

Opinia „Sprawność regulacyjna UE (REFIT)”

(2013/C 218/04)

KOMITET REGIONÓW

- Uznaje, że panujący kryzys gospodarczy sprawił, iż zaczęto jeszcze bardziej skupiać uwagę na kosztach prawodawstwa oraz wyzwaniu związanym z wdrażaniem i wykonywaniem przepisów już zawartych w dorobku prawnym.
- Uważa, że na wszystkich poziomach sprawowania władzy należy dopilnować, aby prawodawstwo było skuteczne i efektywne, zaś na instytucjach UE spoczywa szczególny obowiązek wykazania wyraźnej wartości dodanej prawodawstwa UE, które powinno przynosić maksymalne korzyści przy minimalnych kosztach oraz respektować zasady pomocniczości i proporcjonalności.
- Przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą tego, aby w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) systematycznie identyfikowano i przejrzysto realizowano inicjatywy mające skutkować znacznym obniżeniem kosztów regulacji i ich uproszczeniem.
- Przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą procedury identyfikacji aktów prawnych i/lub obszarów regulacyjnych, które wykazują potencjał do uproszczenia przepisów i zmniejszenia kosztów bez podważania celów polityki. Nalega, aby testy sprawności obejmowały informacje od wszystkich szczebli rządów, i nadal popiera systematyczne oceny *ex post* prawodawstwa UE jako efektywne narzędzie inteligentnych regulacji.
- Zwraca ponownie uwagę na znaczenie uproszczenia przepisów dla usprawnienia otoczenia regulacyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych, które często dysponują ograniczonymi i coraz mniejszymi zasobami na wdrażanie prawodawstwa.
- Przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące ulepszenia ocen skutków i powtarza, że oceny skutków wniosków ustawodawczych i projektów politycznych powinny uwzględniać wymiar terytorialny ważniejszych rozpatrywanych wariantów polityki. Uważa, że jeżeli Komisja postanowi zwiększyć liczbę członków Rady ds. Ocen Skutków, aby wzmocnić jej niezależność, to reprezentowane powinny być interesy władz lokalnych i regionalnych.
- Apeluje do Komisji o zwiększenie wysiłków na rzecz tłumaczenia dokumentów konsultacyjnych na wszystkie języki urzędowe UE.
- Powtarza, że wspólnym obowiązkiem instytucji jest informowanie obywateli, przedsiębiorstw i opinii publicznej o korzyściach wynikających ze stosowania narzędzi nieodłącznie wiążących się z inteligentnymi regulacjami.

Sprawozdawca	Lord Graham TOPE (UK/ALDE), członek Rady Gminy London Borough of Sutton
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji „Sprawność regulacyjna UE” COM(2012) 746 final Z uwzględnieniem następujących dokumentów: Dokument roboczy służb Komisji „Przegląd polityki Komisji w zakresie konsultacji” SWD(2012) 422 final Dokument roboczy służb Komisji „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej – sprawozdanie ostateczne” SWD(2012) 423 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Wstęp: strategia lepszego stanowienia prawa

1. Przypomina, że przepisy europejskie są same w sobie elementem wysiłków na rzecz poprawy i uproszczenia otoczenia regulacyjnego, a tym samym ograniczenia kosztów i obciążeń administracyjnych.

2. Uznaje, że panujący kryzys gospodarczy sprawił, iż zaczęto jeszcze bardziej skupiać uwagę na kosztach prawodawstwa oraz wyzwaniu związanym z wdrażaniem i wykonywaniem przepisów już zawartych w dorobku prawnym.

3. Popiera pogląd Komisji, że krajowe organy administracji w coraz większym stopniu muszą radzić sobie z ograniczonymi zasobami, wykonując zadania związane z transpozycją i stosowaniem prawodawstwa UE. Uważa, że stanowi to wyzwanie, któremu należy sprostać we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi i które nie powinno stać się pretekstem do zwiększania obciążeń spoczywających na innych szczeblach sprawowania rządów.

4. Uważa w tym ogólnym kontekście, że na wszystkich poziomach sprawowania władzy należy dopilnować, aby prawodawstwo było skuteczne i efektywne, zaś na instytucjach UE spoczywa szczególnie obowiązek wykazania wyraźnej wartości dodanej prawodawstwa UE, które powinno przynosić maksymalne korzyści przy minimalnych kosztach oraz respektować zasady pomocniczości i proporcjonalności.

