

Mnenje Odbora regij – Ustreznost predpisov EU (REFIT)

(2013/C 218/04)

ODBOR REGIJ

- ugotavlja, da je trajajoča gospodarska kriza še bolj usmerila pozornost v stroške, povezane z zakonodajo, in težave pri izvajanju in uveljavljanju predpisov, ki sestavljajo pravni red EU;
- meni, da bi morale vse ravni upravljanja zagotoviti, da je zakonodaja uspešna in učinkovita, in da so institucije EU zlasti odgovorne za to, da prikažejo jasno dodano vrednost predpisov EU, ki bi morali prinašati vse koristi ob minimalnih stroških ter spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti;
- pozdravlja predlog novega programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) za sistematično ugotavljanje in pregledno izvajanje pobud, katerih namen je doseči pomembno zmanjšanje stroškov, povezanih s predpisi, in njihovo poenostavitev;
- pozdravlja predlog za pregled stanja, da se opredelijo predpisi in/ali regulativna področja, pri katerih sta možna poenostavitev in zmanjšanje stroškov, ne da bi pri tem ogrozili cilje politike, vztraja na tem, da bi morale biti vse ravni upravljanja vključene v preverjanje ustreznosti, in še naprej podpira sistematično naknadno vrednotenje zakonodaje EU kot učinkovito orodje pametne pravne ureditve;
- znova poudarja pomen poenostavitve za racionalizacijo zakonodaje, zlasti za lokalne in regionalne oblasti, ki imajo pogosto omejene in vse manjše vire za izvajanje zakonodaje;
- pozdravlja predlog za stalne izboljšave ocen učinka in poudarja, da bi bilo treba pri ocenah učinka zakonodajnih in političnih predlogov vključiti teritorialno razsežnost glavnih političnih možnosti, ki se ocenjujejo; v primeru, da Komisija sklene povečati članstvo odbora za oceno učinka in s tem njegovo neodvisnost, OR meni, da bi morali biti v njem zastopani interesi lokalnih in regionalnih oblasti;
- poziva Evropsko komisijo, naj okrepi prizadevanja za prevod dokumentov posvetovanja v vse uradne jezike EU;
- znova poudarja skupno odgovornost institucij, da obveščajo državljane, podjetja in splošno javnost o koristih, ki jih prinaša uporaba orodij pametne ureditve.

Poročevalec	Graham TOPE (UK/ALDE), član londonskega okrožja Sutton
Referenčni dokumenti	Sporočilo Komisije o ustreznosti predpisov EU
	COM(2012) 746 final
	Ob upoštevanju naslednjih dokumentov:
	Delovni dokument služb Komisije: Pregled politike Komisije v zvezi s posvetovanji
	SWD(2012) 422 final
	Delovni dokument služb Komisije: Akcijski program za zmanjšanje upravnih bremen v EU – končno poročilo
	SWD(2012) 423 final

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

Uvod: strategija za boljšo zakonodajo

ODBOR REGIJ

1. poudarja, da je sprejemanje predpisov na evropski ravni del prizadevanj za izboljšanje in poenostavitev zakonodajnega okolja ter s tem zmanjšanje stroškov in upravnih bremen;

2. ugotavlja, da je trajajoča gospodarska kriza še bolj usmerila pozornost v stroške, povezane z zakonodajo, in težave pri izvajanju in uveljavljanju predpisov, ki sestavljajo pravni red EU;

3. podpira stališče Evropske komisije, da imajo državne uprave pri prenosu in uporabi zakonodaje EU na voljo vse bolj omejene vire; meni, da je to izziv, ki se ga je treba lotiti skupaj z lokalnimi in regionalnimi oblastmi in ki ne sme postati izgovor za povečanje bremena za druge ravni upravljanja;

4. ob upoštevanju teh splošnih razmer meni, da bi morale vse ravni upravljanja zagotoviti, da je zakonodaja uspešna in učinkovita, in da so institucije EU zlasti odgovorne za to, da prikažejo jasno dodano vrednost predpisov EU, ki bi morali prinašati vse koristi ob minimalnih stroških ter spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti;

5. ponavlja, da so glavni elementi strategije EU za boljšo zakonodajo naslednji:

— uvedba sistema za oceno učinkov ter boljšo pripravo pomembnejših predlogov Komisije;

— izvajanje programa za poenostavitev obstoječe zakonodaje;

— akcijski načrt za zmanjšanje upravnih obremenitev s ciljem na tem področju;

— ukinitve zastarele zakonodaje ali predlogov;

— obsežna posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in državljanji o vseh pobudah Komisije;

— iskanje alternativ zakonom in predpisom (na primer samo-regulacija ali koregulacija zakonodajalca in zainteresiranih strani);

6. pozdravlja predlog novega programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) za sistematično ugotavljanje in pregledno izvajanje pobud, katerih namen je doseči pomembno zmanjšanje stroškov, povezanih s predpisi, in njihovo poenostavitev;

7. še vedno vztraja na tem, da bi si bilo treba za boljšo zakonodajo prizadevati v okviru upravljanja na več ravneh, tj. prek usklajenega delovanja EU, nacionalnih institucij ter lokalnih in regionalnih oblasti;

8. meni, da je treba Evropsko komisijo in druge institucije spodbujati k temu, da v pripravo zakonodaje, ocenjevanje učinka ali opredeljevanje načinov za uresničevanje evropskih politik in ciljev dejavneje vključijo regije in lokalne oblasti. Namen večine novih predlogov je namreč spremeniti ali dopolniti obstoječo zakonodajo EU. V stalnem in nujno potrebnem procesu posodabljanja zakonodaje je v okviru priprave novih predlogov treba upoštevati dragocene izkušnje lokalnih in regionalnih oblasti pri izvajanju predpisov Unije;

9. poziva k nadaljnjim prizadevanjem za izboljšanje kakovosti predpisov, da se zagotovi njihova jasnost, dostopnost in enostavnost za uresničevanje, pri čemer je treba upoštevati regionalne jezike, ki so uradno priznani v državah članicah, kjer obstajajo tovrstni dogovori;

10. meni, da bi bilo treba strategijo podkrepiti s partnerstvom in participativnim pristopom pri snovanju in izvajanju politik EU;

11. spoštuje načelo institucionalne in ustavne avtonomije držav članic, kakor je priznana v ustanovnih pogodbah, vendar poudarja pomen vključitve lokalnih in regionalnih oblasti v pripravo zakonodaje EU in njeno ocenjevanje, saj so te oblasti v večini primerov pristojne za izvajanje politik EU.

Ustreznost predpisov

ODBOR REGIJ

12. pozdravlja predlog za pregled stanja, da se opredelijo predpisi in/ali regulativna področja, pri katerih sta možna poenostavitev in zmanjšanje stroškov, ne da bi pri tem ogrozili cilje politike (tako imenovana politika „najprej ovrednoti“);

13. vztraja na tem, da bi morale biti vse ravni upravljanja vključene v preverjanje ustreznosti na glavnih področjih, ki so pomembna za lokalne in regionalne oblasti, tj. kohezijska politika, urbanistična politika in instrumenti financiranja, okoljska zakonodaja, industrijska politika, socialna zakonodaja in promet.

Naknadno vrednotenje

ODBOR REGIJ

14. še naprej podpira sistematično naknadno vrednotenje zakonodaje EU kot učinkovito orodje pametne pravne ureditve;

15. obžaluje, da ni bil povabljen k sodelovanju pri vrednotenju, čeprav je k temu pozval v mnenju leta 2011 o pametni pravni ureditvi in čeprav sporočilo o ustreznosti predpisov EU to možnost dopušča.

Zmanjšanje upravnih bremen

ODBOR REGIJ

16. je seznanjen z dejavnostmi, ki potekajo v okviru akcijskega programa za zmanjšanje upravnih bremen; ugotavlja, da so bili najpomembnejši dosežki doslej zabeleženi predvsem na področjih, ki neposredno niso velikega pomena za lokalne in regionalne oblasti (pravo gospodarskih družb, obdavčevanje dohodkov pravnih oseb itd.), zaradi česar bi bilo dobro vključiti področja, ki so pomembnejša za lokalne oblasti, kot so na primer koncesije in dovoljenja. Vendar priznava, da ta program pomeni spremembo zakonodajne kulture, ki bo nenazadnje koristila javnim upravam;

17. znova poudarja pomen poenostavitve za racionalizacijo zakonodaje, zlasti za lokalne in regionalne oblasti, ki imajo pogosto omejene in vse manjše vire za izvajanje zakonodaje. To velja na primer za obširne obveznosti poročanja, ki se pogosto prenesejo na državljane in podjetja;

18. poudarja, da poenostavitev lahko pomembno poveča stroškovno učinkovitost ne le za podjetja, ampak tudi za lokalno in regionalno upravo, in s tem sprostí skromne – finančne in človeške – vire za druge pomembne javne storitve;

19. ponavlja svojo zavezo, da bo pomagal skupini na visoki ravni pri izvajanju njenih nalog, zlasti v okviru „novega“ poteka dela, usmerjenega v povečanje učinkovitosti javnih uprav in njihove odzivnosti na potrebe zainteresiranih strani in MSP;

20. poudarja potrebo po preglednosti in odgovornosti pri delu skupine;

21. podpira predlog za nadaljevanje akcijskega programa za zmanjšanje upravnih bremen (ABRplus), da se zagotovi, da bodo od prizadevanj za zmanjšanje števila upravnih postopkov za 25 % imela koristi podjetja in MSP v državah članicah;

22. obžaluje, da sporočilo o ustreznosti predpisov EU ne upošteva alternativnih načinov zakonodajnega urejanja ali alternativ za samo regulacijo.

Ocena učinka in vrednotenje

ODBOR REGIJ

23. pozdravlja predlog za stalne izboljšave ocen učinka, obsežnejša in bolj kritična vrednotenja, ki so trdno zakoreninjena v političnem procesu, boljša posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in večjo podporo za izvajanje zakonodaje EU;

24. poudarja, da bi bilo treba pri ocenah učinka zakonodajnih in političnih predlogov obvezno vključiti teritorialno razsežnost (lokalne in regionalne vidike, finančne in upravne posledice na nacionalne, regionalne in lokalne oblasti) glavnih političnih možnosti, ki se ocenjujejo. Opozarja, da je to posledica priznavanja teritorialne kohezije kot enega od ciljev Unije (člen 3 PEU) in obveznosti, da „osnutki zakonodajnih aktov pri tem upoštevajo potrebo, da so finančni ali upravni stroški [...] regionalnih ali lokalnih organov [...] čim nižji in sorazmerni s ciljem, ki ga želijo doseči“ (člen 5, Protokol 2 PDEU);

25. obžaluje, da revizija sporazuma o sodelovanju z Evropsko komisijo ni zagotovila podlage za strukturirano sodelovanje pri oceni učinka, ter poziva Evropsko komisijo in posamezne generalne direktorate, naj upoštevajo Odbor regij kot institucionalnega partnerja pri oceni učinka. Udeležba lokalnih in regionalnih oblasti v zgodnji fazi priprave povečuje izvršljivost in sprejetost zakonodaje EU;

26. opozarja, da imajo lahko znatne spremembe zakonodajnih predlogov, ki jih predlagata Evropski parlament in Svet, pomembne posledice za lokalne oblasti in regije. Zato poziva Parlament in Svet, naj pri oceni učinka teh sprememb zaprosita za podporo Odbora regij;

27. zato poziva Evropski parlament in Svet, naj izboljšata svoje službe za ocenjevanje učinkov oziroma jih ustanovita, da bi lahko izvajale ocene učinkov iz različnih zornih kotov, vključno s teritorialnim, ter naj vzpostavi izboljšane komunikacijske kanale z lokalnimi in regionalnimi oblastmi, v tesnem sodelovanju s Komisijo;

28. želi sodelovati pri posodobitvi smernic za oceno učinka, ki naj bi potekala leta 2014, ter spominja na sodelovanje leta 2009, ko je organiziral posvetovanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi o osnutku smernic za oceno učinka;

29. znova izraža pomisleke glede oddaje izvajanja ocen učinka zunanjim izvajalcem. Vendar pa v primeru, da Komisija sklene povečati članstvo odbora za oceno učinka in s tem njegovo neodvisnost, OR meni, da bi morali biti v njem zastopani interesi lokalnih in regionalnih oblasti kot ravni upravljanja, ki bo najverjetneje vključena v uresničevanje obravnavanega predloga.

Posvetovanja

ODBOR REGIJ

30. pozdravlja pregled politike posvetovanja Evropske komisije in Komisijo poziva, naj ukrepa na podlagi teh ugotovitev, zlasti z zagotavljanjem ustrežnejših povratnih informacij za udeležence posvetovanja;

31. poziva Komisijo, naj vključi Odbor in evropska predstavniška združenja lokalne in regionalne uprave v pripravljeno delo za pregled minimalnih standardov posvetovanja;

32. v zvezi s tem poudarja, da mora biti posvetovanje vidno, in poziva vse institucije, naj razmislijo o boljši in kombinirani uporabi novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij pri obveščanju o posvetovanju in njegovi izvedbi;

33. se strinja, da si je treba bolj prizadevati za ocenjevanje rezultatov, jasnejšo predstavitev glavnih ugotovitev in posvetovanje o osnutkih ocen učinkov, da bi zainteresiranim stranem, predvsem lokalnim in regionalnim oblastem, omogočili da dajo svoj prispevek že v zgodnjih fazah postopka in bolje razumejo njegove rezultate;

34. v interesu popolne preglednosti in povratnih informacij podpira objavo prispevkov, prejetih med posvetovanji. Evropska komisija bi morala poleg tega v oceni učinka pojasniti, kako je uporabila povratne informacije, pridobljene v posvetovanjih;

35. poziva Evropsko komisijo, naj okrepi prizadevanja za prevod dokumentov posvetovanja v vse uradne jezike EU. Meni, da posvetovanje ne more veljati za reprezentativno, če ne nagovarja državljanov v njihovem jeziku;

36. priporoča tesnejše dvostransko sodelovanje med Komisijo in Odborom: obvestila o usmerjenih posvetovanjih OR bi lahko objavljali na spletni strani Vaš glas v Evropi in tako prispevali k večji preglednosti. Meni, da bi tudi o posvetovanjih Evropske komisije lahko sistematično obveščali prek kanalov OR, pod pogojem, da bi to dopolnjevalo in krepilo neposredna posvetovanja z regionalnimi in lokalnimi oblastmi;

37. se zaveda, da v skladu s členom 11 PEU posvetovanje, ki poteka s posvetovalnimi organi EU, ni javno posvetovanje, ampak posebna institucionalna obveznost v okviru Pogodb; vendar pa poziva posamezne generalne direktorate in službe Evropske komisije, da to dosledno upoštevajo;

38. se zavezuje, da bo tako kot Evropska komisija obsežno pregledal svoja orodja in mreže posvetovanja.

Nacionalni vidik: čezmerno prenašanje (goldplating)

ODBOR REGIJ

39. razume „čezmerno prenašanje“ kot prakso držav članic, ki pri prenosu direktiv EU v nacionalno zakonodajo presežejo njihove minimalne zahteve;

40. meni, da je potrebna vseevropska standardna opredelitev čezmernega prenašanja, ki bi se uporabljala zaradi pravne varnosti pri izvajanju in uporabi zakonodaje EU, pri primerjalni analizi in presojanju trditev držav, da ne dodajajo zahtev, ki niso predvidene;

41. meni, da bi ta opredelitev lahko temeljila na naslednjih merilih:

— dodajanje regulativnih zahtev zahtevam direktive ali povečevanje njihove zapletenosti;

— razširjanje področja uporabe, ki presega v direktivi predvideno področje uporabe;

— neizkoriščanje izjem, predvidenih v direktivi;

— ohranjanje nacionalnih zahtev, ki presegajo zahteve direktive;

— uvajanje nacionalnih regulativnih zahtev, ki ne sodijo v okvir cilja direktive;

— zgodnejše izvajanje, kot ga zahteva direktiva;

— strožje kazni, kot jih določa EU;

42. se zaveda, da zakonodaja EU ne prepoveduje čezmernega prenašanja in da je v nekaterih primerih lahko upravičeno, da nacionalna ali podnacionalna zakonodaja zagotavlja višjo raven zaščite kot direktiva EU, ki jo je treba prenesti; to bi lahko veljalo za varstvo okolja (člen 193 PDEU), zakonodajo o zaščiti delavcev (člen 153(4) PDEU), zakonodajo o standardih kakovosti in varnosti organov in snovi človeškega izvora, krvi in krvnih derivatov (člen 168(4)(a)) in varstvo potrošnikov (člen 169(4) PDEU);

43. kljub temu priporoča, da se takšni dodatni ukrepi posebej utemeljijo, tako da državljani ne bi pomešali nacionalnih in evropskih predpisov, kar krepi stališče, da organi EU prekomerno urejajo s predpisi;

44. poleg tega poudarja, da bi bilo dobro učinke teh ukrepov ocenjevati tudi na nacionalni ravni in pri tem upoštevati različne vrste učinkov, ki se obravnavajo na ravni EU, vključno s teritorialnim vidikom in regionalnim učinkom;

45. ponavlja svoje stališče in stališče Komisije, da se morajo države članice vzdržati čezmernega prenašanja zakonodaje EU na način, ki povečuje zapletenost in stroške novih zakonov za lokalne in regionalne oblasti, podjetja in širšo javnost.

Subsidiarnost

ODBOR REGIJ

46. izraža zadovoljstvo, da Evropska komisija priznava vlogo nacionalnih parlamentov v pametni pravni ureditvi in zlasti pri pravilni uporabi načela subsidiarnosti;

47. poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj upoštevata stališča regionalnih parlamentov z zakonodajnimi

pooblastili; pri tem pa opozarja na svojo platformo REGPEX v okviru mreže za nadzor subsidiarnosti kot vir informacij;

48. meni, da bi pomoč, ki jo Evropska komisija nudi državam članicam pri izvajanju, morala upoštevati tudi lokalne in regionalne posebnosti in da bi bilo treba pomoč v primerih, kjer so za izvajanje pristojne lokalne ali regionalne oblasti, nameniti neposredno njim.

Vloga Odbora regij

ODBOR REGIJ

49. predlaga pomembno vlogo OR, lokalnih oblasti in regij v okviru novega programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT);

50. pozdravlja stališče Evropske komisije, da je pametna ureditev skupna naloga vseh institucij EU, tudi Odbora regij. Poziva Evropski parlament in Svet, naj programa za pametno ureditev in REFIT izvajata na podoben resen način s čim manj dodatnimi bremenami, ki bi jih lahko povzročila z zakonodajnimi spremembami;

51. pozdravlja dejstvo, da prenovljeni sporazum o sodelovanju z Evropsko komisijo upošteva dejavnosti Odbora, ki zajemajo celotno paleto pametne ureditve. Predlaga Evropskemu parlamentu in Svetu, da se tudi z njima dogovori o podobnih sporazumih sodelovanja;

52. znova poudarja skupno odgovornost institucij, da obveščajo državljane, podjetja in splošno javnost o koristih, ki jih prinaša uporaba orodij pametne ureditve, ter se zavezuje, da bo o tem obveščal lokalne in regionalne oblasti.

V Bruslju, 30. maja 2013

*Predsednik
Odbora regij*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO