýnout silný důraz na konvergenci při řešení přeshraničních problémů.

3.10 Specifické finanční pobídky mohou bez náležité koordinace a zvláště dodržování pravidel EU pro státní podpory vyvolat nové překážky. EHSV trvá na tom, že ve všech případech je nutno respektovat *acquis communautaire*, a to jak nařízení, tak nástroje.

3.11 Velmi vítané jsou specializované sítě mezi EU a vnitrostátními správními orgány, jako jsou Enterprise Europe Network, SOLVIT, European Competition Network a internetové platformy pro výměnu osvědčených postupů, jež se zaměřují na odstranění neodůvodněných překážek.

3.12 Palčivým problémem je nedostatečná spolupráce a vzájemné informování mezi správami členských států v oblasti provádění práva EU. V této souvislosti EHSV připravuje stanovisko k iniciativě IMI – systému pro výměnu informací o vnitřním trhu⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Úř. věst. C 325, 30.12.2006, s. 3.

⁽¹⁷⁾ Viz KOM(2008) 703 a dále též Úř. věst. C 325, 30.12.2006, s. 3.

3.13 Dalším možným způsobem, jak zjistit existenci potenciálních (skrytých) překážek vyplývajících z vnitrostátních pravidel a povinností ve specifických oblastech, by mělo být posilování komunikace mezi administrativami členských států.

3.14 Obdobně hrají klíčovou úlohu školení a odborná příprava státních úředníků zabývajících se legislativou EU. Vyžaduje to přiměřené zdroje k udržování dovedností na aktuální úrovni. Tento přístup je zvláště významný v souvislosti s větším důrazem na empirické politické nástroje, jako jsou posouzení dopadu a měření administrativní zátěže, a jejich využití.

3.15 EHSV v několika stanoviscích prohlásil, že je nezbytné, aby Komise účinně monitorovala uplatňování předpisů a dohod EU v členských státech.

3.16 Pokud jde o řádnou správu jednotného trhu, musejí se vedle státních orgánů, podniků a jejich organizací zapojit též sociální partneři a organizovaná občanská společnost a přijmout spoluzodpovědnost za podporu rámcových podmínek pro zajištění rovných příležitostí v Evropě. Dostupné nástroje: praktické zkušenosti, výměny osvědčených postupů, samoregulaci, sociální dialogy na různých úrovních, komunikace a informace a další.

4. Konkrétní problémy

4.1 Zlepšení tvorby právních předpisů

4.1.1 Lepší právní předpisy jsou zásadní strategií k vytvoření odolného podnikatelského prostředí. Hlavní hnací silou této strategie je program zlepšení tvorby právních předpisů, definovaný v odstavci 2.7.

4.1.2 Zlepšení tvorby právních předpisů se soustředí jednak na výběr témat, která by měla být harmonizována na úrovni EU, ale také na metodu tvorby předpisů, tj. nařízení, podrobných směrnic a rámcových směrnic. Budou-li směrnice příliš vágní nebo budou předepisovat jen minimální normy, mohou legislativní překážky mezi členskými státy zůstat nedotčeny.

4.1.3 EHSV při různých příležitostech uvítal soustředěnou revizi předpisů Společenství ze strany Komise. Taková reorganizace může přispět k přizpůsobení měnícím se okolnostem a odstranění existujících legislativních překážek.

4.1.4 Je třeba říci, že některé oblasti není vhodné harmonizovat v důsledku odlišných právních rámců jednotlivých členských států. V takových případech je třeba potenciální legislativní překážky podrobit specifickému zkoumání.

4.1.5 Stojí za zmínku, že Evropská komise úspěšně provádí posouzení dopadu, zatímco v členských státech v této oblasti přetrvávají závažné nedostatky. Tato skutečnost narušuje rovné podmínky pro podniky a mobilitu celkově.

4.1.6 Posouzení dopadu jsou velmi užitečným nástrojem jak v boji proti nadměrné regulaci, tak při přípravě nových pravidel. Předpokládají zvýšenou pozornost Komise, Evropského parlamentu i Rady. EHSV trvá na tom, aby Rada a EP respektovaly posouzení dopadu a jejich aktualizace v průběhu celého legislativního procesu.

4.1.7 Posouzení dopadu vyžadují celkový a integrovaný přístup – musí zahrnovat nejen technické aspekty zboží a služeb, ale také vedlejší účinky, jako jsou environmentální a spotřebitelské zájmy. Na druhou stranu by v předpisech na ochranu životního prostředí a spotřebitelů vždy mělo být pamatováno na potřebu konkurenceschopného průmyslu. V úspěšných posouzeních dopadu mají své místo všechny zainteresované strany.

4.2 Provádění a vymáhání ⁽¹⁸⁾

4.2.1 Neoddělitelnou součástí zlepšení tvorby právních předpisů je správné a včasné provádění v praxi. Konkrétní příklady ukazují, že jak neuspokojivé, tak přehnané provádění (tzv. „goldplating“ neboli „pozlacování“ a „cherry picking“ neboli účelový výběr pouze určitých částí) jsou hlavním zdrojem právních překážek, přeshraničních problémů a protekcionismu. Měly by proto též být pečlivě odhadnuty nezbytné prostředky a nástroje k monitorování a vymáhání právních předpisů EU na úrovni členských států.

4.2.2 Musí být dodržena zásada subsidiarity, nesmí se však jednat o jednostrannou záležitost. EU se rozhodně musí zdržet narušování vnitrostátních postupů a systémů veřejné správy. Smlouva však ukládá i to, že EU musí zaručit cíle Unie a fungování trhu podle dohodnutých pravidel. Problémy, se kterými se v praxi setkávají podniky, jiné organizace a občané, lze úspěšně řešit jen za dodržení této podmínky.

4.2.3 Jinými slovy, vztah mezi předpisy Společenství a subsidiaritou je delikátní. EHSV je toho názoru, že v procesu prohlubování integrace by na základě dohodnutých cílů měla být stanovena a dodržována správná rovnováha mezi nezbytnou úctou k tradičním systémům státní správy a sledováním ze strany EU.

4.2.4 V tomto ohledu jsou dobrým příkladem místní a regionální orgány, které jsou v několika členských státech odpovědné za provádění právních předpisů EU. Tyto orgány musí právo EU řádně zohledňovat.

⁽¹⁸⁾ Úř. věst. C 24, 31.1.2006, s. 52.

4.2.5 Další rozsáhlou a významnou oblastí jsou veřejné zakázky. Přes provedení směrnic z roku 2004 stále přetrvávají tradiční praktiky a administrativní postupy včetně legislativních překážek, které brání přeshraniční hospodářské soutěži v oblasti veřejných zakázek. Veřejné zakázky vyžadují trvalou pozornost a současně respektování kolektivního vyjednávání mezi sociálními partnery.

4.2.6 EHSV se domnívá, že je třeba výrazně zlepšit správu s cílem odstranit legislativní překážky v EU.

4.2.6.1 Existující zpětná vazba týkající se praktického používání právních předpisů je stále nedostačující⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2 Monitorování ze strany Komise by se jako nezbytná součást právního státu mělo postupně rozšířit na provádění a vymáhání právních předpisů EU. Tomuto problému je třeba věnovat zvláštní pozornost a vést o něm politickou diskusi.

4.2.6.3 Kromě toho je žádoucí vytvářet sítě hodnocení mezi orgány státní správy⁽²⁰⁾ tam, kde dosud neexistují, a rozvíjet administrativní techniky v členských státech.

4.2.6.4 Z téhož hlediska EHSV plně podporuje síť pro monitorování subsidiarity, kterou nedávno zřídil Výbor regionů s cílem usnadnit výměnu informací mezi členskými státy EU a místními a regionálními orgány.

4.2.6.5 Komise musí zajistit, aby národní regulační orgány používaly pravidla předpisy EU obdobně a koordinovaně.

4.2.6.6 Požadovaná forma správy uvedená v odstavci 4.2.6 musí být použita rovněž v případě nelegislativních překážek, jež mají často původ v existujících administrativních postupech.

4.3 Jednotný trh pro služby

4.3.1 Evropa se nyní nachází v rozhodujícím bodě, pokud jde o vnitřní trh služeb. Bude muset být pozorně sledován stav provedení a používání směrnice o službách, plánovaného na konec roku 2009, aby se zaručilo, že na vnitrostátní úrovni nevzniknou žádné nové překážky a nesrovnalosti. Nesmí při tom však dojít ke snížení sociálních norem, norem kvality a environmentálních a bezpečnostních norem. Pro účely provádění směrnice EU o službách musí být zaměstnanci státní správy odpovídajícím způsobem vyškoleni (jazyky, mezikulturní dovednosti).

⁽¹⁹⁾ Evropská komise navrhuje několik informačních zdrojů vč. kontaktních míst pro stížnosti, jako je telefonické kontaktní středisko Europe Direct, Eurojus, vnitrostátní centra SOLVIT, evropská spotřebitelská střediska, Enterprise Europe Network a portál Vaše Evropa.

⁽²⁰⁾ EHSV upozorňuje na informační systém vnitřního trhu (Internal Market Information system, IMI), který Komise vyvinula za účelem výměny informací mezi správními orgány členských států o právních předpisech EU.

4.3.1.1 Současný přístup Evropské komise, jehož cílem je podpořit provedení směrnice na vnitrostátní úrovni, se jeví jako účinný a měl by být dále podporován.

4.3.2 Pokud jde o specifická hlediska směrnice o službách, jsou svoboda usazování a přeshraniční aktivity klíčovou součástí na cestě k vytvoření příznivého prostředí pro evropské podniky⁽²¹⁾.

4.3.2.1 Zpětná vazba od dotčených zúčastněných subjektů napovídá, že navzdory existenci opatření ad hoc, jejichž cílem je usnadnit založení společnosti v jiném členském státě, je stále prostor pro zlepšení.

4.3.3 Dále je zapotřebí řešit přístup k oblastem, které v současnosti nejsou upraveny směrnicí o službách.

4.3.3.1 Některá odvětví jako finanční služby, služby elektronických komunikací a audiovizuální služby jsou upravena odděleně, zatímco další oblasti nejsou na úrovni EU regulovány vůbec.

4.3.3.2 Služby, které nejsou regulovány na úrovni EU, mohou vykazovat významné rozdíly mezi jednotlivými členskými státy, a vytvářet tak případné neočekávané překážky. Je tudíž nezbytná lepší koordinace vlád členských států s cílem zamezit přijetí vzájemně si odporujících přístupů ke specifickým otázkám, které by přímo ovlivňovaly podnikatelské prostředí v EU.

4.3.4 Navíc je třeba zdůraznit, že v současnosti se hranice mezi zbožím a službami stále více stírá. Proto bude řádné uplatňování svobody usazování a provádění přeshraničních aktivit v oblasti služeb velkým přínosem také pro výrobní průmysl.

4.3.4.1 I v případě úplného a náležitého provedení směrnice o službách by měly evropské instituce a členské státy tento sektor nadále bedlivě sledovat, aby bylo možné se věnovat nedořešeným problémům a předcházet vzniku nových překážek. Vzhledem k tomu, že největšího pokroku ve vytváření rovných podmínek bylo dosaženo na trhu se zbožím, zkušenosti získané v této oblasti mohou napomoci při hledání nejlepších řešení ohledně zbývajících překážek ve službách.

4.4 Nový přístup, balíček týkající se zboží 2008 a standardizace

4.4.1 Nový přístup k technické harmonizaci a standardům⁽²²⁾ a probíhající přezkum patří k nejvýraznějším úspěchům v odstraňování překážek konkurenceschopnosti na vnitřním trhu.

⁽²¹⁾ Úř. věst. C 221, 8.9.2005, s. 11.

⁽²²⁾ Nový přístup k technické harmonizaci a standardům, jenž byl zahájen v roce 1985, představuje rozhodující obrat v předpisech EU k vnitřnímu trhu. Byl přijat v reakci na složité legislativní prostředí způsobené souborem podrobných pravidel pro vytvoření a dokončení vnitřního trhu se zbožím.

4.4.2 Za stávajících podmínek je nanejvýš důležité pokračovat v metodě nového přístupu a zabránit zmaření dosažených výsledků protekcionistickými opatřeními.

4.4.3 Navrhuje se rovněž zhodnotit zavádění a používání zásady vzájemného uznávání. Přitom se musí zejména přezkoumat to, do jaké míry lze zaručit udržitelný rozvoj v hospodářské, sociální a environmentální oblasti. Navíc by se měl sledovat skutečný dopad balíčku týkajícího se zboží 2008, jehož záměrem je zajistit, aby vzájemné uznávání bylo účinné.

4.4.4 Další oblastí je standardizace, která obvykle vychází z dobrovolných opatření, a nikoli z legislativy. Jednoznačný přínos standardizace pro evropskou hospodářskou integraci poutá pozornost k nevyřešeným otázkám, které ještě stále narušují úsilí na vnitřním trhu a konkurenceschopnost EU na celosvětové scéně.

4.4.5 V jiných případech je to právě absence standardů v daném oboru, která představuje (legislativní) překážky, jako u veřejných zakázek, kde má neschopnost dosáhnout konsensu mezi průmyslovými subjekty negativní dopad na hospodářskou soutěž v EU. Patrné je to kupříkladu tam, kdy podniky rozpoutají „bitvu standardů“ s cílem zaujmout či bránit monopolní postavení na trhu na úkor hospodářské soutěže a výběru pro spotřebitele. V takových případech by mělo být možné zasáhnout na úrovni EU s cílem usnadnit dohodu mezi zainteresovanými stranami.

4.4.6 EHSV proto klade důraz na potřebu zvýšit úsilí o standardizaci v určitých oblastech, jako jsou veřejné zakázky, informační technologie a komunikační služby. Nemá-li však při tom dojít k narušení hospodářské soutěže, je třeba při definování standardu přizvat všechny relevantní zainteresované strany. V této souvislosti je zapotřebí dále podporovat již probíhající iniciativy, jako je práce NORMAPME v oboru standardizace, a MSP.

4.5 Snížení neopodstatněné administrativní zátěže

4.5.1 Ústřední politikou Evropské komise je akční program na měření administrativní zátěže zahájený v roce 2007, jehož cílem je zjednodušení regulačního prostředí pro podniky.

4.5.1.1 Na základě standardního nákladového modelu, přijatého původně v Nizozemsku, EU v současnosti dokončuje měření zátěže vznikající v důsledku právních předpisů EU ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Cílem tohoto přístupu – často označovaného za boj s byrokracií – je identifikovat a měřit veškerou administrativní zátěž firem na základě právních předpisů EU a nalézt možnosti, jak ji snížit o 25 %.

4.5.1.2 Dalším krokem ke konkretizaci uvedené iniciativy je jmenování Stoiberovy skupiny – skupiny na vysoké úrovni složené z 15 odborníků –, která má předložit konkrétní návrhy na snížení této zátěže.

4.5.2 Program na snížení administrativní zátěže se stále více prosazuje na vnitrostátní úrovni a většina členských států se již zavázala tuto zátěž doma měřit a následně snižovat.

4.5.2.1 Nyní je pro úspěch této činnosti naprosto klíčové koordinovat vnitrostátní strategie měření a snižování zátěže v celé Evropě a zároveň koordinovat evropskou a vnitrostátní úroveň.

4.6 Uznávání odborných kvalifikací

4.6.1 Aby vnitřní trh účinně fungoval, je kromě volného pohybu zboží a služeb nezbytné podporovat volný pohyb pracovníků. V návaznosti na rozhodnutí přijaté Radou ve složení pro výzkum ohledně mobility výzkumných pracovníků je zapotřebí rozšířit tyto postupy i na další pracovníky.

4.6.2 Uznávání odborných kvalifikací v rámci EU je složitý problém přesahující otázku právních překážek; je třeba se jím zabývat, neboť je v několika ohledech přímo spjat s problematikou (skrytých) překážek na vnitřním trhu.

4.6.3 Nedávno došlo k velkému průlomu v této oblasti v podobě zřízení evropského rámce kvalifikací, tzv. páté svobody, tj. mobility výzkumných pracovníků. EHSV vítá tento významný krok.

4.7 Další iniciativy

4.7.1 Vzhledem k časové i finanční nákladnosti tradičních soudních procesů nabízí alternativní mechanismy řešení sporů cenný příspěvek k řešení sporů vyplývajících z přeshraničních aktivit.

4.7.1.1 Mezi podniky a občany se toho však málo ví o využívání těchto nástrojů a o přístupu k nim. Je škoda, že nezávazná doporučení Komise v této oblasti jsou aplikována pouze v omezeném počtu členských států.

4.7.1.2 Bylo by vhodné prozkoumat danou věc hlouběji a zjistit, jak ji lze podporovat a propagovat jakožto další způsob omezení existujících překážek a problémů.

4.7.2 Pokud funguje správně, je síť SOLVIT právem oceňována pro svou schopnost rychle řešit dodatečné problémy a předcházet jejich vzniku. Každý členský stát by měl zajistit, aby zdroje a personál vnitrostátních středisek odpovídajícím způsobem naplňovaly existující potřeby⁽²⁴⁾ a zainteresované strany byly informovány o existenci a funkcích této sítě.

4.7.3 Zejména pro podporu MSP a zlepšení prostředí, v němž provozují svoji činnost, je klíčová také úloha sítě Enterprise Europe Network (která nyní nahrazuje síť evropských informačních center EIC). Síť Enterprise Europe Network skutečně pro místní podniky často představuje zástupce Evropy.

4.7.3.1 Z provedených studií⁽²⁵⁾ vyplývá, že zatímco dřívější síť evropských informačních center obecně poskytuje kvalitní služby,

mechanismy zpětné vazby mezi centry a Evropskou komisí často nefungují dobře. Toto hledisko by mělo být znovu vyhodnoceno, aby bylo možné přiměřeně zasáhnout tam, kde problém přetrvává.

4.7.4 Stížnosti týkající se právních překážek lze rovněž zaslat přímo Evropské komisi. Tento další komunikační kanál by měl být náležitě prezentován.

4.7.5 Na podnikatelské prostředí má vliv rovněž současný stav iniciativ v oblasti samoregulace a společné regulace, které mohou přispět k odstranění existujících překážek. Je žádoucí zvýšit informovanost o samoregulaci a společné regulaci, a šířit tak uplatňování osvědčených postupů⁽²⁶⁾.

V Bruselu dne 14. května 2009

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ Úř. věst. C 77, 31.3.2009, s. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. a Von Dewall F. (2006) Ex post evaluation of the MAP 2001–2005 initiative and suggestions for the CIP 2007–2013 (Hodnocení ex post iniciativy MAP 2001–2005 a doporučení pro program pro konkurenceschopnost a inovace na období 2007–2013), studie CEPS.

⁽²⁶⁾ EHSV společně s generálním sekretariátem Evropské komise vytvořil databázi evropských iniciativ v oblasti samoregulace a společné regulace: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

PŘÍLOHA

ke Stanovisku

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Následující text stanoviska byl zamítnut a nahrazen podle pozměňovacího návrhu přijatého shromážděním, avšak při hlasování získal více než čtvrtinu odevzdaných hlasů:

Odstavec 3.1

„Jednotný trh je dynamický pojem. Jeho obsah a vytvoření rovných podmínek pro hospodářské subjekty v Evropě jsou definovány příslušnými cíli politik EU a zakotveny v evropském právu. Cíle a pravidla jsou rovněž v pravý čas upravovány podle měnících se okolností.“

Odůvodnění

Text převzat ze stanoviska EHSV SOC/315.

Výsledek

Pozměňovací návrh byl přijat 125 hlasy pro, 76 hlasů bylo proti a 9 členů se zdrželo hlasování.