5. Przypomina, że głównymi elementami strategii lepszego stanowienia prawa w UE były:

- ustanowienie systemu oceny skutków i poprawy sposobu opracowania znaczących wniosków Komisji;
- realizacja programu dotyczącego uproszczenia obowiązującego prawodawstwa;
- plan działań dotyczący zmniejszenia obciążeń administracyjnych z wyznaczonym celem w tym zakresie;

— wycofanie zdezaktualizowanego prawodawstwa lub zdezaktualizowanych wniosków;

— powszechne konsultacje z zainteresowanymi stronami i obywatelami w sprawie wszystkich inicjatyw Komisji;

— rozważenie alternatyw dla przepisów ustawowych i wykonawczych (takich jak samoregulacja lub współregulacja przez prawodawcę i zainteresowane strony).

6. Przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą tego, aby w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) systematycznie identyfikowano i przejrzyście realizowano inicjatywy mające skutkować znacznym obniżeniem kosztów regulacji i ich uproszczeniem.

7. Utrzymuje nadal, że dążenie do lepszego stanowienia prawa powinno odbywać się w duchu wielopoziomowego sprawowania rządów, tj. za pomocą skoordynowanych działań podejmowanych przez UE, instytucje krajowe oraz władze lokalne i regionalne.

8. Uważa, że należy zachęcać Komisję Europejską i inne instytucje do aktywniejszego włączania regionów i władz lokalnych w opracowywanie prawodawstwa, ocenę jego skutków lub opracowywanie sposobów realizacji polityk europejskich i osiągnięcia celów europejskich. Większość nowych wniosków dotyczy w rzeczywistości zmiany lub uzupełnienia istniejącego prawa UE. W tym ciągłym procesie koniecznej aktualizacji prawodawstwa UE istotne jest, by przy formułowaniu nowych wniosków uwzględniać cenne doświadczenia władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu przepisów UE.

9. Apeluje o podejmowanie dalszych wysiłków mających na celu podniesienie jakości przepisów, tak aby były one dla wszystkich jasne, zrozumiałe i łatwe do zastosowania, oraz o jednoczesne poszanowanie języków regionalnych oficjalnie uznanych w państwach członkowskich, tam gdzie zawarto porozumienia w tej sprawie.

10. Uważa, że strategia powinna opierać się na partnerstwie i podejściu partycypacyjnym do opracowywania i realizacji polityk UE.

11. Bez uszczerbku dla zapisanej w traktatach zasady autonomii instytucjonalnej i konstytucyjnej państw członkowskich, KR przypomina o istotnym znaczeniu włączania samorządów lokalnych i regionalnych w proces opracowywania i oceny przepisów europejskich, zważywszy, że w większości przypadków właśnie te władze mają kompetencje w zakresie realizacji polityk unijnych.

Sprawność regulacyjna

12. Przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą procedury identyfikacji aktów prawnych i/lub obszarów regulacyjnych, które wykazują potencjał do uproszczenia przepisów i zmniejszenia kosztów bez podważania celów polityki (tzw. polityka „najpierw oceniaj”).

13. Nalega, aby testy sprawności obejmowały informacje od wszystkich szczebli rządów w głównych sektorach, które są przedmiotem zainteresowania władz lokalnych i regionalnych, a mianowicie polityki spójności i instrumentów finansowania, polityki planowania przestrzennego, przepisów dotyczących środowiska, polityki przemysłowej, prawa socjalnego i transportu.

Ocena ex post

14. Popiera nadal systematyczne oceny *ex post* prawodawstwa UE jako efektywne narzędzie inteligentnych regulacji.

15. Ubolewa, że – pomimo apeli zawartych w opinii z 2011 r. w sprawie inteligentnych regulacji oraz dopuszczenia takiej możliwości w komunikacie w sprawie REFIT – KR nie został zaproszony do współpracy przy ocenie.

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych

16. Odnotowuje inicjatywy określone w programie działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Zwraca uwagę, że najbardziej znaczące dotychczasowe osiągnięcia miały miejsce głównie w dziedzinach mających niewielkie bezpośrednie znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych, takich jak prawo spółek, podatek od osób prawnych itd., dlatego też istotne jest uwzględnienie dziedzin, które mają większe znaczenie dla samorządów lokalnych, takich jak licencje czy zezwolenia. Uznaje jednak, że program ten stanowi zmianę kultury regulacyjnej, która może ostatecznie przynieść korzyści organom administracji publicznej.

17. Zwraca ponownie uwagę na znaczenie uproszczenia przepisów dla usprawnienia otoczenia regulacyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych, które często dysponują ograniczonymi i coraz mniejszymi zasobami na wdrażanie prawodawstwa. Odnosi się to np. do licznych wymogów w zakresie sprawozdawczości, które często są przerzucane na obywateli i przedsiębiorstwa.

18. Zwraca uwagę, że uproszczenie może spowodować znaczny wzrost efektywności kosztowej, nie tylko dla przedsiębiorstw, lecz również dla lokalnych i regionalnych organów

administracji, co pozwoli na przeznaczenie skromnych zasobów – finansowych i ludzkich – na inne kluczowe usługi publiczne.

19. Zobowiązuje się ponownie do pomocy grupie wysokiego szczebla w wykonaniu jej zadań, zwłaszcza w ramach „nowego” obszaru zadaniowego koncentrującego się na poprawie efektywności organów administracji publicznej i ich umiejętności reagowania na potrzeby zainteresowanych stron i MŚP.

20. Podkreśla konieczność przejrzystości i odpowiedzialności w pracach grupy.

21. Popiera propozycję działań następczych w związku z programem działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych (ABRplus) w celu zapewnienia przedsiębiorstwom i MŚP w państwach członkowskich korzyści wynikających z wysiłków podjętych na rzecz zmniejszenia biurokracji o 25 %.

22. Ubolewa, że w komunikacie w sprawie REFIT nie uwzględniono alternatywnych sposobów uregulowania lub alternatyw dla samych regulacji.

Ocena i ocena skutków

23. Przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące ulepszenia ocen skutków, bardziej całościowych i krytycznych ocen, mocno osadzonych w procesie politycznym, poprawy konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz większego wsparcia wdrażania prawodawstwa UE.

24. Powtarza, że oceny skutków wniosków ustawodawczych i projektów politycznych powinny obowiązkowo uwzględniać wymiar terytorialny (aspekty lokalne i regionalne, finansowe i administracyjne skutki dla władz krajowych, regionalnych i lokalnych) ważniejszych rozpatrywanych wariantów polityki. Przypomina, że jest to konsekwencją uznania spójności terytorialnej za jeden z celów Unii (art. 3 TUE), a także obowiązku, aby wziąć „pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na [...] władze regionalne lub lokalne [...] oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu” (art. 5 protokołu nr 2 dołączonego do TFUE).

25. Ubolewa, że zmiana umowy o współpracy między KR-em a Komisją Europejską nie zapewniła podstawy zorganizowanej współpracy w zakresie oceny skutków i zachęca Komisję Europejską oraz poszczególne dyrekcje generalne do uznania Komitetu Regionów za instytucjonalnego partnera w ocenie skutków. Wczesne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w ten proces zwiększa wykonalność oraz legitymizację prawodawstwa UE.

26. Zwraca uwagę, że istotne zmiany wprowadzane do wniosków ustawodawczych przez Parlament Europejski lub Radę mogą również pociągać za sobą znaczące skutki dla władz lokalnych i regionów. W związku z tym apeluje do Parlamentu i Rady o zwracanie się o pomoc do Komitetu Regionów, jeżeli postanawiają one przeprowadzić ocenę skutków takich zmian.

27. Wzywa w związku z tym Parlament Europejski i Radę do utworzenia lub ulepszenia ich własnych służb zajmujących się oceną skutków, aby przedstawiać oceny skutków realizowane z różnych perspektyw, w tym terytorialnej, oraz we współpracy z Komisją wzmocnić kanały komunikacji z samorządami lokalnymi i regionalnymi.

28. Zwraca się o zaangażowanie go w aktualizację wytycznych dotyczących oceny skutków, która ma zostać przeprowadzona w 2014 r. Przypomina, że wniósł wkład do projektu wytycznych dotyczących oceny skutków z 2009 r. polegający na konsultacjach z władzami lokalnymi i regionalnymi.

29. Wyraża ponownie zastrzeżenia co do „eksternalizacji” oceny skutków. KR uważa, że jeżeli jednak Komisja postanowi zwiększyć liczbę członków Rady ds. Ocen Skutków, aby wzmocnić jej niezależność, reprezentowane powinny być interesy władz lokalnych i regionalnych jako szczebla sprawowania rządów, który najprawdopodobniej będzie brać udział we wdrażaniu omawianego wniosku.

Konsultacje

30. Przyjmuje z zadowoleniem przegląd polityki Komisji Europejskiej w zakresie konsultacji i zachęca Komisję do uwzględnienia tych ustaleń, zwłaszcza poprzez udzielanie bardziej odpowiednich informacji zwrotnych uczestnikom konsultacji.

31. Zachęca Komisję do zaangażowania go oraz europejskich stowarzyszeń reprezentujących rządy lokalne i regionalne w prace prowadzące do przeglądu minimalnych standardów w zakresie konsultacji.

32. Podkreśla w związku z tym konieczność widoczności procesu konsultacji i apelowałaby do wszystkich instytucji o rozważenie lepszych i wzajemnie powiązanych zastosowań technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu propagowania i prowadzenia konsultacji.

33. Zgadza się, że konieczne jest wzmoczenie wysiłków na rzecz ilościowego określania wyników, jaśniejszego prezentowania głównych wniosków oraz prowadzenia konsultacji w sprawie projektów ocen skutków, aby umożliwić zainteresowanym stronom, a zwłaszcza władzom regionalnym i lokalnym, wywieranie wpływu we wczesnych fazach procesu oceny skutków i lepsze zrozumienie wyników tego procesu.

34. Popiera, z myślą o zapewnieniu pełnej przejrzystości i informacji zwrotnych, publikowanie informacji przedstawianych w ramach konsultacji. W ocenie skutków Komisja Europejska powinna także wskazać, co zrobiła z informacjami zwrotnymi uzyskanymi w ramach konsultacji.

35. Apeluje do Komisji Europejskiej o zwiększenie wysiłków na rzecz tłumaczenia dokumentów konsultacyjnych na

wszystkie języki urzędowe UE. Uważa, że konsultacji nie można uznać za reprezentatywne, jeżeli nie są one prowadzone wśród obywateli w ich własnym języku.

36. Zaleca natężenie dwukierunkowej współpracy między Komisją a KR-em. W celu zapewnienia większej przejrzystości ukierunkowane konsultacje KR-u mogłyby być ogłaszane na stronie internetowej „Twój głos w Europie”. Uważa, że konsultacje Komisji Europejskiej mogłyby być również zwyczajowo propagowane za pomocą kanałów KR-u, jeśli stanowią uzupełnienie i wzmocnienie bezpośrednich konsultacji z samorządami lokalnymi i regionalnymi.

37. Uznaje, że „konsultacje” z organami doradczymi UE nie są konsultacjami publicznymi zgodnie z art. 11 TUE, lecz konkretnym wymogiem instytucjonalnym wynikającym z traktatów. Zachęca jednak poszczególne dyrekcje generalne i służby Komisji Europejskiej do spójnego przestrzegania tego wymogu.

38. Zobowiązuje się do przeprowadzenia zintegrowanego przeglądu własnych narzędzi i sieci konsultacji w taki sam sposób jak kontrolę przeprowadziła Komisja Europejska.

Perspektywa krajowa – nadmiernie rygorystyczne wdrażanie

39. Rozumie nadmiernie rygorystyczne wdrażanie jako praktykę polegającą na tym, że państwa członkowskie, dokonując transpozycji dyrektyw UE do prawa krajowego, wykraczają poza ich minimalne wymogi.

40. Uważa, że powinna istnieć ogólnounijna standardowa definicja nadmiernie rygorystycznego wdrażania do celów pewności prawa w związku z wdrażaniem i stosowaniem prawa UE, analizy porównawczej i oceny argumentów państw członkowskich, które twierdzą, że nie wdrażają przepisów w sposób nadmiernie rygorystyczny.

