

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”

COM(2010) 543 wersja ostateczna

(2011/C 248/15)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 8 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”

COM(2010) 543 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15 i 16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie, a także w dokumentach związanych ze strategią „Europa 2020” oraz Aktem o jednolitym rynku, Komisja wykazała zainteresowanie pogłębieniem procedur politycznych, legislacyjnych i administracyjnych prowadzących do bardziej racjonalnego i odpowiedniego opracowywania i stosowania prawa wspólnotowego, poczynając od momentu jego powstania aż po stosowanie go przez właściwe organy państw członkowskich oraz ostateczną ocenę faktycznego przestrzegania i wypełnienia przez adresatów końcowych.

1.2 EKES nie rozumie jednak potrzeby nowego nazewnictwa użytego zamiast uznanego „lepszego stanowienia prawa”, chyba że chodzi tu o dokument o charakterze wyłącznie politycznym.

1.3 EKES cieszy się, że uwzględniono różne propozycje, które przedstawił na ten temat w swoich opiniach. Z tego względu odnotowuje z zadowoleniem ogłoszony zamiar wzmocnienia monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, bardziej rygorystycznych analiz skutków, oceny *ex post* o charakterze bardziej strategicznym i zintegrowanym, aktywniejszego i w większym stopniu odpowiedzialnego włączenia państw członkowskich i właściwych parlamentów, przy jednoczesnym zapewnieniu im wsparcia w zadaniach z zakresu stanowienia prawa. Przyjmuje ze szczególną satysfakcją propozycję zagwarantowania większego udziału obywateli i innych zainteresowanych stron w opracowywaniu, transpozycji i stosowaniu prawa wspólnotowego, zwłaszcza poprzez wydłużenie ogólnego okresu konsultacji publicznych oraz usprawnienie i zwiększenie efektywności procedur dotyczących naruszeń.

1.4 EKES uważa jednak, że komunikat nie zawierażądanego elementu, a mianowicie odpowiedniej konkretyzacji prawnych aspektów realizacji strategii „Europa 2020” lub też stosowania środków priorytetowych w ramach Aktu o jednolitym rynku.

1.5 Zdaniem EKES-u niezbędne jest, by w następstwie komunikatu przygotowano rzeczywisty plan działań określający cele, środki i instrumenty oraz zawierający ocenę skutków, warianty i stosunek korzyści do kosztów. Będzie to wymagało wcześniejszej rozległej dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.6 EKES wzywa zatem Komisję, aby w ramach działań podejmowanych w następstwie komunikatu zwróciła szczególną uwagę na ogólne wytyczne zawarte w niniejszej opinii i stanowisko, które Komitet już od lat zajmuje w tej dziedzinie.

1.7 EKES sądzi zwłaszcza, że należy lepiej określić niektóre aspekty, takie jak sposób dokonywania ocen skutków *ex ante* przez wszystkie instytucje wspólnotowe odpowiedzialne za ich wdrażanie, charakter i skład organu ds. kontroli ocen skutków, zastosowane parametry, szczególnie jeżeli chodzi o skutki praw podstawowych, jak też tryb i środki służące zagwarantowaniu większej przejrzystości. Sektor finansów, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego również wymagają bardziej szczegółowego podejścia sektorowego, a także lepszego określenia kryteriów ustalania priorytetów, mechanizmów oceny i rozpatrywania skarg, specjalnych instrumentów do nieformalnego wykrywania naruszeń, środków na rzecz poprawy działania sądów krajowych i innych środków uzupełniających.

1.8 Wreszcie, zdaniem EKES-u Komisja pominęła szereg ważnych aspektów, wzywa więc do ich odpowiedniego rozważenia oraz wyraźnego uwzględnienia. Chodzi tutaj szczególnie o wskaźniki i parametry ustalania jakości tekstów prawnych, konkretne środki upraszczania prawodawstwa, niewyjaśniony brak wyraźnego opowiedzenia się za opcją instrumentu „rozporządzenie”, zwłaszcza w celu osiągnięcia pełnej harmonizacji w kwestiach związanych z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego, niewybaczalne pominięcie systemów opcjonalnych czy

roli samoregulacji i współregulacji oraz zaskakujący brak jakiegokolwiek odniesienia do niezwykle ważnych prac prowadzonych w zakresie wspólnych ram odniesienia oraz do omawianych propozycji dotyczących większej harmonizacji europejskiego prawa umów.

1.9 Zdaniem Komitetu najsłabszym punktem komunikatu jest część dotycząca skutecznego wdrażania prawa wspólnotowego. Wzywa więc Komisję do dogłębnego rozważenia źródeł i zasadniczych przyczyn ogólnie niedoskonałego wdrażania wspólnotowego dorobku prawnego, co rokrocznie potwierdzają sprawozdania w tej sprawie, oraz do odpowiedniego uwzględnienia znaczącego wkładu i zaleceń EKES-u w różnych opiniach, a także do przeprowadzania systematycznej analizy środków niezbędnych do radykalnej zmiany obecnej sytuacji.

2. Wprowadzenie: pojęcia i kontekst

2.1 Według omawianego komunikatu „inteligentne regulacje” należy rozumieć jako regulacje:

- które obejmują cały cykl polityczny, od opracowania aktu prawnego po jego transpozycję, wdrożenie, ocenę i przegląd;
- które nadal należą do kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i instytucje europejskie;
- w których zasadniczą rolę odgrywa opinia podmiotów najbardziej zainteresowanych tymi regulacjami, co wymaga wzmocnienia uczestnictwa obywateli i zainteresowanych stron.

2.2 Komisja uważa, zgodnie ze stanowiskiem wielokrotnie i uporczywie powtarzanym przez jej przedstawiciela na spotkaniach przygotowawczych w sprawie niniejszej opinii EKES-u że chodzi tu jedynie o dokument o charakterze politycznym, a nie technicznym, co oznacza, że na próżno byłoby w nim szukać prawdziwej definicji „inteligentnych regulacji”.

2.3 Obecna inicjatywa w sprawie „inteligentnych regulacji” ma być jednak postrzegana jako ciąg dalszy „lepszego stanowienia prawa”, któremu instytucje wspólnotowe, a w szczególności Komisja, poświęciły ze znacznym powodzeniem wiele wysiłków w ostatnich 10 latach, podobnie jak EKES, który zawsze wspierał tę inicjatywę, co wyraźnie widać w jego różnych opiniach⁽¹⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Obecna sytuacja w zakresie prawa wspólnotowego wymaga pogłębionej refleksji nad jego opracowywaniem, redagowaniem, transpozycją i wdrażaniem; należy również rozważyć jego przegląd i uproszczenie.

3.2 EKES uważa więc, że temat ten zasługuje na szeroko zakrojoną dyskusję z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko ze względu na wpływ, jaki wywiera na nie prawodawstwo wspólnotowe, lecz także dlatego, że udział społeczeństwa obywatelskiego może decydująco przyczynić się do pożądanej poprawy obecnych ram regulacyjnych.

3.3 W tym kontekście komunikat, który jest jedynie dokumentem politycznym, nie wychodzi naprzeciw potrzebom. Komunikat obfituje w interesujące propozycje i dobre intencje, lecz brakuje w nim konkretnych środków i skutecznych instrumentów.

3.4 Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że ze względu na jego czysto polityczny charakter niezbędne jest, by towarzyszył mu rzeczywisty plan działań określający cele, środki i instrumenty, zawierający ocenę skutków i obejmujący warianty i stosunek korzyści do kosztów.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje analizę, od której wychodzi się w komunikacie, oraz proponowane w nim cele. Nie rozumie jednak potrzeby zmiany nazewnictwa z „lepszego stanowienia prawa” na „inteligentne regulacje”, chyba że chodzi tu o dokument o charakterze wyłącznie politycznym.

3.6 W związku z tym należy raz jeszcze podkreślić stanowisko EKES-u w tej dziedzinie:

- a) bardziej rygorystyczne stosowanie zasad „lepszego stanowienia prawa”;
- b) przejrzystość na wszystkich szczeblach opracowywania prawa;
- c) lepszy wybór instrumentów prawnych, w tym mechanizmów samoregulacji i współregulacji;
- d) rozwój systemu systematyczniejszego monitorowania transpozycji dyrektyw na szczeblu krajowym;
- e) nie należy pomijać nowej roli oraz uprawnień parlamentów krajowych wzmocnionych na mocy traktatu lizbońskiego;
- f) Komisja powinna częściej wydawać komunikaty interpretacyjne;
- g) konieczne są także większe wysiłki na rzecz uproszczenia i ujednolicenia przepisów.

4. Uwagi szczegółowe

A. Aspekty satysfakcjonujące

4.1 Przy szczegółowej analizie można wskazać na szereg pozytywnych aspektów w komunikacie, które należy przyjąć z zadowoleniem i poprzeć.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107 i Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

4.2 Przede wszystkim komunikat zawiera propozycję wzmocnienia monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także poprawy jakości tekstów prawnych, zwłaszcza poprzez bardziej rygorystyczne oceny skutków.

4.3 Wspomniano jednak także o zamiarze kontynuacji programów uproszczenia przepisów i zmniejszenia, co najmniej o 25 %, zbędnych obciążeń administracyjnych.

4.4 Należy także przyjąć z zadowoleniem pomysł oceny *ex post* o charakterze bardziej strategicznym i zintegrowanym, która uwzględniałaby nie tylko istniejące ramy prawne, lecz także odpowiednie skutki gospodarcze, społeczne i ekologiczne, i nie była prowadzona wybiórczo i w oderwaniu od inicjatyw prawodawczych *per se*.

4.5 W szczególności należy przyjąć z zadowoleniem wszystkie inicjatywy mające na celu skłonienie państw członkowskich do podjęcia obowiązków w zakresie stanowienia prawa, włączając przy tym parlamenty krajowe w sporządzanie tekstów prawnych, zgodnie z nowymi kompetencjami przyznanymi na mocy TFUE, a w szczególności art. 8 do 13.

4.6 W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje się gotowość Komisji nie tylko do udzielenia wsparcia różnym organom i instytucjom państw członkowskich zaangażowanym w transpozycję i wdrażanie prawa wspólnotowego, lecz także do zapewnienia udziału obywateli i innych zainteresowanych podmiotów w dyskusjach, które powinny odbywać się w każdym państwie członkowskim w ramach procesu przygotowywania przepisów wspólnotowych oraz ich transpozycji i dostosowaniu do prawa krajowego.

4.7 Szczególnie przychylnie ocenia się determinację Komisji, by usprawnić procedury dotyczące naruszeń oraz ustanowić priorytety, z uwzględnieniem roli SOLVIT, w obliczu potrzeby nowego impulsu oraz lepszego informowania zainteresowanych stron i zwiększenia ich zaufania.

4.8 Z zadowoleniem należy przyjąć zwłaszcza wydłużenie ogólnego okresu konsultacji publicznych z 8 do 12 tygodni w celu dalszego zwiększenia udziału wszystkich obywateli i zainteresowanych podmiotów. Środek ten należy z dniem EKES-u rozpatrywać w powiązaniu z treścią art. 11 traktatu lizbońskiego jako wkład w zapewnienie demokracji uczestniczącej w UE.

B. Aspekty, które można poprawić

4.9 EKES rozumie przyczyny, dla których zdaniem Komisji nadzór nad ocenami skutków powinien być nadal sprawowany przez wewnętrzny komitet odpowiedzialny za tę kwestię. Jednakże należy także uwzględnić poglądy wyrażone w konsultacji publicznej, zgodnie z którymi kontrola ta powinna być prowadzona przez zewnętrzną niezależną jednostkę. Ewentualnie można by też stworzyć wewnętrzną instytucję z udziałem przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. W każdym razie należy wzmocnić uprawnienia Rady ds. Ocen Skutków poprzez ustanowienie obowiązku przeprowadzania takich ocen. Ponadto Rada ds. Ocen Skutków nie ma kompetencji do zawieszenia sprawozdania z oceny skutków, a tym samym danego wniosku ustawodawczego, jeśli analiza

wykaże znaczące braki w przeprowadzonych pracach badawczych. Są to kwestie wymagające głębszej dyskusji, zważywszy że, jak uznaje sama Komisja, stanowią one kluczowy element tego systemu.

4.10 Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził w niedawnym sprawozdaniu, że Komisja Europejska nie uważa za konieczne prowadzenia konsultacji na temat projektów ocen skutków, mimo częstych wniosków zainteresowanych stron w tej sprawie. Konsultacje na temat projektów ocen skutków przyczyniłyby się do ulepszenia tego procesu z punktu widzenia zainteresowanych stron, zapewniając w ten sposób wprowadzenie „najlepszego produktu” do procesu wspólnego stanowienia prawa obejmującego Radę Ministrów i Parlament Europejski.

4.11 Trybunał Obrachunkowy wyraźnie wskazał w tym samym sprawozdaniu, że jedną ze słabości systemu ocen skutków UE jest fakt, że ani Parlament Europejski, ani Rada nie analizują systematycznie wpływu swoich własnych zmian. EKES zachęca Radę i Parlament Europejski do opracowania i opublikowania przystępnych streszczeń ich ocen skutków oraz do przestrzegania umowy międzyinstytucjonalnej⁽²⁾.

4.12 W komunikacie nie objaśniono, jakie parametry mogą być wykorzystane w zamierzonych ocenach skutków⁽³⁾.

4.13 Jeżeli chodzi o poprawę przejrzystości systemu, Komisja powinna określić, w jaki sposób i za pomocą jakich nowych środków zamierza to osiągnąć.

4.14 Jeżeli chodzi o ocenę skutków w przypadku praw podstawowych, korzystne by było, gdyby Komisja określiła, w jaki sposób i za pomocą jakich środków zamierza ją przeprowadzić.

4.15 Obecny kryzys finansowy i gospodarczy uwydatnił potrzebę ponownego rozważenia roli regulacji i reglamentacji podmiotów rynkowych, w związku z czym nowa inicjatywa „inteligentnych regulacji” powinna dotyczyć poszczególnych sektorów, przy czym w komunikacie należy poświęcić szczególną uwagę sektorowi finansów, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego.

4.16 Jeżeli chodzi o realizację uprawnień w zakresie naruszeń, a zwłaszcza „środków organizacji wewnętrznej niezbędnych do sprawnego i bezstronnego wypełniania zadań w zgodzie z Traktatem”⁽⁴⁾, proponuje się, by Komisja określiła kryteria pierwszeństwa, mechanizmy oceny i rozpatrywania skarg, instrumenty służące nieformalnemu wykrywaniu naruszeń oraz sposoby poprawy funkcjonowania sądów krajowych i innych instrumentów uzupełniających (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, rozwiązania alternatywne i pozasądowe).

⁽²⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 wersja ostateczna.

C. Brakujące aspekty

4.17 Jeżeli chodzi o poprawę jakości tekstów prawnych, brakuje wskazania czynników i parametrów jej oceny.

4.18 Jeżeli chodzi o uproszczenie przepisów, brakuje odniesień do konkretnych środków, które wydają się oczywiste, np.:

— wysiłki na rzecz rzeczywistego i właściwego ujednoczenia, a nie tylko kompilacja tekstów;

— opublikowanie pełnych tekstów w wersji sprawdzonej i zmienionej, zamiast zwykłego „kolażu” i odsyłania do artykułów różnych aktów prawnych.

4.19 Brakuje wyraźnego uznania opowiedzenia się za instrumentem „rozporządzenie” zamiast stosowania dyrektyw, mimo że podejście to wynika ze strategii „Europa 2020”.

4.20 Brakuje powiązania między bardzo ważnymi pracami prowadzonymi w zakresie wspólnych ram odniesienia a niedawnymi i diskutowanymi propozycjami Komisji dotyczącymi większej harmonizacji europejskiego prawa umów ⁽⁵⁾.

4.21 Brakuje wzmianki o potrzebie systematycznego uwzględniania opcji 28. systemu w ramach inicjatyw związanych z „lepszym stanowieniem prawa” ⁽⁶⁾.

4.22 Komitet wyraża też zdziwienie, że nie wspomniano ani słowem o roli samoregulacji i współregulacji oraz konieczności wcześniejszego rozważenia kwestii, które mogą być korzystnie rozwiązane przy zastosowaniu „prawa miękkiego” zamiast regulacji.

