



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 19.5.2015
COM(2015) 215 final

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

Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

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

Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU

1. DOSAHOVÁNÍ LEPŠÍCH VÝSLEDKŮ: ZMĚNA ZPŮSOBU PRÁCE NA EVROPSKÉ ÚROVNI

Evropská komise je rozhodnuta změnit jak to, co Evropská unie dělá, tak i způsob, jakým to dělá. EU, její orgány a soubor právních předpisů mají sloužit občanům a podnikům, kteří to musí vidět ve svém každodenním životě a činnosti. Musíme si znovu získat jejich důvěru, že jsme schopni dosahovat výsledků.

Junckerova Komise znamená nový začátek. Naší prioritou je předložit řešení důležitých otázek, kterými se nelze zabývat pouze na úrovni členských států: investiční plán, který přinese 315 miliard EUR na podporu růstu a zaměstnanosti, energetickou unii k zajištění bezpečných dodávek cenově dostupné a udržitelné energie, agendu v oblasti vnitřní bezpečnosti, která se zabývá společnými hrozbami, jako je terorismus a organizovaný zločin, jednotný digitální trh, který nabídne příležitosti on-line, a program v oblasti migrace. Naše nové iniciativy vycházejí ze skutečných politických priorit. Komise nemůže a ani by neměla zasahovat do všech oblastí dění v EU. Tato změna přístupu se promítá i do prvního pracovního programu Komise. Pracovní program obsahuje pouze 23 významných nových iniciativ, které jsou všechny pečlivě sladěny s dohodnutými politickými prioritami. Tutěž soustředěnost a účelnost budou odrážet i dodatečné a rutinní akce, které budou následovat v průběhu roku. Také iniciativa „rozpočet EU zaměřený na výsledky“ bude mít za cíl ukázat občanům EU přidanou hodnotu rozpočtu EU.

Činnost Komise v otázkách, kterým EU v dnešní době čelí, se řídí politickými prioritami. Zlepšování právní úpravy je nástroj, který poskytuje základ pro včasné a podložené politické rozhodování, ale nikdy nemůže politická rozhodnutí nahradit.

Dnes nastiňujeme další opatření, jejichž cílem je zajistit lepší pravidla, abychom dosáhli lepších výsledků. Ještě více zpřístupníme tvorbu politik a budeme více naslouchat a lépe komunikovat s těmi, kdo předpisy EU provádějí a využívají. Na všechny oblasti politiky se podíváme novými očima, abychom zjistili, kde je třeba zlepšit stávající opatření.

Budeme pokračovat tak, jak jsme začali: zaměříme se na věci, které je skutečně třeba učinit na úrovni EU, a budeme dbát na to, aby byly učiněny dobře. Uplatňováním zásad zlepšování právní úpravy se zajistí, že tato opatření budou založena na důkazech, budou kvalitně koncipována a občanům, podnikům i společnosti jako celku přinesou hmatatelný a udržitelný prospěch.

Výše uvedené se týká jak nové legislativy, tak i velkého souboru stávajících právních předpisů EU. Tyto právní předpisy mají zásadní význam pro udržitelný rozvoj, pro fungování jednotného trhu, který je hnací silou naší ekonomiky, a pro uvolnění investic nutných k podpoře zaměstnanosti a růstu. Jsou základem evropského sociálního modelu a vdechují smysl právům a svobodám, kterých si občané cení, včetně bezpečnosti a práva na spravedlnost. Rovněž nám pomáhají reagovat na společné výzvy, jako jsou bezpečnost dodávek energie a ochrana životního prostředí a klimatu. V mnoha případech jeden soubor pravidel na úrovni EU nahrazuje změt 28 různých vnitrostátních pravidel, čímž usnadňuje život občanům a podnikům, zjednodušuje právní rámec, snižuje regulační zátěž v rámci jednotného trhu a zvyšuje předvídatelnost regulace.

Soubor právních předpisů EU není jen nezbytností, ale i naší významnou silnou stránkou – je tím, čím se EU kvalitativně odlišuje od jakéhokoli jiného modelu společné správy věcí veřejných na světě. Proto je tak důležité, aby každé jednotlivé opatření v souboru právních předpisů EU bylo vhodné pro zamýšlený účel, moderní, účinné, přiměřené, praktické a co nejjednodušší. Právní předpisy by měly dosáhnout svého zamýšleného účelu, být snadno proveditelné, poskytnout jistotu a předvídatelnost a zamezit jakékoli zbytečné zátěži. Měly by být rozumné, realistické a řádně uplatňované a prosazované v celé EU. Měly by přispět svým dílem k dosažení našich společných cílů – nic více, nic méně.

Zlepšování právní úpravy neznamena „více“ nebo „méně“ evropské legislativy, deregulaci či nižší prioritu určitých oblastí politiky ani slevení z hodnot, kterých si ceníme: sociální ochrany, ochrany životního prostředí a základních práv včetně zdraví, abychom uvedli jen pár příkladů. Zlepšování právní úpravy znamená dbát na to, abychom skutečně splnili ambiciózní politické cíle, které jsme si stanovili.

V posledním desetiletí EU zavedla komplexní soubor nástrojů a postupů pro zlepšování právní úpravy, aby toho dosáhla. Tyto významné změny již přinášejí výsledky, avšak tato Komise se rozhodla jít ještě dále.

Náš závazek ke zlepšování právní úpravy je třeba uplatňovat plošně a vycházet přitom z již dosaženého pokroku, pokud jde o posouzení dopadů a program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT). Neměli bychom politiku nařizovat, ale připravovat ji společně se zúčastněnými stranami – postupovat plně transparentně a naslouchat názorům těch, koho se právní předpisy dotknou, aby byly snadno proveditelné. Víťame vnější zpětnou vazbu a vnější kontrolu, abychom si byli jisti, že to děláme dobře. Politiky EU by také měly být pravidelně přezkoumávány: měli bychom být transparentní a přijmout odpovědnost, pokud jde o plnění či neplnění našich politických cílů a o to, co fungovalo dobře a co je třeba změnit.

Zlepšování právní úpravy není byrokratická formalita. Občané, podniky a další zúčastněné strany soudí EU podle dopadů její činnosti: nejen nových iniciativ, ale především předpisů, které již platí. Komise se zavazuje přijmout politickou odpovědnost za uplatňování zásad a postupů zlepšování právní úpravy ve své práci a vyzývá ostatní orgány EU a členské státy, aby učinily totéž.

2. OTEVŘENOST A TRANSPARENTNOST

2.1. Více konzultovat a lépe naslouchat

Zpřístupněním tvorby politiky se EU může stát transparentnější a odpovědnější, ale také zajistí, že politiky budou založeny na nejlepších dostupných důkazech a zvýší se jejich účinnost. Na všech úrovních – místní, regionální, vnitrostátní i na úrovni Unie – nejlépe rozumí budoucímu dopadu právních předpisů ti, koho se předpisy dotknou, a ti také mohou poskytnout důkazy potřebné k jejich zdokonalení.

Komise hodlá důkladněji naslouchat občanům a zúčastněným stranám a přijímat zpětnou vazbu ve všech fázích procesu – od prvního nápadu, přes předložení návrhu Komise až po přijetí právního předpisu a jeho hodnocení. Komise má v úmyslu zřídit webový portál, prostřednictvím kterého bude možné každou iniciativu sledovat.

Nové pokyny Komise pro zlepšování právní úpravy, které vycházejí ze stávajících minimálních standardů pro konzultace¹, posilují náš závazek pořádat konzultace, které jsou

¹ Dokument KOM(2002) 704 doplněný o COM(2012) 746, SWD(2012) 422 a COM(2014) 368.

kvalitní, transparentní, oslovují všechny příslušné zúčastněné strany a zaměřují se na důkazy, které jsou potřebné pro správné rozhodování. To bude zajištěno dvěma hlavními způsoby.

Zprvu, zúčastněné strany budou moci vyjádřit své názory v průběhu celého životního cyklu dané politiky. „Plány“ či „cestovní mapy“ a „prvotní posouzení dopadů“ dají zúčastněným stranám příležitost poskytnout zpětnou vazbu a požádají je o relevantní informace od samého počátku práce na nové iniciativě². V rámci přípravy nových návrhů a kontroly účelnosti stávajících právních předpisů se budou rovněž pořádat dvanáctitýdenní veřejné konzultace. Poté, co Komise přijme návrh, vnitrostátní parlamenty mohou předložit odůvodněná stanoviska týkající se zásady subsidiarity. Komise navíc vyzve občany nebo zúčastněné strany, aby do osmi týdnů poskytli zpětnou vazbu³: aby tyto názory zazněly v politické debatě, bude je Komise shromažďovat a předloží je Evropskému parlamentu a Radě.

Zadruhé, všechny zúčastněné strany budou mít možnost poskytovat zpětnou vazbu k aktům stanovujícím technické nebo zvláštní prvky, které jsou nezbytné pro účely provádění právních předpisů přijatých Evropským parlamentem a Radou. Poprvé budou široké veřejnosti zpřístupněny návrhy aktů v přenesené pravomoci, a to na internetových stránkách Komise po dobu čtyř týdnů souběžně s konzultací s odborníky v členských státech. Důležité prováděcí akty, k nimž se vyžaduje stanovisko výboru, budou rovněž přístupné veřejnosti po dobu čtyř týdnů, aby zúčastněné strany měly možnost předložit připomínky před případným hlasováním členských států v příslušném výboru⁴. Komise zveřejní na internetu informativní seznam všech takových aktů, na kterých pracuje, aby zúčastněné strany mohly plánovat své kroky. Rovněž budou vyžadována přiměřená posouzení dopadů vždy, když dopady pravděpodobně budou významné.

Vzhledem k úloze a autonomii sociálních partnerů se pro konzultace Komise podle článku 154 Smlouvy o fungování Evropské unie a pro návrhy Komise podle článku 155 uvedené smlouvy použijí zvláštní mechanismy.

2.2. Lépe vysvětlovat, co a proč děláme

V každém případě musíme lépe vysvětlovat, proč jednáme, jakých výsledků chceme dosáhnout a jaké mohou být dopady. Každý návrh Komise bude doprovázet vylepšená důvodová zpráva⁵. Kromě účelu navrhovaného opatření také vysvětlí, jak byly uplatněny zásady zlepšování právní úpravy: proč je daná iniciativa zapotřebí, proč je nejlepším nástrojem, který EU může použít, jaké je stanovisko zúčastněných stran a jaké jsou její pravděpodobné environmentální, sociální a ekonomické dopady, zejména na konkurenceschopnost a na malé a střední podniky. Důvodová zpráva bude rovněž obsahovat

² Tyto plány, cestovní mapy a počáteční posouzení dopadů budou rozesílány prostřednictvím automatizovaného systému varování na adresách: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Aniž jsou dotčeny zvláštní mechanismy vztahující se k návrhům Komise podle čl. 155 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁴ Na návrhy aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů se budou vztahovat určité výjimky, a to včetně návrhů prováděcích aktů, které se týkají finančního řízení, obou typů aktů, u nichž neexistuje žádný (nebo existuje jen omezený) prostor pro uplatnění volnosti rozhodování co do obsahu, pokud se rozsáhlá konzultace uskutečnila již při přípravě aktu (například ji uspořádala agentura EU), pokud takovým konzultacím brání naléhavost nebo z jiných, řádně odůvodněných příčin.

⁵ Důvodová zpráva se vyžaduje u všech legislativních návrhů a aktů v přenesené pravomoci, ale nikoli u prováděcích aktů.

podrobnější vysvětlení, jak iniciativa splňuje dvojí test subsidiarity (proč stanoveného cíle nemůže být dosaženo jen na úrovni členských států) a proporcionality (proč navrhované opatření nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné za účelem dosažení cíle). Je to nezbytné k podpoře odpovědnosti.

2.3. Jak se právo EU dotýká občanů, podniků a společností jako celku – každý má možnost se vyjádřit

Komise si přeje, aby zúčastněné strany měly možnost poskytovat zpětnou vazbu – nejen při příležitosti pevně stanovených „kontrolních bodů“ v průběhu tvorby konkrétní politiky, ale kdykoli a ohledně jakéhokoli aspektu politiky EU a právních předpisů EU. Chceme vědět, jak se právo EU dotýká občanů a podniků a jak můžeme zlepšit jeho fungování.

Nový prvek „Snižme zátěž – vyjádřete svůj názor“ („Lighten the Load – Have Your Say“) na internetových stránkách Komise věnovaných zlepšování právní úpravy umožní komukoli vyjádřit svůj názor a vznést připomínky ke stávajícím právním předpisům a iniciativám EU nad rámec formálních konzultací, které Komise pořádá. Chceme slyšet, co lidé považují za obtěžující, zatěžující, nebo zasluhující zlepšení. Budeme reagovat buď přímo, nebo předáním připomínky k dalšímu zvážení níže popsané nové platformě zúčastněných stran. Evropští občané, sociální partneři a jednotlivé společnosti tak získají přímou cestu, jak porozumět politice EU a ovlivňovat ji s využitím interaktivních nástrojů vhodných pro digitální věk.

3. ZLEPŠOVÁNÍ NAŠÍ PRÁCE: LEPŠÍ NÁSTROJE PRO LEPŠÍ POLITIKY

3.1. Dosahování našich cílů: zlepšování právní úpravy jako vyvážená agenda

Zlepšování právní úpravy neznamena zvýhodňovat určité politiky nebo cíle před jinými. Znamená to mít v cílech jasno, ať už jsou jakékoli. Znamená to dbát na to, aby politické řešení bylo tou nejlepší a nejméně zatěžující cestou k dosažení stanovených cílů, a být upřímní v tom, jak dobře řešení fungují. Je třeba analyzovat a uvážit všechny významné dopady – pozitivní i negativní, kvantifikovatelné i nikoli.

Počínaje dnešním dnem se práce Komise bude řídit novými pokyny pro zlepšování právní úpravy⁶. Pokyny zajistí, že v rámci veškerých analytických činností Komise budou nadále souběžně zvažovány ekonomické, sociální a environmentální dopady i základní práva. Potvrzují závazek Komise využívat nejlepší dostupné důkazy a vědecké poznatky a posilují závazek zavádět před přijetím opatření jasné plány sledování a provádění. Rovněž zajistí, že zachování konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje EU zůstane prioritou ve všem, co činíme.

Při zvažování politických řešení uvážíme jak regulační, tak dobře koncipované⁷ neregulační prostředky, jakož i lepší uplatňování a prosazování stávajících právních předpisů. Zajistíme taková řešení, která využijí všechny příležitosti, jež digitální a jiné technologie nabízejí dnes

⁶ Do konce roku 2015 bude platit přechodné období pro iniciativy, které již značně pokročily. Pokud jde o nové požadavky v pokynech pro zlepšování právní úpravy, nový Výbor pro kontrolu regulace bude ve svých přezkumech kvality provádět pragmatická hodnocení, přičemž zohlední načasování procesu přípravy jednotlivých hodnocení dopadů a hlavního hodnocení, které jsou předmětem jeho kontroly. Veřejná konzultace týkající se návrhů aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů a zveřejňování příslušného plánování budou postupně zaváděny společně s potřebnými vnitřními procesními požadavky.

⁷ Viz zásady pro lepší samoregulaci a společnou regulaci a příslušná praxe Společenství: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

a možná nabídnou zítra, která neomezují inovace a která efektivně fungují jak v digitálním, tak ve fyzickém světě.

Věnujeme zvláštní pozornost pravidlům majícím dopad na malé a střední podniky, které příliš často cítí, že je byrokracie brzdí. Nicméně ne všechna tato pravidla přichází z Bruselu. A mnoho pravidel EU je stejně tak relevantních pro menší podniky jako pro větší společnosti: pracovník v malém podniku, který vyrábí řemeslné výrobky, má stejné právo na bezpečnost a ochranu zdraví jako někdo v montážní hale obrovské továrny. Pokud je však legislativní rámec příliš složitý, příliš zatěžující nebo příliš byrokratický, hrozí riziko, že menší podniky se jím jednoduše nejsou schopny řídit – takže pracovníci nejsou chráněni nebo podnik vynakládá své omezené prostředky na pouhé uplatňování pravidel namísto rozvoje podnikání a vytváření pracovních míst.

Při přípravě iniciativ budeme důkladněji uplatňovat zásadu „zelenou malým a středním podnikům“: při koncipování a vyhodnocování politik budeme brát v úvahu zájmy malých a středních podniků a zavedeme pro ně mírnější režim, včetně výslovné výjimky pro mikropodniky všude tam, kde je možná a má smysl⁸. Vždy, když cokoli z toho možné nebude, například protože by pak nebylo možné účinně dosáhnout sociálních, environmentálních a ekonomických cílů navrhovaného právního předpisu, Komise vysvětlí důvody.

3.2. Komise, která je přístupná kontrole

Výše uvedené závazky znamenají ambiciózní změnu způsobu, jakým fungujeme. Kontrola nám může pomoci v tom, abychom své zásady zlepšování právní úpravy dodržovali, a zajistit, že návrhy budou založeny na nejlepších dostupných důkazech a analýze.

Od roku 2006 tuto kontrolní úlohu vykonával Výbor pro posuzování dopadů. Zajišťoval kvalitu posouzení dopadů, která Komise provádí před přijetím rozhodnutí o nových iniciativách. Jak bylo oznámeno v prosinci 2014⁹, stávající výbor bude nahrazen novým Výborem pro kontrolu regulace, který bude mít posílenou roli.

Nový výbor bude posuzovat kvalitu posouzení dopadů, která jsou podkladem pro politické rozhodování. Pokud se Komise rozhodne učinit opatření bez přiměřeného posouzení dopadů na jeho podporu, veřejně vysvětlí, proč tak činí. Oproti minulosti bude výbor rovněž kontrolovat hlavní hodnocení a kontroly účelnosti stávajících právních předpisů.

Díky svému složení bude výbor moci přijímat nestranná stanoviska na základě komplexního know-how, pokud jde o příslušné analytické metody. Proto nový výbor bude mít předsedu a dalších šest členů, kteří budou poprvé pracovat na plný úvazek a nebudou mít v rámci Komise žádnou politickou odpovědnost. Tři z těchto členů budou navíc najímáni odjinud než z orgánů EU na pevně stanovené funkční období bez možnosti prodloužení. Všichni členové budou vybíráni v důsledných a objektivních výběrových řízeních na základě svých odborných znalostí.

3.3. Společný závazek orgánů EU

Návrhy Komise jsou přesně to – návrhy. Jsou předkládány k projednání a schválení společným normotvůrcům. Návrhy jen zřídka vyjdou z legislativního procesu beze změn:

⁸ Definice malých a středních podniků a mikropodniků jsou uvedeny zde: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_cs.htm

⁹ Viz IP/14/2761.

Evropský parlament i Rada je pozměňují. Po schválení je akt proveden na vnitrostátní nebo regionální úrovni členskými státy. To může ovlivnit přínosy a náklady, k nimž vede – k lepšímu i k horšímu.

Přestože Komise hraje při zlepšování právní úpravy klíčovou úlohu, nemůže tohoto cíle dosáhnout sama. V demokratickém procesu mají Evropský parlament a Rada přirozeně právo pozměňovat právní předpisy – ale také odpovědnost za zvážení dopadů svých změn. Evropský parlament a Rada by proto měly přijmout stejný závazek jako Komise, pokud jde o zlepšování právní úpravy, a totéž by měly učinit i členské státy při provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva a jejich uplatňování.

Interinstitucionální dohoda z roku 2003 o zdokonalení tvorby právních předpisů stanoví, jak by Evropský parlament, Rada a Evropská komise měly spolupracovat za účelem zajištění co nejlepší přípravy právních předpisů EU. Tyto dobré záměry však nebyly důsledně uplatňovány. Například mezi lety 2007 a 2014 Komise vytvořila více než 700 posouzení dopadů; Evropský parlament ve stejném období posoudil dopad přibližně 20 svých změn a Rada neposoudila žádné. Společní normotvůrci jen zřídka zahájí projednávání návrhu řádným přezkumem Komisí vypracovaného posouzení dopadů. A zejména v závěrečných fázích vyjednávání se dosahuje dohod, aniž by byly plně zohledněny přímé a nepřímé dopady, které mohou kompromisní změny vyvolat.

Evropský parlament a Rada se v minulosti občas zdráhaly vyslovit souhlas s opatřeními ke snížení administrativní zátěže. Například návrh standardizovaného přiznání k DPH byl členskými státy v Radě rozmělněn a zablokován – čímž byly ohroženy úspory ve výši 15 miliard eur. Členské státy také při uplatňování právních předpisů EU na vnitrostátní úrovni často překračují rámec toho, co právní předpisy EU nezbytně vyžadují (tzv. „pozlacování“). Tím sice mohou posílit přínosy, ale také zbytečně zvyšují náklady podniků a veřejných orgánů, přičemž tyto náklady se mylně přičítají právním předpisům EU.

Komise však uznává, že nová politická atmosféra v Evropském parlamentu i v Radě znamená příležitost pro všechny – nejen se přihlásit k zásadám zlepšování právní úpravy, ale také tyto zásady uplatňovat.

Ke skutečným změnám povede jedině takový závazek, který budou sdílet všechny orgány EU a všechny členské státy. Komise navrhuje novou dohodu s Evropským parlamentem a Radou. Cílem je, aby se všechny strany zavázaly k lepší tvorbě právních předpisů a k lepší spolupráci, aby občané, podniky a společnost jako celek pocítili přínosy EU ve svém každodenním životě. Zlepšování právní úpravy vnímáme jako hlavní politickou prioritu – pro nové návrhy i pro stávající právní předpisy. Vzhledem ke společné odpovědnosti vůči široké veřejnosti v EU vyzýváme ostatní orgány, aby učinily totéž a spolupracovaly s námi na dosažení tohoto cíle.

Zejména vyzýváme Evropský parlament a Radu, aby:

- upřednostnily iniciativy, které povedou ke zjednodušení nebo zlepšení stávajících právních předpisů, jako jsou iniciativy, které Komise určila ve svém programu REFIT – abychom zamýšlených přínosů dosáhli rychleji,
- prováděly posouzení dopadů veškerých podstatných změn, které navrhnou v průběhu legislativního procesu. Pokud Evropský parlament a Rada dospějí k dohodě, která se výrazně liší od původního návrhu Komise, měly by před přijetím konečného rozhodnutí posoudit pravděpodobné ekonomické, sociální a environmentální dopady,

- vyjádřily souhlas s tím, že právní předpisy by měly být srozumitelné a jasné, stranám by měly umožnit snadno pochopit jejich práva a povinnosti, měly by zahrnovat příslušné požadavky na podávání zpráv, sledování a hodnocení, neměly by vést k nepřiměřeným nákladům a měly by být prakticky proveditelné,
- vyjádřily souhlas s tím, že kterýkoli orgán může po jakékoli podstatné změně návrhu Komise požádat, aby uvedené faktory posoudil nezávislý výbor. Toto posouzení by mělo být dokončeno a zveřejněno v přiměřené lhůtě a mělo by zohledňovat případná existující posouzení dopadů. Každý orgán by do výboru jmenoval člena, který by prokazatelně disponoval potřebnými konkrétními odbornými znalostmi, nebyl by ve střetu zájmů a jednal by nezávisle na orgánu oprávněném ke jmenování,
- vyjádřily souhlas s tím, že již platné právní předpisy by měly být řádně zhodnoceny, aby se zjistilo, zda lze příslušných cílů dosáhnout pomocí existujících nástrojů – před zvažováním nových iniciativ,
- do každého nového aktu systematicky začleňovaly ustanovení umožňující sledování a budoucí hodnocení,
- naléhavě vyzvaly členské státy, aby se vyhnuly bezdůvodnému „pozlacování“ právních předpisů EU při jejich provádění do vnitrostátního práva. Ačkoli to může napomoci dosažení cílů dotčeného právního předpisu v místních souvislostech nebo sledovat dosažení větších přínosů, může to rovněž znamenat významnou zátěž navíc. Členské státy by měly být vyzvány, aby vysvětlily důvody veškerého „pozlacování“,
- odsouhlasily revidovanou obecnou shodu o aktech v přenesené pravomoci, včetně kritérií pro vymezení hranice mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty¹⁰,
- byly transparentnější a participativnější,
- zavázaly se lépe koncipovat právní předpisy, aby právní předpisy EU byly správné, srozumitelné, jasné a konzistentní – aby tak každý snadno a s jistotou porozuměl svým právům a svým povinnostem,
- podporovaly tvorbu „přepracovaných znění“ právních předpisů, aby právní předpisy i po změnách zůstaly jasné a dobře strukturované, a
- učinily právní předpisy EU co nejpřístupnější, aby si každý mohl přečíst předpisy, které se jej dotýkají – on-line v aktuálním, spolehlivém, úplném a konsolidovaném znění.

Návrh Komise týkající se nové interinstitucionální dohody představuje dobrý základ pro jednání a Komise doufá, že dotčené tři orgány budou moci uzavřít novou dohodu do konce tohoto roku.

4. AKTUALIZACE SOUBORU STÁVAJÍCÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Přínosy a náklady by neměly být zvažovány pouze jednorázově při vzniku politiky: posouzení a hodnocení by mělo pokračovat po celou dobu života politiky, aby bylo zajištěno, že politika

¹⁰ Tato kritéria by byla formulována s přihlédnutím ke zprávě poslance Szájera ze strany Evropského parlamentu (o opatřeních v návaznosti na přenesení legislativních pravomocí a kontrolu výkonu prováděcích pravomocí Komisí ze strany členských států). Po nové obecné shodě by mohlo následovat uvedení regulativního postupu s kontrolou do souladu s Lisabonskou smlouvou.

zůstane vhodná pro daný účel. Po provedení politiky je tedy třeba se zpětně podívat na dopad, jaký skutečně měla na konkrétní odvětví, a navrhnout způsoby, jak snížit zátěž, aniž by se snížily ambice politiky. Takové hodnocení bude obecně zahrnovat otevřenou veřejnou konzultaci.

Měli bychom mít jasno, kde byly výsledky neuspokojivé a kde nastaly nezamýšlené dopady, ať už ekonomické, sociální nebo environmentální. Měli bychom být připraveni v případě potřeby přehodnocovat a zlepšovat. Rovněž musíme nalézt nové způsoby, jak diskutovat a dosáhnout dohody s Evropským parlamentem a Radou o tom, co fungovalo a co nikoliv. Bez toho se nelze smysluplně pokoušet o omezení byrokracie nebo provedení potřebných změn právních předpisů.

Přirozenou tendencí politiků je zaměřovat se na nové iniciativy. Evropská unie však není posuzována jen podle nových politických iniciativ, ale podle přínosů a zátěže plynoucích ze stávajících právních předpisů EU. Proto je aktivní správa stávajících právních předpisů EU z politického hlediska stejně důležitá jako příprava nových iniciativ.

Postupem času mohou i dobře koncipované právní předpisy zastarat, mohou začít působit větší zátěž, než je třeba, nebo přestanou dosahovat svých cílů. Například změny na trhu mohou znamenat, že právní předpis přestane být užitečný či relevantní nebo přestane sloužit svému účelu. Změny technologií mohou nabídnout příležitost, jak cíle politiky dosáhnout lepším způsobem – například umožněním elektronického podání nějakého formuláře. Nové důkazy o tom, které politické řešení je nejlepší, lze rovněž vytěžít pomocí lepšího monitorování a hodnocení ze zkušeností získaných při provádění politiky.

4.1. Program REFIT – aby právo EU stále sloužilo svému účelu

Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) je program Komise, který má zajistit, aby právní předpisy EU i nadále splňovaly svůj účel a dosahovaly výsledků, které unijní zákonodárce zamýšlel. Program REFIT neznamena deregulaci, nýbrž *lepší* regulaci. Jeho cílem je zajistit přínosy práva EU pro občany, podniky a společnost jako celek co nejúčinnějším a nejefektivnějším způsobem a současně odstranit byrokratickou zátěž a snížit náklady, aniž by byly ohroženy cíle politiky. Program REFIT není jednorázovým přezkumem: je trvalým závazkem udržovat soubor právních předpisů EU štíhlý a zdravý.

Program REFIT a ambiciózní tvorba politiky jdou ruku v ruce. Objektívni hodnocení stávajících právních předpisů často poslouží k určení cest, jak snížit regulační zátěž, zlepšit provádění a zvýšit standardy. Mohou rovněž určit nové politické výzvy, které v rychle se měnícím světě vznikají a pro které starší právní předpisy nejsou vhodným řešením.

Od svého zahájení v roce 2012 již program REFIT přitáhl mnohem více pozornosti ke každodenním problémům, které soubor stávajících právních předpisů představuje pro občany a podniky. Pokrok se sleduje prostřednictvím srovnávacího přehledu programu REFIT: nejnovější verze byla zveřejněna dnes¹¹. Komise hodlá na tomto základě stavět a posílit program REFIT tak, aby dosáhl lepších a hmatatelnějších výsledků. Program REFIT bude:

- *cílenější* – zaměří se na nejzávažnější zdroje neefektivity a zbytečné zátěže,
- *kvantitativnější* – každý návrh v rámci programu REFIT bude doprovázen odhadem potenciálních přínosů a úspor, po přijetí právního předpisu bude zveřejněna aktualizace

¹¹ SWD(2015) 110.

odhadů a Komise společně s členskými státy a zúčastněnými stranami zkontroluje, zda se tento potenciál promítá do konkrétních praktických dopadů,

- *inkluzivnější* – nová platforma REFIT bude cenným zdrojem podnětů, jak právní předpisy EU vylepšit,
- *provázanější s politickým rozhodováním* – program REFIT bude mít významné místo v každoročním pracovním programu a v politickém dialogu Komise s ostatními orgány EU před přijetím pracovního programu i poté.

Program REFIT je sdílenou odpovědností. Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby důrazně podporovaly iniciativy, jejichž cílem je zlepšit účinnost a účelnost souboru stávajících právních předpisů.

4.2. Program REFIT v akci

Všechny budoucí iniciativy v rámci programu REFIT budou zohledňovat tento nový posílený přístup, budou vycházet z činnosti nové platformy REFIT a stavět na výsledcích průběžných hodnocení, zejména těch hodnocení a kontrol účelnosti, které byly v rámci programu REFIT označeny za priority.

Zkušenosti získané z těchto přezkumů pomohou utvářet koncepci **budoucích legislativních návrhů**. Kdykoli se zjistí, že náklady na regulaci jsou nepřiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům, budou zkoumány alternativní přístupy k dosažení týchž cílů. Značné úspory by například mohly přinést budoucí přezkumy pravidel týkajících se zvláštního režimu DPH pro malé podniky, jednotného celního portálu EU a ploch využívaných v ekologickém zájmu.

Nové i probíhající iniciativy ke snížení zátěže...

V rámci pracovního programu Komise bude později v průběhu roku oznámena řada **nových iniciativ**. Komise však **již aktivně pracuje** na snížení zátěže v oblastech, jako jsou:

- veřejné zakázky: Komise navrhne standardní formulář údajů s cílem řešit obtíže, s nimiž se malé a střední podniky potýkaly při opakovaném vyplňování rozsáhlých a složitých dokumentů týkajících se veřejných zakázek,
- statistika podniků: Komise změní a zajistí úspory nákladů pro podniky na základě rámcového nařízení o integraci statistiky podniků (FRIBS) a statistiky pro jednotný trh (SIMSTAT),
- právní předpisy týkající se chemických látek: předpisy EU o chemických látkách přinesly podnikům působícím na jednotném trhu značné úspory nákladů. Pro malé společnosti je však plnění souvisejících administrativních požadavků obtížné a nákladné. Komise bude tyto obavy řešit tím, že zjednoduší pravidla pro látky, které se používají v malém množství, a předloží akční plán, jak malým a středním podnikům pomoci, aby dodržely lhůtu pro registraci těchto množství, která končí dne 1. června 2018. V roce 2015 budou předloženy návrhy na zjednodušení povolovacího postupu, snížení objemu požadovaných informací a zvýšení předvídatelnosti procesu.

Rušení zastaralých právních předpisů...

Komise bude kromě toho nadále prověřovat odvětvové právní předpisy, aby určila zastaralé předpisy, které již neslouží svému účelu nebo jsou příliš zatěžující, a navrhla jejich zrušení.

V různých oblastech politiky již bylo nalezeno 23 kandidátů na zrušení¹². Určování zastaralých aktů se každoročně provádí v oblastech zemědělství a rybolovu. Tyto osvědčené postupy budou rozšířeny na celou Komisi.

Hodnocení a kontroly účelnosti...

Dále probíhají přezkumy a komplexní hodnocení, které připraví půdu pro možná budoucí opatření v řadě oblastí politiky a právních předpisů – například pokud jde o pozdní platby, pesticidy, výživová a zdravotní tvrzení při označování potravin, pojištění motorových vozidel, nařízení EU o derivátech a nařízení o kapitálových požadavcích.

Také další hodnocení, která probíhají v rámci programu REFIT, jsou téměř dokončena. Konkrétně:

- kontrola účelnosti obecného potravinového práva (nařízení č. 178/2002) vyhodnotí, zda jsou jeho základní zásady a definice účinně provedeny a zda nové povinnosti hospodářských subjektů splňují zamýšlený účel, přičemž zohlední pravidla a standardy zavedené navazujícími právními předpisy, jejich uplatňování a výsledné kumulativní účinky a případné překrývání,
- v návaznosti na komplexní hodnocení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které má být uzavřeno do konce roku 2015, Komise určí nedostatky, jež je třeba řešit, a vypracuje konkrétní opatření, která sníží zátěž pro malé a střední podniky a pomohou jim plnit požadavky EU. Budou zvážena možná opatření na zlepšení soudržnosti a souladu právních předpisů v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a právních předpisů týkajících se chemických látek (nařízení REACH),
- podobně budou potenciální opatření na snížení zátěže určena na základě výsledků kontroly účelnosti právních předpisů týkajících se chemických látek mimo rámec nařízení REACH (měla by být dokončena v roce 2016).

Lepší provádění...

Snižování administrativní zátěže neznamena jen změny právních předpisů. Existuje mnoho jiných způsobů, jak přispět k lepšímu provádění právních předpisů EU. Komise například:

- zahájí rozsáhlý přezkum požadavků na podávání zpráv s cílem zjistit, jak lze zmírnit zátěž. Tento přezkum se obzvláště zaměří na oblasti, kde zúčastněné strany nedávno vyjádřily své obavy, jako jsou zemědělství, energetika, životní prostředí a finanční služby,
- bude spolupracovat s členskými státy na zkoumání nejlepších způsobů, jak zajistit dodržování práva EU na vnitrostátní úrovni, včetně států, které iniciovaly přezkum, jak dobře právní předpisy EU a členských států spolupůsobí při ochraně životního prostředí (jako v případě iniciativy „Make It Work“). Cílem je nalézt řešení pro posílení účinného uplatňování práva EU na vnitrostátní a místní úrovni tím, že se omezí jeho složitost, avšak zachová úroveň ochrany,

¹² Podrobnosti viz srovnávací přehled programu REFIT.

- dokončí tvorbu databáze, která nabídne komplexní a spolehlivý přehled požadavků EU a členských států, pokud jde o označování potravin, zejména s cílem pomoci malým a středním podnikům,
- bude nadále pečlivě sledovat, zda jsou směrnice EU prováděny do vnitrostátního práva jasně, řádně a včas a zda jsou právní předpisy EU řádně uplatňovány a prosazovány ve všech členských státech, což zajišťuje právní jistotu a umožňuje občanům a podnikům využívat příležitostí, jež nabízí jednotný trh.

Jednodušší financování ze strany EU...

Komise se dlouhou dobu zasazuje o zjednodušení řízení fondů EU, aby pomohla maximalizovat přínosy tohoto financování při zachování vysoké kvality finančního řízení. Pokrok při zjednodušování se sleduje prostřednictvím srovnávacího přehledu zjednodušování administrativy, který Komise pravidelně zveřejňuje¹³. Složitost správních pravidel pro provádění rozpočtu EU, a to jak na úrovni Unie, tak na úrovni členských států, zvyšuje byrokracii, zpoždění, náklady na kontroly a výskyt chyb. Zjednodušení je základním kamenem nové iniciativy EU s názvem „Rozpočet zaměřený na výsledky“ a Komise bude v této práci pokračovat, například v oblasti:

- společné zemědělské politiky, v jejímž rámci Komise zjednoduší řízení společné organizace trhů, zejména sloučením 200 stávajících nařízení Komise do 40 prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci,
- evropských strukturálních a investičních fondů, kde Komise ustaví skupinu na vysoké úrovni pro sledování realizace zjednodušení ze strany členských států, zahájí řadu studií, aby prozkoumala možnosti snížení nákladů a zjednodušení, a vytvoří interaktivní databázi právních textů a pokynů pro členské státy, příjemce a zúčastněné strany,
- provádění programu Horizont 2020, kde se připravuje druhá vlna zjednodušujících opatření pro tento rámcový program pro výzkum a inovace.

4.3. Inkluzivní přístup

Komise se bude aktivně snažit získat podněty od zúčastněných stran, jak zlepšit právní předpisy EU.

Vedle nové internetové stránky „Snižme zátěž – vyjádřete svůj názor“ („Lighten the Load – Have Your Say“), která je popsána výše, Komise zřizuje novou „platformu REFIT“ – brzy dá občanům příležitost vyjádřit svůj názor a poskytne základ pro inkluzivní práci na společném programu. Platforma bude zahrnovat odborníky na vysoké úrovni z podnikatelského sektoru, ze sektoru sociálních partnerů a z občanské společnosti jmenované prostřednictvím otevřeného a transparentního procesu, jakož i odborníky ze všech 28 členských států, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů. Kterákoli zúčastněná strana, která má obavy či podněty, bude moci platformě předložit své stanovisko k dopadu právních předpisů EU a navrhnout, jak lze právní předpisy zlepšit. Platforma bude tyto podněty zvažovat, vyžádá si stanoviska ke konkrétním tématům, jako jsou „překážky digitalizace“ nebo „překážky inovací“, a bude předkládat konkrétní podněty Komisi.

Platformě bude předsedat první místopředseda Komise. Komise bude reagovat na všechny podněty platformy a systematicky vysvětlovat, jak se jimi bude dále zabývat. Komise vyzve

¹³ Zjednodušení: závěrečný srovnávací přehled pro VFR na období 2014–2020, COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

členské státy, aby v případech, kdy se podněty týkají provádění do vnitrostátního práva a uplatňování, činily totéž.

5. ZÁVĚR

Toto sdělení popisuje řadu kroků, které demonstrují obnovený závazek Komise uplatňovat zásady zlepšování právní úpravy v každodenní práci. Cílem je pracovat transparentněji a inkluzivněji, aby legislativní návrhy byly kvalitnější, a zajistit, že stávající pravidla účinněji dosáhnou důležitých společenských cílů.

Komise však nemůže právní úpravu zlepšovat sama. K tomu je zapotřebí společný závazek všech orgánů EU, členských států a dalších zúčastněných stran, jako jsou sociální partneři. Za tvorbu lepší právní úpravy zejména odpovídají Evropský parlament a Rada. Komise je vyzývá, aby urychleně zahájily jednání na základě návrhu Komise týkajícího se nové interinstitucionální dohody s cílem tuto dohodu do konce roku 2015 uzavřít.