41. Uważa, że w definicji takiej można by uwzględnić następujące elementy:

- dodanie wymogów regulacyjnych do wymogów istniejących już w dyrektywie lub zwiększenie stopnia ich złożoności;
- rozszerzenie zakresu poza zakres przewidziany dyrektywą;
- niewykorzystywanie odstępstw od dyrektywy;
- utrzymanie wymogów krajowych, które wykraczają poza wymogi dyrektywy;
- wprowadzenie krajowych wymogów regulacyjnych, które nie są zgodne z celem dyrektywy;
- wdrożenie wcześniejsze niż wymaga tego dyrektywa;
- sankcje surowsze niż sankcje przewidziane przez UE.

42. Uznaje, że nadmierne rygorystyczne wdrażanie nie jest zakazane prawem UE, a w niektórych przypadkach uzasadnione może być to, że ustawodawstwo krajowe albo lokalne lub regionalne przewiduje wyższy poziom ochrony niż dyrektywa UE podlegająca transpozycji. Mogłoby to dotyczyć ochrony środowiska (art. 193 TFUE), prawodawstwa mającego na celu ochronę pracowników (art. 153 ust. 4 TFUE), prawodawstwa dotyczącego standardów jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi (art. 168 ust. 4 lit. a) i ochrony konsumentów (art. 169 ust. 4 TFUE).

43. Zaleca jednak, aby takie dodatkowe środki były szczególnie uzasadnione, tak aby w oczach obywateli regulacje krajowe i unijne nie łączyły się, co potwierdzałoby pogląd, że instytucje UE stosują nadmierne regulacje.

44. Podkreśla ponadto, że w odniesieniu do tych środków warto przeprowadzić również ocenę skutków na poziomie krajowym, w której uwzględniono by różne rodzaje skutków na poziomie europejskim, w tym wymiar terytorialny czy oddziaływanie regionalne.

45. Powtarza swój pogląd i pogląd Komisji, że państwa członkowskie muszą odstąpić od nadmierne rygorystycznego wdrażania prawodawstwa UE w sposób, który zwiększa stopień złożoności i koszty wdrażania nowych przepisów ponoszone przez władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa i obywateli.

Zasada pomocniczości

46. Wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska uznaje rolę parlamentów narodowych w tworzeniu inteligentnych regulacji, co dotyczy zwłaszcza prawidłowego stosowania zasady pomocniczości.

47. Apeluje do Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego o uwzględnienie stanowisk parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze i mogłoby wskazać

platformę REGPEX w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości jako źródło informacji.

48. Uważa, że pomoc we wdrażaniu zapewniana państwom członkowskim przez Komisję powinna również uwzględniać specyfikę lokalną i regionalną, zaś wszędzie tam, gdzie odpowiedzialność za wdrażanie spoczywa na samorządach lokalnych lub regionalnych, pomoc powinna być adresowana bezpośrednio do tych organów władz.

Rola Komitetu Regionów

49. Proponuje objęcie przez KR, władze lokalne i regiony znaczącej roli w ramach nowego programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

50. Przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji Europejskiej dotyczące tego, że inteligentne regulacje są zadaniem wspólnym wszystkich instytucji UE, tj. także Komitetu Regionów. Zachęca Parlament Europejski i Radę do podobnie lojalnego podejścia do realizacji programu dotyczącego inteligentnych regulacji i programu REFIT w sposób, który minimalizowałby dodatkowe obciążenia mogące wynikać z wprowadzanych przez nie zmian ustawodawczych.

51. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w odnowionej umowie o współpracy z Komisją Europejską uwzględniono działania Komitetu obejmujące cały zakres inteligentnych regulacji. Proponuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, aby również one przeprowadziły negocjacje w sprawie podobnych umów o współpracy.

52. Powtarza, że wspólnym obowiązkiem instytucji jest informowanie obywateli, przedsiębiorstw i opinii publicznej o korzyściach wynikających ze stosowania narzędzi nieodłącznie wiążących się z inteligentnymi regulacjami i zobowiązuje się do informowania o tym władz lokalnych i regionalnych.

Bruksela, 30 maja 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO