

Stanovisko Evropského výboru regionů – Agenda EU ke zlepšování právní úpravy

(2015/C 423/08)

Hlavní zpravodaj:	Spyros SPYRIDON (EL/ELS), radní města Poros
Odkaz:	sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU
	COM(2015) 215 final

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

1. považuje za důležité, že si Komise stanovila zlepšování právní úpravy jako politickou prioritu, aby tak mohla dosáhnout lepších výsledků pro občany. Inovativní metody konzultace mezi orgány mohou pomoci vybudovat soubor jasných a účinných právních předpisů EU, který bude respektovat základní zásady EU;
2. věří, že zlepšování právní úpravy, tedy jednoduché a kvalitní legislativní akty, které jsou srozumitelné, řádně začleněné do právních předpisů členských států a v případě potřeby se revidují, přispívá k prohlubování jednotného trhu, omezuje byrokracii a vytváří přidanou hodnotu pro občany a podniky;
3. je přesvědčen, že většina evropských občanů vidí EU jako orgán, který upevňuje a chrání právo na kvalitu života, ochranu životního prostředí a hospodářskou, sociální a územní soudržnost;
4. podporuje zvýšené úsilí Komise o zlepšování tvorby právních předpisů vycházející z Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů a cíl snížit byrokracii a odstranit regulační zátěž, čímž se přispěje k vytvoření příznivého prostředí pro investice. Podporuje zjednodušení a snížení administrativní zátěže pro soukromé subjekty, zároveň je však třeba zajistit, aby zjednodušování bylo v souladu se zachováním kvality životního prostředí a ochranou práv a zájmů jednotlivců, pracovníků, spotřebitelů a uživatelů. Zdůrazňuje, že zlepšování právní úpravy a snižování zbytečné administrativní zátěže by se neměly využívat jako záminka k deregulaci nebo nezavedení regulace v odvětvích, v nichž mají občané oprávněná očekávání, jak je uvedeno výše, nebo k nepřijetí opatření v oblastech, v nichž mají orgány EU podle Smluv o EU zřejmou „povinnost jednat“;
5. opakuje, že právní úprava by se měla zlepšovat v duchu víceúrovňové správy prostřednictvím koordinované činnosti na unijní, vnitrostátní, regionální i místní úrovni;
6. vítá způsob, jakým se zlepšování právní úpravy dostává více politické pozornosti (za tento proces se stal odpovědným první místopředseda Komise) a očekává zvýšení kvality díky tvorbě právních předpisů, jež splňují očekávání evropských občanů, abychom mohli dosáhnout ambiciózního cíle, který jsme si stanovili v oblasti dodržování základních zásad, a vysokých standardů politiky EU;
7. kladně hodnotí skutečnost, že Komise stojí v čele úsilí o uplatňování zásad řádné tvorby právních předpisů v celém legislativním cyklu včetně velké části sekundárních právních předpisů, a to prostřednictvím inovativních metod a postupů, které se nyní mezinárodně uznávají jako osvědčené postupy a jsou příkladem pro členské státy;

8. přeje si, aby byly regionální a místní orgány prostřednictvím VR více zapojeny do příslušné konzultace ve fázi vypracování legislativního návrhu, aby se tak v zájmu konkrétního řešení hospodářské recese zohlednil územní rozměr. Současně bude možné na základě rozdílných místních a regionálních okolností stanovit cíle na nižší než celostátní úrovni. Přeje si, aby byly regionální a místní orgány prostřednictvím VR zapojeny do definování cílů a provádění strategií, neboť jejich úlohou je provádět a uplatňovat evropské právní předpisy a současně při dodržení zásady subsidiarity chránit místní specifika;

Rozsáhlé konzultace

9. vítá rozšíření konzultací tak, aby se zúčastněné strany, místní orgány a občané účastnili prvních fází tvorby právních předpisů a provádění těchto předpisů. Jejich zapojení již od raných fází vzniku iniciativ v oblasti regulace může vést k lepšímu přijetí právních předpisů v konečné podobě a může celostátním, regionálním a místním orgánům usnadnit provedení předpisů do vnitrostátního práva a jejich uplatňování;

10. doufá, že Komise bude rozlišovat mezi regionálními a místními orgány zastupujícími územní celky (institucionální zainteresované strany) a soukromými subjekty (soukromé zainteresované strany), jelikož pouze demokraticky volené institucionální subjekty představují demokratické sloučení skutečných potřeb občanů, a to i těch, kteří jednotlivě své názory nejsou schopni prosadit. Zdá se tedy nezbytné posílit strukturovaný dialog Komise s Výborem regionů, jakož i se zástupci regionálních a místních orgánů, s cílem zajistit demokratickou povahu participativního procesu při tvorbě evropských právních předpisů, vycházející z přesvědčení, že orgány EU by měly územním orgánům jakožto představitelům zájmů všech socioekonomických skupin věnovat i při konzultacích přednostní pozornost oproti velkým korporacím;

11. zejména oceňuje novou platformu „Snižme zátěž – vyjádřete svůj názor“ („Lighten the Load – Have Your Say“) a závazek Komise k rozšíření jejích funkcí a služeb. Výbor konstatuje, že ačkoli mohou otevřené internetové konzultace fungovat ve prospěch organizovaných skupin a účastníků s pokročilými počítačovými dovednostmi, mají často za následek omezení povahy a oblasti působnosti projednávaného návrhu. Tradiční metody komunikace s Komisí by se proto vedle platformy neměly vylučovat;

12. navrhuje, aby se k cíleným konzultacím účinně využívaly ostatní nástroje (konference, panely odborníků, semináře a schůzky se zúčastněnými stranami), neboť ty rovněž zajistí přímou účast zainteresovaných stran. Vybízí Komisi, aby rozšířila jejich formát a využití (zavedením specializovaných nebo uživatelských skupin, zkušebních panelů atd.);

13. poukazuje na skutečnost, že veřejná slyšení nesmí nahradit, nýbrž pouze doplnit konzultace sociálních partnerů, jež jsou zakotveny v čl. 154 odst. 2 SFEU;

14. protože je konzultační proces přímo závislý na reprezentativnosti účastníků a kvalitě jejich příspěvku, měly by se konzultace v praxi provádět tak, aby umožňovaly účast zainteresovaných subjektů, které jsou do něho přímo zapojeny, a šíření informací ohledně rozhodnutí, která mají být přijata, zejména v případě vysoce odborných ustanovení právních předpisů založených na hlubokých znalostech;

15. poznamenává, že je zapotřebí přeložit alespoň základní dokumenty v každé fázi konzultace do všech úředních jazyků EU, protože to usnadní zapojení více zúčastněných stran a občanů do tohoto procesu;

16. vyzývá Komisi, aby zajistila větší transparentnost ohledně využívání skupin odborníků, okamžiku jejich vzniku a dotčených oblastí politik a toho, kdo v nich bude zastoupen, a zejména jaká výběrová řízení bude Komise za účelem jejich vytvoření pořádat;

17. vyzdvihuje, že tak jak již poznamenal ve svém nedávném stanovisku k REFIT (CIVEX-V-040), v konzultačním procesu existuje prostor pro zlepšení, mezi něž je možné zahrnout poskytování vhodnější zpětné vazby, jeho lepší viditelnost a potřebu věnovat větší úsilí kvantifikaci výsledků. Naléhavě vyzývá Komisi, aby v novém postupu zohlednila doporučení VR;

18. zdůrazňuje, že zapojení místních a regionálních orgánů, zúčastněných stran a občanů do konzultací prostřednictvím jejich institucionálních zástupců, jako jsou VR a EHSV, které je nutné jasně odlišit od jiných zúčastněných stran, přispěje k cíli spočívajícímu ve zlepšení právní úpravy, zejména vzhledem ke skutečnosti, že časový rámec je často omezený a je snazší získat odpověď od výše uvedených subjektů, které mají rozsáhlé sítě kontaktů. Jejich aktivní a smysluplné zapojení do procesu zlepšování právní úpravy je předpokladem pro dosažení vysoce kvalitních výsledků;

19. k dosažení cíle partnerství a lepších a účinnějších právních předpisů je důležité, aby se vypracovala řada operačních pokynů, které se budou uplatňovat při hodnocení zásady subsidiarity v souvislosti s novými právními předpisy;

Posouzení dopadů během celého legislativního cyklu

20. vítá závazek Komise provádět podrobnou kontrolu prostřednictvím posouzení dopadů v průběhu celého legislativního cyklu;

21. navrhuje, aby Komise v zájmu zajištění transparentnosti a posílení odpovědnosti zveřejňovala všechna posouzení dopadů ex ante, a to i u iniciativ, které nebyly převedeny do podoby legislativních návrhů. Považuje zveřejnění počátečních posouzení dopadu na začátku politického cyklu za dobrý první krok k poskytnutí zpětné vazby a přednesení výhrad ohledně subsidiarity;

22. považuje za užitečné provádět komplexní posouzení dopadů, jelikož se neomezují pouze na hospodářský rozměr, ale zahrnují stejnou měrou ochranu životního prostředí, přírody, spotřebitelů, zdraví, bezpečnosti a zdraví při práci, sociální ochranu a pracovní právo. Zahrnují rovněž jak možnost nezavedení regulace, tak – v případě tvorby právních předpisů – prozkoumání důsledků, pokud jde o zachování základních zásad EU a jejich dopad na sociální a územní soudržnost;

23. trvá na tom, že zejména u každého nového či sekundárního právního předpisu je třeba provést posouzení územních dopadů. VR k tomu bude se svým know-how a také prostřednictvím svých platforem a sítí, které jsou pro regionální a místní orgány dobrým kontaktním místem, aktivně přispívat. V návaznosti na záměr Komise zajistit „zachování konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje EU“⁽¹⁾ taktéž vyzývá k ověření konkurenceschopnosti a udržitelnosti;

24. uznává význam malých a středních podniků jakožto hybné síly růstu v EU, vyjadřuje však politování nad tím, že se nevěnuje dostatečná péče posuzování dopadů právních předpisů, zejména pokud jde o snižování administrativní zátěže pro místní a regionální orgány, které jsou povinny provádět podstatnou část právních předpisů EU;

25. je toho názoru, že modernizace předpisů musí být v souladu s *acquis* EU týkajícím se ochrany zásad EU. Požaduje proto, aby se při provádění Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) dbalo na povinnost dodržovat přísné normy EU v sociální a environmentální oblasti a dosažení cíle prohloubení jednotného trhu. Výbor by rád zdůraznil, že cílem programu REFIT není deregulace, ale lepší a účinnější právní úprava prostřednictvím snížení zbytečné administrativní zátěže, lepšího propojení mezi prostředky a cíli a zapojení zainteresovaných stran do rozhodovacího procesu, kdykoliv to je možné;

26. trvá na tom, že vypracování posouzení dopadu by se mělo méně často zadávat externím konzultantům, především pokud jde o otázky, které se přímo dotýkají místních a regionálních orgánů. VR a sdružení zastupující místní a regionální orgány jsou lepším zdrojem svědectví o reálné situaci;

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final, bod 3.1.

27. podtrhuje, že zejména v případě malých a středních podniků musí výjimky z obecného pravidla nastolit pečlivou rovnováhu mezi přínosy pro příjemce a ochranu společného evropského zájmu a nesmí v souvislosti s nimi vzniknout riziko, že budou ohroženy vysoké standardy ochrany (pracovníků a životního prostředí);

28. žádá o vytvoření strukturovanější formy konzultace místních a regionálních zástupců v předlegislativní fázi, přičemž je možné se inspirovat stávající metodikou evropského sociálního dialogu, jehož prostřednictvím je do přípravy právních předpisů EU zapojena Komise a sociální organizace, jichž se tyto právní předpisy přímo týkají;

29. kladně hodnotí oznámení Komise, že hodlá zvážit zjednodušení právních předpisů, jež upravují společnou zemědělskou politiku a evropské strukturální a investiční fondy, a opakuje svůj návrh na kontrolu účelnosti právních předpisů v oblastech relevantních pro místní a regionální orgány, včetně městské politiky, právních předpisů v oblasti životního prostředí a v odvětví dopravy, a návrh na opatření ke snížení administrativní zátěže, jako jsou postupy pro udělování licencí a povolení;

30. konstatuje, že program REFIT může rovněž přispět ke zlepšení poměru mezi náklady a přínosy pro místní a regionální orgány i pro podniky tím, že uvolní lidské a finanční zdroje a podpoří konkurenceschopnost EU;

Úloha VR

31. domnívá se, že nový Výbor pro kontrolu regulace s rozšířeným mandátem vzhledem ke své trvalé povaze a složení částečně reaguje na obavy VR ohledně jeho efektivnosti, a zastává názor, že tento výbor by mohl být ideálně sestaven z nezávislých externích expertů, jako tomu je u podobných orgánů v některých členských státech, přičemž by byla respektována nezávislost Komise, která hájí obecný zájem;

32. zdůrazňuje, že alespoň jeden externích expertů ve Výboru pro kontrolu regulace by měl mít zkušenosti z místní nebo regionální správy a samosprávy;

33. vítá rozhodnutí Komise zahrnout v reakci na předchozí žádost ze strany VR zástupce VR do nové platformy REFIT. Nicméně by rád připomenul, že by se institucionální úloha Výboru neměla mísit s úlohou jiných zúčastněných stran zapojených do platformy;

34. připomíná, že se ve Smlouvách uznává místní a regionální rozměr zásady subsidiarity i úloha VR, a žádá, aby byl jakožto instituce zahrnut do nové interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě. Opakuje své obavy ohledně míry konzultací místních a regionálních orgánů při přípravě politik EU a to, že potřebují včasné a úplné informace, mají-li vyjádřit svůj názor. Někteří poslanci Evropského parlamentu požadují aktivnější účast VR a jeho zkušeností a poznatků v raných fázích přípravy legislativních návrhů;

35. vítá, že se platforma REFIT vytváří postupem otevřené výzvy. Nicméně žádá, aby byla tato veřejná výzva rozšířena tak, aby zástupcům evropských a vnitrostátních sdružení místních a regionálních orgánů konkrétně umožnila přímo žádat o účast v ní a být v ní zastoupeni;

36. vyzývá generální ředitelství Komise a spolutvůrce právních předpisů, aby uznaly úlohu VR a jeho členů jako institucionálního partnera a aby jej i místní a regionální orgány větší měrou konzultovaly při posuzování dopadů;

Zlepšování právní úpravy vyžaduje aktivní účast všech úrovní správy

37. konstatuje, že postupy pro zlepšení právní úpravy se v členských státech uplatňují nerovnoměrně. To znamená, že nelze jasně rozlišit mezi účinky legislativy EU kvůli způsobu, jakým je prováděna, a účinky vyplývajícími přímo ze samotných právních předpisů EU, což ztěžuje komplexní monitorování životního cyklu legislativních aktů;

38. vyzývá členské státy, aby vyslyšely žádost Komise ohledně lepšího uplatňování postupů pro zlepšování právní úpravy, a to jak v Radě, tak v rámci vnitrostátní správy;

39. vyzývá v této souvislosti členské státy, aby zajistily vnitrostátní proces konzultací EU, do něhož budou včas a ve všech fázích zapojeny místní a regionální orgány, mj. prostřednictvím svých vnitrostátních organizací. Ty mají značné odborné znalosti, odbornost a zkušenosti s prováděním právních předpisů;

40. naléhavě žádá Komisi, aby prověřila příčiny opožděného nebo nesprávného uplatňování právních předpisů EU ze strany členských států a aby hledala řešení této důležité otázky, včetně udání důvodů pro volbu mezi směrnicí a nařízením, a aby zesílila své úsilí a posílila podpůrné, kontrolní a donucovací mechanismy;

41. zdůrazňuje, že provádění směrnic do vnitrostátního práva je vnitrostátní proces, v němž musí být uzpůsobena celostátní, regionální a místní správní opatření. To vyžaduje jak dostatečnou dobu, tak dostatečný manévrovací prostor. VR má za to, že záměr Komise, že bude kromě kontrol zveřejňovat plány pro provádění právních předpisů a pokyny – nejen pro formální, ale také pro praktické provedení ustanovení do vnitrostátních právních předpisů – jsou krokem správným směrem;

42. vyzdvihuje, že právní předpisy, které jsou jednoduché, srozumitelné, lze je snadno dodržovat a jsou doprovázeny důkladným posouzením dopadů a plánem provádění, umožní rychlejší a účinnější provedení ustanovení do vnitrostátního práva a posílí se jejich dodržování;

43. uznává právo jednotlivých zemí zajistit vyšší standardy, než jaké stanoví stávající právní předpisy EU. To by se však nemělo zaměřovat s praktikami „pozlacování“, kdy členské státy přidávají při provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva dodatečné právní či administrativní požadavky. Je důležité, aby veřejnost jasně viděla, které povinnosti ukládá EU a které jsou výsledkem „pozlacování“ právních předpisů členskými státy, a Výbor regionů proto žádá členské státy, aby jakákoliv dodatečná ustanovení přijatá při provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva jasně označily a odůvodnily;

44. konstatuje, že existují různorodé definice „pozlacování“, a to jak ze strany institucí (např. VR⁽²⁾ a Evropské komise) i dalších organizací. Výbor opakuje svůj návrh, aby byla přijata společná definice, která by zajistila právní srozumitelnost při provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva a jejich uplatňování a umožnila vzájemné srovnávání mezi členskými státy;

45. zdůrazňuje, že je potřeba, aby byly právní předpisy EU do vnitrostátního práva prováděny včas, přesně a účinně;

46. vyjadřuje uspokojení nad závazkem Komise důkladně v legislativních návrzích přezkoumávat zásady proporcionality a subsidiarity a opakuje v tomto ohledu, že je zde právně zakotvena úloha VR a vnitrostátních parlamentů;

47. zdůrazňuje, že vnitrostátní, regionální a místní správní orgány provádějí řadu předpisů a zákonů, které se opírají o právní předpisy EU, a proto je důležité, aby se při uplatňování nových právních předpisů EU zajistilo, že bude hodnoceno, jak je lze provádět pokud možno hladce a nebyrokraticky, aby příslušné správní orgány při jejich provádění nemusely vynakládat zbytečné zdroje a náklady;

48. lituje, že balíček předpisů týkajících se zlepšování právní úpravy zjevně nezlepšuje posuzování zásady subsidiarity s cílem zajistit, aby rozhodnutí byla přijímána na co možná nejnižší správní úrovni, což by bylo v souladu se souborem nástrojů Výboru regionů pro posouzení subsidiarity;

Kvalitní právní úprava vyžaduje posílení institucionální spolupráce

49. je si vědom toho, že v mnoha členských státech i nadále přetrvává nedostatečná účast na rozhodovacím procesu EU. Proto zdůrazňuje potřebu zahrnout do procesu tvorby právních předpisů místní a regionální orgány jakožto úroveň nejbližší občanům a dále význam transparentnosti, odpovědnosti a přístupu přívětivého k občanům a podnikům, jenž by měl v orgánech EU převažovat;

(²) CIVEX-V-040, 30. května 2013.

50. navrhuje, aby všude, kde je to možné, všechna generální ředitelství Komise, Evropský parlament a Rada přijaly a zavedly harmonizovaná pravidla pro posuzování dopadů ve všech fázích legislativního procesu, neboť to přispěje k vzájemnému porozumění a zlepšení právní úpravy;

51. naléhavě žádá spolutvůrce právních předpisů, aby reagovaly na výzvu Komise k urychlenému přijetí nové interinstitucionální dohody a následnému plnění závazků, které obsahuje, aby bylo možné ve všech evropských orgánech zdokonalit postupy pro lepší tvorbu právních předpisů a podpořit uplatňování právních předpisů EU ze strany občanů;

52. zdůrazňuje, že by byla přínosná úzká spolupráce s EHSV v podvýboru pro zlepšování právní úpravy, protože by umožnila lepší koordinaci postojů občanské společnosti a zástupců místních a regionálních orgánů;

53. domnívá se, že stahování legislativních návrhů, jež byly v plánu již dlouhou dobu, by mohlo přispět k řádné evropské správě věcí veřejných, mělo by se však provádět obezřetně, aby nedošlo k tomu, že se stane prostředkem k uplatňování tlaku na spolutvůrce právních předpisů. Vzhledem k jejich pravomoci by jim měla být poskytnuta přiměřená lhůta a obecná možnost vyjádřit své názory na návrhy, které mají být staženy;

54. souhlasí s návrhem Evropského parlamentu vůči Komisi, aby v legislativních iniciativách s omezenou dobou trvání zvažila možnost zavedení ustanovení o skončení platnosti, a to za předpokladu, že tím nevzniknou žádné mezery, a také ustanovení o změnách (v přiměřené lhůtě po vstupu opatření v platnost), aby bylo možné stávající opatření vyhodnotit. Komise by měla vyzvat členské státy, aby zavedly ustanovení o skončení platnosti i při posuzování vnitrostátních právních předpisů, zejména pokud to brání rychlému provedení právních předpisů EU do vnitrostátního práva;

55. poukazuje na to, že důsledky právních předpisů by se neměly zkoumat jen v okamžiku návrhu Komise, ale také pokud spolutvůrci předloží zásadní změny. Zdůrazňuje však, že by se neměla zpochybňovat demokratická legitimita legislativního procesu a že tato posouzení dopadu nesmí vést k omezení manévrovacího prostoru spolutvůrců předpisů, a proto nepodporuje myšlenku provádět další posouzení dopadu v období mezi uzavřením jednání a závěrečným hlasováním;

56. konstatuje, že v dokumentu chybí jakékoliv zmínky o autoregulaci a společné regulaci jako pružnějších postupech pro spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem. V neustále se měnícím světě totiž mohou právní předpisy zaostávat za potřebami regulace;

57. vyzdvihuje, že je důležité diverzifikovat konzultace a vytvořit stabilní síť pro konzultace a monitorování u otázek vyžadujících odborné znalosti a také efektivně využívat účastníky konzultací po přijetí právního předpisu, zejména pokud jde o kontrolu a monitorování provádění předpisů;

58. vítá skutečnost, že Komise zamýšlí stanovit jasnější kritéria toho, kdy bude využívat akty v přenesené pravomoci a kdy prováděcí akty. Pozitivní je i to, že Komise může konzultovat zainteresované strany dříve, než je návrh aktu v přenesené pravomoci předložen. Vyzývá proto Komisi, aby tento postup uplatňovala ve všech oblastech, a nikoli pouze tehdy, když v tom spatřuje přidanou hodnotu;

Kvalita právních předpisů bude v praxi záviset na úsilí všech zúčastněných stran o provádění agendy

59. věří, že Komise bude všemožně usilovat o plné provedení ustanovení tohoto sdělení, a to navzdory zvýšení administrativní zátěže a vyčlenění lidských zdrojů, jež to může vyžadovat;

60. upozorňuje na to, že je třeba zabránit tomu, aby v důsledku nových postupů zlepšování právní úpravy docházelo k dalším zpožděním v řádné tvorbě právních předpisů;

61. zdůrazňuje povinnost informovat veřejnost v členských státech a podporovat konzultační proces zapojením místních a regionálních orgánů, a to s cílem prohloubit povědomí a zvýšit účast občanů a zúčastněných stran a zároveň posílit demokratický rozhodovací proces;
62. zavazuje se informovat místní a regionální orgány o novém postupu pro zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků a přispívat k lepšímu provádění právních předpisů na úrovni EU i na vnitrostátní a regionální úrovni.

V Bruselu dne 14. října 2015.

předseda
Evropského výboru regionů
Markku MARKKULA
