

Mnenje Evropskega odbora regij – Agenda EU o boljšem pravnem urejanju

(2015/C 423/08)

Glavni poročevalec:	Spyros SPYRIDON (EL/EPP), občinski svetnik Porosa
Referenčni dokument:	Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU
	COM(2015) 215 final

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR REGIJ

1. ocenjuje kot pomembno, da Komisija boljše pravno urejanje opredeljuje kot politično prednostno nalogo, da bi bili rezultati za državljane boljši. Inovativne metode posvetovanja med institucijami lahko prispevajo k oblikovanju sklopa jasne in učinkovite zakonodaje EU, ki bo spoštoval temeljna načela EU;
2. meni, da boljše pravno urejanje – enostavni, kakovostni zakonodajni akti, ki so jasni in ustrezno vključeni v zakonodajo držav članic ter po potrebi revidirani – prispeva k poglobljanju enotnega trga, zmanjšanju birokracije in ustvarjanju dodane vrednosti za državljane in podjetja;
3. izraža prepričanje, da večina evropskih državljanov na EU gleda kot na institucijo, ki utrjuje in varuje pravico do kakovosti življenja, okoljske varnosti ter ekonomske, socialne in teritorialne kohezije;
4. podpira okrepljena prizadevanja Komisije za večjo kakovost priprave zakonodaje na podlagi programa ustreznosti in uspešnosti predpisov ter cilja zmanjšati birokracijo in odpraviti upravna bremena, s čimer bi pomagala ustvariti ugodno okolje za naložbe; odobrava poenostavitve in zmanjšanje upravnih bremen za zasebne subjekte, pri čemer pa je treba vzpostaviti ravnotežje med poenostavljanjem ter ohranjanjem kakovosti okolja in varstvom pravic in interesov posameznikov, delavcev, potrošnikov in uporabnikov; poudarja, da boljše pravno urejanje in zmanjšanje nepotrebnih upravnih obremenitev ne sme biti pretveza za deregulacijo ali odsotnost reguliranja v sektorjih, kjer imajo državljani upravičena pričakovanja, kot je navedeno zgoraj, ali za izogibanje ukrepanju na področjih, na katerih so v skladu s Pogodbama institucije EU jasno zavezane k ukrepanju;
5. ponovno poudarja, da je boljše pravno urejanje treba dosegati v duhu upravljanja na več ravneh, z usklajenim delovanjem EU ter nacionalne, regionalne in lokalne ravni;
6. izraža zadovoljstvo, da je boljše pravno urejanje doživelo napredek na politični ravni z dodelitvijo odgovornosti za ta postopek podpredsedniku Komisije, in pričakuje izboljšanje kakovosti s pripravo zakonodaje, ki bi izpolnila pričakovanja evropskih državljanov glede doseganja ambicioznega cilja, ki smo si ga zastavili glede temeljnih načel in visokih standardov politike EU;
7. pozitivno ocenjuje dejstvo, da je Komisija v ospredju prizadevanj za izvajanje načel boljše priprave zakonodaje v celotnem zakonodajnem ciklu, tudi v večjem delu sekundarne zakonodaje, in sicer z inovativnimi metodami in postopki, ki so sedaj mednarodno priznana dobra praksa in zgled za države članice;

8. priporoča, naj se regionalne in lokalne oblasti prek Odbora regij bolj vključujejo v posebna posvetovanja o zakonskih pobudah, tako da bo upoštevana teritorialna razsežnost, da se zagotovi ustrezen odziv na gospodarsko krizo, hkrati pa bo to omogočilo določitev podnacionalnih ciljev glede na različne teritorialne okoliščine; priporoča, naj se prek Odbora regij regionalne in lokalne oblasti vključijo v opredeljevanje ciljev in izvajanje strategij, saj so te oblasti tiste, ki morajo izvajati in uporabljati evropsko zakonodajo, hkrati pa ob upoštevanju načela subsidiarnosti varovati lokalne posebnosti;

Široko posvetovanje

9. odobrava razširitev posvetovanj na zainteresirane strani, lokalne oblasti in državljane v začetnih zakonodajnih fazah in pri izvajanju zakonodaje; njihova vključitev že na samem začetku priprave zakonodajnih pobud lahko prispeva k večjemu sprejemanju končnih predpisov ter njihovemu enostavnejšemu prenosu in uporabi za nacionalne, regionalne in lokalne oblasti;

10. izraža zaupanje, da bo Komisija razlikovala med institucijami, ki zastopajo regionalne in lokalne organe (institucionalne akterje), ter zastopniki zasebnih interesov (zasebnimi akterji), saj le prvi, ki so demokratično izvoljeni, demokratično predstavljajo dejanske potrebe državljanov, tudi tistih, ki kot posamezniki ne morejo izraziti svojih stališč. Zato je treba okrepiti strukturirani dialog med Komisijo ter Odborom regij in predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti, da se zagotovi demokratičnost participativnega procesa pri pripravi evropske zakonodaje. To temelji na prepričanju, da morajo institucije EU lokalnim in regionalnim oblastem kot nosilcem interesov vseh ekonomskih in socialnih skupin nameniti večjo pozornost kot velikim korporacijam, tudi pri posvetovanjih;

11. zlasti ceni novo platformo „Razbremenite se – povejte svoje mnenje“ („Lighten the Load – Have your Say“) in prizadevanje Komisije za razširitev njene vloge in storitev. Odbor ugotavlja, da so odprta spletna posvetovanja sicer lahko v prid organiziranim skupinam in udeležencem z naprednim računalniškim znanjem, vendar navsezadnje pogosto omejujejo naravo in obseg obravnavanega predloga, zato ob platformi ne bi smeli izključiti tradicionalnih načinov komuniciranja s Komisijo;

12. predlaga, da se izkoristijo drugi instrumenti za ciljno usmerjena posvetovanja (konference, strokovne okrogle mize, delavnice in srečanja z zainteresiranimi stranmi), saj bi omogočili neposredno sodelovanje vpletenih strani, in spodbuja Komisijo, naj razširi njihovo obliko in uporabo (s fokusnimi skupinami oziroma skupinami uporabnikov ter testnimi skupinami itd.);

13. opozarja, da javna posvetovanja ne smejo biti nadomestilo, pač pa le dopolnitev posvetovanja s socialnimi partnerji, ki je določeno v členu 154(2) PDEU;

14. ugotavlja, da je posvetovalni postopek neposredno odvisen od reprezentativnosti udeležencev in kakovosti njihovega prispevka, zato bi bilo posvetovanja v praksi treba izvajati tako, da se olajša udeležba zainteresiranih strani, ki so neposredno udeležene, in razširjanje informacij o odločitvi, ki bo sprejeta, zlasti v primeru zelo tehničnih zakonskih določb, ki zahtevajo obsežno znanje;

15. ugotavlja potrebo po prevajanju vsaj temeljnih dokumentov v vse uradne jezike EU na vsaki stopnji posvetovanja, saj to olajša sodelovanje več zainteresiranih strani in državljanov v postopku;

16. poziva Komisijo k večji transparentnosti glede uporabe strokovnih skupin – kdaj in na katerih političnih področjih se ustanovijo ter kdo je v njih zastopan –, zlasti pa glede izbirnega postopka Komisije v zvezi z njihovim oblikovanjem;

17. poudarja, da so – kot je bilo ugotovljeno že v nedavnem mnenju OR o ustreznosti predpisov EU (REFIT) (CIVEX-V-40) – možnosti za izboljšave posvetovalnega postopka, vključno z zagotavljanjem ustrežnejših povratnih informacij, boljše vidnostjo postopka in potrebo po namenitvi večje pozornosti kvantificiranju rezultatov. Poziva Komisijo, naj priporočila OR upošteva v novem postopku;

18. poudarja, da bo udeležba lokalnih in regionalnih oblasti, zainteresiranih strani ali državljanov pri posvetovanjih v okviru njihovih institucionalnih predstavniških organov, kot sta OR in EESO, ki jih je treba jasno razlikovati od drugih zainteresiranih strani, pripomogla k doseganju cilja boljšega pravnega urejanja, zlasti ob upoštevanju dejstva, da so časovni okviri pogosto omejeni in je lažje pridobiti odgovor teh dveh organov, ki imata obsežni mreži. Njuno dejavno in smotrno sodelovanje v procesu boljšega pravnega urejanja je predpogoj za visokokakovostne rezultate;

19. poudarja, da je za doseg partnerstva ter boljše in učinkovitejše zakonodaje treba pripraviti operativne smernice, ki jih je treba upoštevati pri preverjanju načela subsidiarnosti ob pripravi nove zakonodaje;

Ocene učinka v celotnem zakonodajnem ciklu

20. pozdravlja prizadevanje Komisije za obsežno proučevanje v obliki ocen učinka v celotnem zakonodajnem ciklu;

21. predlaga, naj Komisija zaradi transparentnosti in krepitev odgovornosti objavi vse predhodne ocene učinka, tudi za pobude, ki niso izoblikovane v zakonodajne predloge; objava začetnih ocen učinka na začetku političnega cikla velja za dober prvi korak za zagotavljanje povratnih informacij in izražanje pomislekov glede subsidiarnosti;

22. meni, da so večstranske ocene učinka koristne, saj niso omejene le na gospodarsko razsežnost, marveč v enaki meri vključujejo zaščito okolja in narave, potrošnikov, zdravja in zaposlovanja, socialno varnost in delovno pravo. Vključujejo tudi možnost odsotnosti reguliranja, v primeru priprave zakonodaje pa se proučijo posledice glede varovanja temeljnih načel EU in učinek na socialno in teritorialno kohezijo;

23. zlasti poudarja, da je za vsak akt nove ali sekundarne zakonodaje treba opraviti oceno teritorialnega učinka. OR bo k temu dejavno prispeval s svojim strokovnim znanjem, pa tudi prek svojih platform in mrež, ki za regionalne in lokalne oblasti pomenijo dobre točke dostopa. V skladu z zavezo Komisije glede „ohranjanja konkurenčnosti EU in trajnosti njenega razvoja“⁽¹⁾ poziva tudi k preverjanju konkurenčnosti in trajnosti;

24. priznava pomen MSP kot gonilne sile za rast v EU, vendar obžaluje pomanjkanje skrbnosti pri ocenjevanju učinkov zakonodaje, zlasti kar zadeva zmanjšanje upravnih bremen za lokalne in regionalne oblasti, ki morajo izvajati večino zakonodaje EU;

25. meni, da je treba zakonodajo posodobiti v skladu s pravnim redom Evropske unije, ki se nanaša na varovanje načel EU. Zato poziva k skrbnosti pri izvajanju programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), da se izpolni obveznost ohranjanja visokih standardov EU pri socialnih in okoljskih zadevah ter se doseže cilj poglobitve enotnega trga. Poudarja, da cilj programa REFIT ni deregulacija, ampak boljši in učinkovitejši predpisi kot rezultat zmanjšanja nepotrebnih upravnih bremen, boljše povezanosti med sredstvi in cilji ter sodelovanja zainteresiranih strani v postopku odločanja, kadar je le to mogoče;

26. meni, da bi morali izvajanje ocen učinka v manjši meri oddajati zunanjim svetovalcem, zlasti kadar gre za vprašanja, ki se neposredno nanašajo na lokalno in regionalno raven. OR in predstavniška telesa lokalnih in regionalnih oblasti so primernejši za podajanje dokazov o razmerah na terenu;

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final, točka 3.1.

27. poudarja, da morajo izjeme od splošnega pravila zlasti v primeru MSP vzpostaviti pravo ravnotežje med koristjo za upravičence in zaščito skupnih evropskih interesov ter ne smejo tvegati spodkopavanja visokih standardov varstva (delavcev ali okolja);

28. poziva k razvoju bolj strukturirane oblike posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi predstavniki v predzakonodajni fazi, pri čemer bi se lahko na primer zgledovali po obstoječi metodologiji evropskega socialnega dialoga, v okviru katerega Komisija in socialni partnerji sodelujejo pri pripravi zakonodaje EU, ki socialne partnerje neposredno zadeva;

29. pozitivno ocenjuje napoved Komisije, da namerava razmisliti o poenostavitvi uredb o skupni kmetijski politiki in evropskih strukturnih in investicijskih skladih, ter ponavlja svoj predlog za preverjanje ustreznosti zakonodaje na področjih, pomembnih za lokalne in regionalne oblasti, vključno z mestno politiko, okoljsko zakonodajo, prometnim sektorjem, pa tudi za ukrepe za zmanjšanje upravnih bremen, kot so postopki za podeljevanje licenc in dovoljenj;

30. ugotavlja, da program REFIT lahko tudi prispeva k izboljšanju razmerja med stroški in koristmi za lokalne in regionalne oblasti, pa tudi za podjetja, tako da se sprostijo človeški in finančni viri ter se spodbuja konkurenčnost EU;

Vloga OR

31. meni, da so s stalnostjo in sestavo novega odbora za regulativni pregled z razširjenim mandatom delno upoštevani pomisleki OR glede učinkovitosti tega odbora; poudarja, da odbor za regulativni pregled sicer spoštuje neodvisnost Komisije, ki zastopa splošni interes, v idealnem primeru pa bi ga morali sestavljati neodvisni zunanji strokovnjaki, kot velja za podobne organe v nekaterih državah članicah;

32. poudarja, da bi vsaj eden izmed zunanjih strokovnjakov v odboru za pregled moral imeti izkušnje na področju lokalne/regionalne uprave in samouprave;

33. pozdravlja odločitev Komisije, da v odziv na predhodni poziv OR v novo platformo REFIT vključi predstavnika OR. Vendar ponavlja, da institucionalne vloge Odbora ne bi smeli pomešati z vlogo drugih zainteresiranih strani, vključenih v platformo;

34. opozarja, da Pogodbi priznavata pomen lokalne in regionalne razsežnosti načela subsidiarnosti, pa tudi vloge OR, in poziva k vključitvi Odbora regij v nov medinstitucionalni sporazum o boljšem pravnem urejanju. ponovno izraža zaskrbljenost glede ravnih posvetovanj z lokalnimi in regionalnimi oblastmi pri snovanju politik EU ter glede pravočasnih in izčrpnih informacij, ki jih potrebujejo za izražanje svojih stališč. Nekateri poslanci Evropskega parlamenta so pozvali k večji vključenosti OR ter upoštevanju njegovega strokovnega znanja in izkušenj v zgodnjih fazah priprave zakonodajnih predlogov;

35. pozdravlja dejstvo, da se platforma REFIT oblikuje prek odprtega poziva. Odbor regij kljub temu poziva k razširitvi tega odprtega poziva, tako da bi predstavnikom evropskih in nacionalnih organizacij lokalnih in regionalnih oblasti izrecno omogočal, da se prijavijo in sodelujejo v platformi;

36. poziva generalne direktorate Komisije in sozakonodajalca, naj priznajo vlogo OR in njegovih članov kot institucionalnih partnerjev ter se tako z OR kot z lokalnimi in regionalnimi oblastmi tesneje posvetujejo pri pripravi ocen učinka;

Boljše pravno urejanje zahteva dejavno sodelovanje vseh ravni upravljanja

37. ugotavlja neenakomerno uporabo postopkov za boljše pravno urejanje v državah članicah. To pomeni, da ni mogoče jasno razlikovati med učinki zakonodaje EU, ki so posledica načina njenega izvajanja, in učinki, ki so neposredno povezani z zakonodajo EU samo, zaradi česar je težko celovito spremljati življenjski cikel zakonodajnih aktov;

38. poziva države članice, naj pozive Komisije k boljšemu izvajanju postopkov boljšega pravnega urejanja upoštevajo tako v Svetu kot v nacionalnih upravah;

39. poziva države članice, naj poskrbijo za posvetovalni proces EU na nacionalni ravni, v katerega bodo pravočasno in v vseh fazah – med drugim prek svojih nacionalnih organizacij – vključene lokalne in regionalne oblasti, saj imajo obsežno tehnično in strokovno znanje ter izkušnje z izvajanjem zakonodaje;

40. poziva Komisijo, naj prouči vzroke za zapoznelo ali slabo izvajanje zakonodaje EU v državah članicah in poišče rešitve za ta pomemben problem, vključno z navedbo razlogov za izbiro med direktivami in uredbami, in naj okrepi prizadevanja za krepitev podpore, nadzora in mehanizmov izvrševanja;

41. poudarja, da je prenos direktiv v nacionalno pravo proces na nacionalni ravni, pri katerem je treba prilagoditi nacionalne, regionalne in lokalne upravne ureditve. Za to sta potrebna dovolj časa in manevrski prostor. OR meni, da je namera Komisije o objavi izvedbenih načrtov za zakonodajo in smernic, poleg izvajanja nadzora – ne le za formalni, ampak tudi za praktični prenos določb v nacionalno zakonodajo – korak v pravo smer;

42. poudarja, da bo preprosta, razumljiva zakonodaja, ki je enostavna za izpolnjevanje ter jo spremljata temeljita ocena učinka in časovni načrt za izvajanje, prispevala k hitrejšemu in učinkovitejšemu prenosu v nacionalno zakonodajo in okrepi skladnost;

43. priznava pravico držav, da zagotovijo višje standarde od tistih, ki jih določa zakonodaja EU. Vendar tega ne bi smeli zamenjevati s prakso sprejemanja strožje nacionalne zakonodaje (čezmernega urejanja), ko države članice v postopku prenosa zakonodaje EU v nacionalno zakonodajo naložijo dodatne pravne ali upravne zahteve. Pomembno je, da javnost jasno razume, katere obveznosti izhajajo iz EU in katere so posledica čezmernega urejanja držav članic, zato Odbor regij države članice poziva, naj jasno opredelijo in upravičijo vsakršne dodatne določbe, ki so jih sprejele pri prenosu zakonodaje EU;

44. ugotavlja, da so „čezmerno prenašanje zakonodaje“ institucije (npr. OR⁽²⁾ in Evropska komisija) ter druge organizacije opredelile različno; Odbor ponavlja svoj predlog za sprejetje skupne opredelitve, da bi zagotovili pravno jasnost pri prenosu in izvajanju zakonodaje EU ter tako omogočati primerjalno analizo med državami članicami;

45. poudarja, da je treba pravočasno, pravilno in učinkovito prenašati zakonodajo EU v nacionalno pravo;

46. izraža zadovoljstvo z zavezo Komisije za temeljit pregled načel sorazmernosti in subsidiarnosti v zakonodajnih predlogih in v zvezi s tem ponavlja, da je vloga OR in nacionalnih parlamentov pravno opredeljena;

47. poudarja, da so nacionalne, regionalne in lokalne uprave pristojne za izvajanje nekaterih predpisov in zakonov, ki temeljijo na zakonodaji EU, zato je treba proučiti, kako je mogoče nove predpise EU izvajati učinkovito in z upravnega vidika čim bolj enostavno, tako da za posamezne ravni upravljanja pri izvajanju ne bi prihajalo do nepotrebne rabe virov in stroškov;

48. izraža obžalovanje, da sveženj za boljše pravno urejanje ne izboljšuje ocene načela subsidiarnosti, kar bi zagotovilo, da se odločitve lahko sprejemajo na najnižji možni ravni upravljanja v skladu s svežnjem orodij za oceno subsidiarnosti, ki ga je pripravil Odbor regij;

Kakovostno urejanje zahteva okrepljeno institucionalno sodelovanje

49. se zaveda še vedno pomanjkljivega sodelovanja v postopku odločanja EU v številnih državah članicah, zato poudarja potrebo po vključevanju lokalnih in regionalnih oblasti, ravni, ki so najbližje državljanom, v zakonodajni proces ter pomen preglednosti, odgovornosti ter državljanom in podjetjem prijaznega pristopa, ki mora prevladati v institucijah EU;

(²) CIVEX-V-040, 30. maj 2013.

50. predlaga, naj – če je le mogoče – vsi generalni direktorati Komisije, Evropski parlament in Svet sprejmejo in izvajajo usklajena pravila o oceni učinka na vseh stopnjah zakonodajnega postopka, saj bo to prispevalo k medsebojnemu razumevanju in boljši kakovosti;

51. poziva sozakonodajalce, naj odgovorijo na poziv Komisije k hitremu sprejetju novega medinstitucionalnega sporazuma in poznejšemu izvajanju obveznosti, ki jih vsebuje, s čimer bi omogočili, da bi evropske institucije nadgradile postopke za boljše pravno urejanje in spodbujale k temu, da bi državljani izvajali zakonodajo EU;

52. poudarja, da bi bilo tesno sodelovanje z EESO v pododboru za boljše pravno urejanje koristno, saj bi omogočilo boljše usklajevanje stališč civilne družbe ter predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti;

53. meni, da bi umik zakonodajnih predlogov, ki so bili že dolgo v pripravi, lahko prispeval k dobremu evropskemu upravljanju, vendar se ga je treba lotiti skrbno, da ne bi postal sredstvo za izvajanje pritiska na sozakonodajalce, ki morajo kot pristojni organi imeti dovolj časa in na splošno možnost izraziti svoje stališče o predlogih, ki naj bi bili umaknjeni;

54. soglaša s predlogom Evropskega parlamenta, naj Komisija prouči možnost uvedbe „samoderegulacijskih klavzul“ v zakonodajnih pobudah z omejenim trajanjem, če le to ne povzroča kakršnih koli vrzeli, in „revizijskih klavzul“ – v razumnem času po začetku veljavnosti ukrepov, tako da bo mogoče oceniti obstoječe ukrepe. Komisija bi morala spodbujati države članice k uvajanju samoderegulacijskih klavzul tudi pri ocenjevanju nacionalne zakonodaje, zlasti če to ovira hiter prenos zakonodaje EU;

55. ugotavlja, da bi bilo posledice zakonodaje treba proučiti ne le ob predlogu Komisije, marveč tudi po tem, ko sta sozakonodajalca vnesla bistvene spremembe. Vendar poudarja, da na demokratično legitimnost zakonodajnega postopka ne sme pasti senca dvoma in da te ocene učinka ne smejo voditi k omejevanju manevrskega prostora, ki je na voljo sozakonodajalcema, zato ne podpira zamisli o izvajanju dodatnih ocen učinka v obdobju med koncem pogajanj in končnim glasovanjem;

56. ugotavlja, da nista omenjena samourejanje in sourejanje kot prožnejša postopka za sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem v nenehno spreminjajočem se svetu, v katerem zakonodaja lahko zaostaja za regulativnimi potrebami;

57. poudarja pomen doseganja raznolikosti posvetovanj ter oblikovanja stabilnih mrež za posvetovanje in spremljanje glede vprašanj, ki zahtevajo strokovno znanje, ter tudi učinkovite vključitve udeležencev v posvetovanja po sprejetju zakonodaje, zlasti v zvezi z nadzorom in spremljanjem izvajanja;

58. odobrava, da želi Komisija vzpostaviti jasnejša merila o tem, kdaj uporabiti delegirane akte oziroma izvedbene akte. Pozitivno je tudi, da se Komisija pred predložitvijo predlogov za delegirane akte lahko posvetuje z zainteresiranimi stranmi. Zato poziva Komisijo, da tako stori vedno in ne le takrat, ko v tem vidi dodano vrednost;

Kakovost zakonodaje bo odvisna od zavzetosti vseh zainteresiranih strani v praksi za izvajanje agende

59. je prepričan, da bo Komisija kljub povečanju upravnega bremena in potrebnega vložka človeških virov storila vse, kar je v njeni moči, za celovito izvajanje določb sporočila;

60. opozarja, da se je treba izogniti nadaljnjim zamudam pri pripravi zakonodaje zaradi novih postopkov boljšega pravnega urejanja;

61. poudarja obveznost obveščanja javnosti v državah članicah in spodbujanja procesa posvetovanja s pritegnitvijo lokalnih in regionalnih oblasti, da bi prispevali k večji ozaveščenosti in udeležbi državljanov in zainteresiranih strani, hkrati pa okrepili demokratični proces odločanja;
62. se zavezuje, da bo obveščal lokalne in regionalne oblasti o novem postopku za boljše pravno urejanje za boljše rezultate in prispeval k boljšemu izvajanju zakonodaje na ravni EU ter na nacionalni in regionalni ravni.

V Bruslju, 14. oktobra 2015

Predsednik
Evropskega odbora regij
Markku MARKKULA
