

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru na téma „Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Inteligentní regulace v Evropské unii“

KOM(2010) 543 v konečném znění

(2011/C 248/15)

Zpravodaj: **pan Jorge PEGADO LIZ**

Dne 8. října 2010 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Inteligentní regulace v Evropské unii

KOM(2010) 543 v konečném znění.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. května 2011.

Na 472. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. června 2011 (jednání dne 15. června) přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 128 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá zájem, který Komise prokázala v tomto sdělení, ale také v dokumentech týkajících se strategie Evropa 2020 a aktu o jednotném trhu, pokud jde o prohloubení politických, legislativních a administrativních postupů vedoucích k racionálnější a vhodnější tvorbě právních předpisů UE, a to v rámci celého cyklu vytváření, od jejich vzniku až po jejich uplatňování příslušnými orgány členských států a závěrečné hodnocení toho, zda jsou skutečně respektovány a plněny těmi, komu jsou v konečném důsledku určeny.

1.2 EHSV však nerozumí, proč je třeba již zavedené „zlepšování právní úpravy“ nahrazovat novým názvem, pokud to není proto, že se jedná o dokument čistě politické povahy.

1.3 EHSV vítá, že bylo přijato několik návrhů, které k tomuto tématu v poslední době předložil ve svých stanoviscích. Proto se těší z oznámeného záměru posílit kontrolu subsidiarity a proporcionality, zvýšit přesnost posouzení dopadu, strategičtěji a uceleněji pojímat hodnocení *ex post*, aktivněji a s větší odpovědností zapojit členské státy a příslušné parlamenty a poskytnout jim podporu v jejich legislativní činnosti. S obzvláštním uspokojením vítá cíl zajistit větší účast občanů a dalších zúčastněných stran na přípravě, provádění a uplatňování práva EU, zejména pak prodloužení obecné doby trvání veřejných konzultací a zrychlení a zefektivnění postupů v oblasti protiprávního jednání.

1.4 EHSV má však za to, že sdělení tato témata rozvíjí méně, než by bylo žádoucí, aby se stalo vhodným nástrojem konkretizace legislativních aspektů provádění strategie Evropa 2020, či pouze pro uplatňování prioritních opatření aktu o jednotném trhu.

1.5 EHSV považuje za nezbytné, aby byl následně po sdělení předložen skutečný akční plán, v němž by byly upřesněny cíle a opatření, uvedeny nástroje, posouzeny dopady a stanoveny možnosti a vztah mezi náklady a přínosy a kterému by měla předcházet dlouhá diskuse s občanskou společností na unijní, vnitrostátní, regionální a místní úrovni.

1.6 EHSV proto vyzývá Komisi, aby v rámci činnosti navazující na předložení sdělení věnovala zvláštní pozornost obecným směrům, jež uvádí v tomto stanovisku, a zkonkretizovala postoje, jež v této problematice zaujímá již několik let.

1.7 EHSV se především domnívá, že je třeba lépe definovat aspekty týkající se toho, jakým způsobem se vypracovávají posouzení dopadu *ex ante* všemi institucemi Unie, jež jsou odpovědné za jejich provedení, povahy a složení orgánu odpovědného za kontrolu posouzení dopadů, použitých parametrů – hlavně v případě posuzování dopadu na základní práva – a způsobu a prostředků zajišťování větší transparentnosti. Také finanční odvětví, odvětví zdravotní péče a odvětví sociálního zabezpečení by si zasloužila podrobnější odvětvový přístup a rovněž by měla být jednoznačněji uvedena prioritní kritéria, mechanismy hodnocení a přezkoumání stížností, specifické nástroje odhalování porušování předpisů neoficiálním způsobem, prostředky zlepšování činnosti vnitrostátních soudů a jiné dodatečné nástroje.

1.8 EHSV má za to, že Komise opomenula na několik významných aspektů, a žádá, aby byly tyto aspekty řádně zváženy a výslovně zahrnuty. Jedná se zejména o ukazatele a parametry pro posuzování kvality textů právní povahy, konkrétní opatření zaměřená na zjednodušování právních předpisů, o to, že z nepochopitelných důvodů nebyla jasně zvolena

možnost přijetí těchto předpisů formou nařízení, zejména pokud jde o dokončení harmonizace v otázkách souvisejících s dotvořením vnitřního trhu, neomluvitelné opomenutí možnosti nepovinných režimů či úlohy samoregulace a společné regulace a překvapivé vynechání jakékoliv zmínky o velmi důležité práci odvedené v oblasti společného referenčního rámce a o projednávaných návrzích na větší harmonizaci evropského smluvního práva.

1.9 EHSV je toho názoru, že nejslabší místo sdělení je v oblasti účinného uplatňování právních předpisů EU, a proto vyzývá Komisi, aby se důsledně zamyslela nad původem a hlavními důvody všeobecně nedostatečného uplatňování *acquis communautaire*, které každý rok potvrzují zprávy o jeho uplatňování, řádně zohlednila mnohočetné příspěvky a doporučení EHSV předložené v různých stanoviscích a provedla systematickou analýzu opatření nezbytných k radikální změně stávající situace.

2. Úvod: definice pojmu a souvislosti

2.1 V souladu se sdělením, kterým se zabývá toto stanovisko, se „inteligentní regulací“ rozumí regulace:

- která se vztahuje k celému cyklu tvorby politiky, od návrhu právního předpisu, přes jeho provádění a prosazování až po jeho vyhodnocení a přepracování;
- která bude i nadále spočívat ve sdílené odpovědnosti členských států a evropských orgánů;
- v jejímž rámci hrají názory těch, kterých se daný právní předpis týká nejvíce, klíčovou roli, což by mělo posílit zapojení občanů a zúčastněných stran.

2.2 Podle Komise se jedná – jak opakovaně a důrazně uváděl její zástupce na schůzích, na nichž se připravovalo toto stanovisko EHSV – o dokument čistě politické, a nikoliv technické povahy, a proto bychom v něm marně hledali definici „inteligentní regulace“.

2.3 Stávající iniciativa „inteligentní regulace“ se však profiluje jako následnice iniciativy „zlepšení právní úpravy“, jíž evropské instituce obecně, a hlavně Komise, věnovaly v průběhu posledních 10 let mnoho práce a která se setkávala se značným úspěchem, což EHSV, který tuto činnost vždy podporoval a stimuloval, jednoznačně uznal v několika svých stanoviscích⁽¹⁾.

3. Obecné připomínky

3.1 Situace, která v současné době panuje v oblasti právních předpisů EU, vyžaduje, abychom se hluboce zamysleli nad jejich koncepcí, vypracováváním, prováděním a uplatňováním; stejnou úvahu si zaslouží jejich přezkum a zjednodušení.

3.2 EHSV se tedy domnívá, že téma vyžaduje dlouhou diskusi, do níž bude zapojena občanská společnost, a to nejen proto, že nese důsledky právních předpisů EU, ale také z toho důvodu, že její účast může rozhodně přispět k žádoucímu zlepšení stávajícího regulačního rámce.

3.3 Právě v tomto kontextu sdělení neodpovídá potřebám, byť se jedná o čistě politický dokument. Čeho ve sdělení přebývá, pokud jde o dobré úmysly a záměry, v něm chybí, co se týče konkrétních opatření a účinných nástrojů.

3.4 Obecně lze říci, že vzhledem k tomu, že se jedná o čistě politický dokument, bude jej třeba doplnit o skutečný program, v němž by byly uvedeny cíle a konkrétní opatření, určily se nástroje a vyhodnotily dopady. Také by měl vymezit možnosti a stanovit vztah mezi přínosy a náklady.

3.5 EHSV velmi příznivě oceňuje posouzení současného stavu, z něhož sdělení vychází, a cíle, které si předsevzalo. Nicméně nerozumí tomu, jaký byl důvod pro změnu názvu ze „zlepšování právní úpravy“ na „inteligentní regulaci“.

3.6 V tomto smyslu považujeme za vhodné znovu zopakovat postoj EHV v této otázce:

- a) přísnější uplatňování zásady „zlepšování právní úpravy“;
- b) transparentnost na všech úrovních tvorby právních předpisů;
- c) lepší výběr právních nástrojů se zahrnutím mechanismů samoregulace a společné regulace;
- d) rozvoj systému systematictějšího monitorování v kontextu provádění směrnice do vnitrostátního práva;
- e) nesmíme zapomínat na novou úlohu a posílené pravomoci vnitrostátních parlamentů v rámci Lisabonské smlouvy;
- f) důležité je také, aby Komise častěji využívala svá interpretační sdělení;
- g) větší úsilí bude rovněž potřeba na úrovni zjednodušování právních předpisů a kodifikace.

4. Konkrétní připomínky

A. Co jsme přivítali

4.1 Mezi konkrétními připomínkami musíme zdůraznit několik pozitivních aspektů sdělení, jež vítáme a podporujeme.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 107 a Úř. věst. C 175, 28.7.2009, s. 26.

4.2 Patří mezi ně samozřejmě záměr posílit kontrolu subsidiarity a proporcionality a zlepšit kvalitu právních textů, zejména díky přísnějším posouzením dopadu.

4.3 Jde také o úmysl pokračovat v programech zjednodušování právních předpisů a snižování zbytečné administrativní zátěže, alespoň o 25 %.

4.4 Rovněž myšlenka strategičtějšího a ucelenějšího hodnocení *ex-post*, jež by zohledňovalo nikoliv pouze existující regulační rámec, ale také relevantní ekonomické, sociální a environmentální dopady a nesoustředilo se pouze na jednotlivé izolované případy jednotlivých zákonodárných iniciativ.

4.5 Ceníme si obzvláště všech iniciativ, jež mají členské státy vést k tomu, aby přijaly svou odpovědnost v rámci legislativního procesu a zapojily vnitrostátní parlamenty, vzhledem k jejich novým úkolům vyplývajícím ze SFEU, pokud jde o přípravu právních textů, a zejména v souvislosti s ustanoveními článků 8 a 13.

4.6 Vítáme proto, že je Komise ochotna nejen podpořit orgány a subjekty členských států, jež jsou zapojeny do provádění *acquis communautaire* do vnitrostátního práva a jeho uplatňování, ale také zajistit účast občanů a dalších zainteresovaných stran v diskusích, jež musí v každém členském státě proběhnout v rámci procesu přípravy právních předpisů EU a jejich provádění a začleňování do vnitrostátního práva.

4.7 Zejména blahopřejeme Komisi k jejímu odhodlání urychlit postupy týkající se porušování předpisů či stanovení priorit, přičemž nezapomíná na úlohu systému SOLVIT, který potřebuje nový impuls, větší propagaci a zvýšení důvěry zúčastněných stran.

4.8 Zejména vítáme prodloužení obecné lhůty pro veřejné konzultace z 8 na 12 týdnů, s cílem „zjistit, jak může být vliv občanů a zúčastněných stran dále posílen“, což je opatření, které je podle EHSV neoddelitelné od ustanovení článku 11 Lisabonské smlouvy a je příspěvkem k dosažení participativní demokracie v EU.

B. Co lze zlepšit

4.9 EHSV chápe důvody pro to, aby se Komise domnívala, že kontrolu posouzení dopadu by měl i nadále provádět interní výbor, jenž se jím zabývá. Nicméně nemůže zůstat netečný k argumentům těch, kteří ve veřejné konzultaci vyjádřili názor, že by tato kontrola měla přejít na nějaký nezávislý externí subjekt. Případně by bylo možné vytvořit interní orgán, v němž by měly své zástupce všechny členské státy. V každém případě musí být mandát výboru pro posouzení dopadu posílen stanovením povinnosti provádět posouzení dopadu. Výbor pro posouzení dopadu také nemá pravomoc zprávu o posouzení dopadu a potažmo související legislativní návrh pozastavit, pokud by jeho analýza při prošetřování odhalila závažné nedostatky. Tato témata by si zasloužila hlubší diskusi, jelikož jsou – jak Komise sama uznává – „klíčovými součástmi tohoto systému“.

4.10 Kromě toho nedávná zpráva, kterou vypracoval Účetní dvůr, došla k závěru, že Evropská komise nepovažuje za nutné vést konzultace ohledně předloh posouzení dopadu, ačkoliv to zúčastněné strany často požadují. Konzultace ohledně předloh posouzení dopadu by z hlediska zúčastněných stran byly užitečnější, jelikož by díky nim Radě ministrů a Evropskému parlamentu v rámci společného legislativního procesu předložena „produkt nejvyšší kvality“.

4.11 Zmiňovaná zpráva Evropského účetního dvora také jednoznačně uvádí, že jedna z největších slabín systému EU pro posuzování dopadů je to, že ani Evropský parlament ani Rada neprovádějí systematickou analýzu dopadů svých vlastních pozměňovacích návrhů. EHSV vyzývá Radu a Evropský parlament, aby vypracovávaly a zveřejňovaly srozumitelná shrnutí svých vlastních posouzení dopadu a respektovaly interinstitucionální dohodu⁽²⁾.

4.12 Sdělení neobjasňuje, jaké parametry lze použít při posuzování dopadu, jež chce provádět⁽³⁾.

4.13 Pokud jde o větší transparentnost systému, měla by Komise sdělit, jakým způsobem a jakými novými prostředky ji hodlá zvýšit.

4.14 Pokud jde o posouzení dopadu na základní práva, bylo by vhodné, aby Komise konkrétně uvedla, jakým způsobem a jakými prostředky ho hodlá provádět.

4.15 Ačkoliv je pravda, že stávající finanční a hospodářská krize přispěla k tomu, abychom si uvědomili, že je třeba přezkoumat úlohu regulace a právních předpisů v oblasti subjektů trhu, domníváme se, že novou iniciativu „inteligentní regulace“ bude třeba pojmout odvětvově a že mezi odvětvími, jež si zaslouhují zvláštní pozornost sdělení, by mělo být finanční odvětví, odvětví zdravotní péče a odvětví sociálního zabezpečení.

4.16 Pokud jde o výkon jejich pravomocí v oblasti porušování předpisů a zejména o „nezbytná vnitřní organizační opatření, která by jí umožnila vykonávat úkoly efektivně a nestranně, v souladu se Smlouvou“⁽⁴⁾, navrhuje, aby Komise vypracovala podrobný výčet prioritních kritérií, mechanismů hodnocení a přezkoumání stížností, specifických nástrojů odhalování porušování předpisů neoficiálním způsobem, prostředků zlepšování činnosti vnitrostátních soudů a jiných dodatečných nástrojů (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, alternativní a mimosoudní způsoby).

⁽²⁾ Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s. 23.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 725 v konečném znění.

C. Co chybí

4.17 Pokud jde o zlepšování kvality právních textů, chybí výčet ukazatelů a parametrů, podle nichž posuzovat.

4.18 Co se týče zjednodušování právních předpisů, chybí odkazy na konkrétní opatření, jež ze zdají být evidentní:

— úsilí o skutečnou a řádnou kodifikaci, a nikoliv pouhá kompilace textů;

— zveřejňování kompletních textů, které jsou přezkoumány či pozměněny, místo pouhých slepenin a odkazů na články různých právních předpisů.

4.19 Chybí jasná volba přijímání právních předpisů formou nařízení místo používání směrnic, ačkoliv je tento přístup součástí strategie Evropa 2020.

4.20 Neexistuje žádná souvislost s významnými výsledky dosaženými v oblasti společného referenčního rámce a s nedávno projednávanými návrhy Komise na větší harmonizaci evropského smluvního práva⁽⁵⁾.

4.21 Sdělení se nezmiňuje o tom, že je třeba systematicky zvážit možnost 28. režimu v rámci iniciativ v oblasti „zlepšování právní úpravy“⁽⁶⁾.

4.22 Podivuje se nad tím, že se sdělení nevyjadřuje k úloze samoregulace a společné regulace a tomu, že je třeba předem zvážit, co lze a co je vhodnější místo právními předpisy řešit právně nevynutitelnými předpisy (*soft law*).

4.23 Nejslabším článkem sdělení jsou však aspekty týkající se uplatňování právních předpisů EU. V tomto kontextu by chtěl EHSV upozornit na svá stanoviska k této problematice⁽⁷⁾ a na závěry nedávné konference k tomuto tématu pořádané belgickým předsednictvím⁽⁸⁾.

4.24 Zvláště významná je v tomto smyslu zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU z 1. ledna 2010⁽⁹⁾, jež uvádí, že navzdory mírným zlepšením ve srovnání s předchozím rokem došlo v průměru v 51 % případů ke zpoždění

v provádění právních předpisů a průměrná doba potřebná k vyřízení případu nesplnění povinnosti byla 24 měsíců.

4.25 V této otázce se Komise nezmiňuje o některých zásadních případech všeobecně nedostatečného uplatňování *acquis communautaire* v členských státech, k němuž se EHSV mnohokrát vyjadřoval, což lze vysvětlit jedině tím, že se jedná o čistě politický dokument. Vzhledem k jeho významu v rámci inteligentnější regulace je však důležité připomenout:

a) nesprávné nebo neúplné začlenění předpisů EU do vnitrostátního práva, v jehož rámci jsou často považovány za nežádoucí a odporující zvyklostem a národním zájmům;

b) nedostatek politické vůle ze strany vnitrostátních úřadů dodržovat a vymáhat dodržování předpisů, které zjevně nejsou v souladu s vnitrostátním právem a národními tradicemi;

c) vytrvalou tendenci přidávat nové, zbytečné právní mechanismy k předpisům EU nebo volit pouze části předpisů EU (tzv. „gold-plating“ a „cherry-picking“), a dokonce doporučovat, že kromě „srovnávacích tabulek“, o kterých se hovoří v interinstitucionální dohodě⁽¹⁰⁾ a v rámcové dohodě mezi Komisí a EP a které musí členské státy vypracovávat, by členské státy měly být povinny výslovně uvádět, které z právních norem obsažených ve svých prováděcích zákonech představují příklady přílišné regulace;

d) občasnou nedostatečnou specifickou přípravu a ze strany vnitrostátních orgánů za účelem porozumění a zajištění uplatňování *acquis communautaire*;

e) občasnou slabší specifickou přípravu některých soudců a jiných subjektů působících v soudnictví (advokáti, soudní úředníci atd.) v oblasti práva EU, která občas vede k chybnému nebo nedostatečnému uplatňování norem provedených do vnitrostátního práva a také velmi často k používání „paralelních“ předpisů v rámci vnitrostátních právních řádů;

f) potřeba posílit opatření administrativní spolupráce za účelem zapojení organizací občanské společnosti, především organizací na ochranu spotřebitelů;

g) není dáno ani harmonizováno sankční právo, které bylo ponecháno na členských státech.

⁽⁵⁾ Zelená kniha o možnostech politiky pro pokrok směrem k evropskému smluvnímu právu pro spotřebitele a podniky (KOM(2010) 348 v konečném znění).

⁽⁶⁾ Viz stanovisko EHSV z vlastní iniciativy k tématu 28. režimu (Úř. věst. C 21, 21.1.2011, s. 26) a odkazy na tuto metodu v některých důležitých zprávách z poslední doby, jako například v Montiho zprávě s názvem „Nová strategie pro jednotný trh“ ze dne 9. května 2010, zprávě Felipeho Gonzáleze „Projekt Evropa 2030“ ze dne 8. května 2010 či Lamassourově zprávě „Le citoyen et l'application du droit communautaire“ ze dne 8. června 2008.

⁽⁷⁾ Viz Úř. věst. C 24, 31.1.2006, s. 52 a stanovisko k tématu vymáhání spotřebitelského *acquis*, CESE 635/2010.

⁽⁸⁾ Konference na vysoké úrovni „Evropský den vymáhání práva na ochranu spotřebitele“ (Brusel, 22. září 2010).

⁽⁹⁾ Viz KOM(2010) 538 v konečném znění – 27. výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (2009).

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

4.26 Komise by měla svou činnost přednostně zaměřit také na informování a vzdělávání vnitrostátních veřejných orgánů, zejména těch, které mají nejpřímější povinnosti v oblasti uplatňování právních předpisů EU v členských státech. V této oblasti by mělo být zintenzivněno informování a vzdělávání soudců a dalších pracovníků v soudnictví, kteří jsou v konečném důsledku odpovědní za výklad a používání práva v konkrétních případech, jež jsou předmětem sporu.

V Bruselu dne 15. června 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