4.23 Najślabszym elementem komunikatu są jednak aspekty związane ze stosowaniem prawa wspólnotowego. EKES pragnie tutaj zwrócić uwagę na swoje opinie w tej sprawie ⁽⁷⁾ oraz na konkluzje niedawnej konferencji prezydencji belgijskiej na ten temat ⁽⁸⁾.

4.24 Szczególnie ważne jest tutaj sprawozdanie Komisji z 1.10.2010 ⁽⁹⁾ w sprawie wdrażania prawa wspólnotowego, w którym pomimo niewielkiej poprawy w porównaniu z poprzednim rokiem, stwierdzono, że opóźnienie transpozycji wystąpiło średnio w 51 % przypadków, zaś średni okres procedury w sprawie naruszeń wynosił 24 miesiące.

⁽⁵⁾ Zielona księga Komisji w sprawie możliwości politycznych w zakresie postępów w kierunku ustanowienia europejskiego prawa umów dla konsumentów i przedsiębiorstw (COM(2010) 348 wersja ostateczna).

⁽⁶⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u „28. system” (Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 26), a także wzmianki o tej metodzie w niedawnych kluczowych sprawozdaniach, np. raporcie Montiego „Nowa strategia dla jednolitego rynku” z 9.5.2010, raporcie Felipe Gonzáleza „Projekt Europa 2030” z 8.5.2010 czy raporcie Lamasouré’a „Obywatel i stosowanie prawa wspólnotowego” z 8.6.2008.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52 i Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100.

⁽⁸⁾ Konferencja wysokiego szczebla pt. „Dzień egzekwowania ochrony konsumenta europejskiego” (Bruksela, 22.9.2010).

⁽⁹⁾ COM(2010) 538 wersja ostateczna, „27. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za rok 2009)”.

4.25 Komisja nie wskazuje tutaj żadnych głównych przyczyn poruszanego często przez Komitet problemu powszechnego niedostatecznego wdrażania dorobku wspólnotowego w państwach członkowskich. Można to uzasadnić jedynie faktem, że jest to dokument o charakterze czysto politycznym. Jednakże ze względu na znaczenie tej kwestii w ramach inteligentniejszych regulacji należy zwrócić uwagę na pewne aspekty:

a) nieprawidłowe lub niepełne wdrożenie przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, gdzie często postrzegane są jako niepożądane i sprzeczne z praktyką, zwyczajami i interesami krajowymi;

b) brak woli politycznej ze strony władz krajowych do przestrzegania i egzekwowania przepisów postrzeganych jako obce krajowemu porządkowi prawnemu i tradycji;

c) utrzymującą się tendencję do uzupełniania przepisów wspólnotowych nowymi, zbędnymi uregulowaniami bądź do wybierania pewnych elementów przepisów, a ignorowania pozostałych (znane zjawiska *gold-plating*, czyli nadmiernie rygorystycznego wdrażania, oraz *cherry-picking*, czyli wybiórczego podejścia), z zaleceniami, by „tabele zgodności” odnoszące się do umowy międzyinstytucjonalnej ⁽¹⁰⁾ i umowy ramowej między Komisją a PE, które mają opracować państwa członkowskie, wskazywały wyraźnie, które z przepisów w zakresie transpozycji stanowią przypadki nadmiernej regulacji;

d) brak konkretnego przygotowania władz krajowych w zakresie zrozumienia i wdrażania dorobku wspólnotowego;

e) niekiedy brak konkretnego przeszkolenia niektórych sędziów i innych podmiotów systemu sądownictwa (adwokatów, urzędników sądowych itp.) w dziedzinie prawa wspólnotowego, co czasami prowadzi do błędnego stosowania, a nawet do niestosowania, transponowanych przepisów oraz do częstego wdrażania „równoległych” norm prawa krajowego;

f) konieczność rozszerzenia środków w zakresie współpracy administracyjnej, mających na celu zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a szczególnie organizacji zajmujących się ochroną konsumentów;

g) brak planowania i harmonizacji sankcji prawnych, co pozostawiono w gestii państw członkowskich.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

4.26 Ponadto Komisja powinna priorytetowo potraktować informowanie i szkolenie krajowych władz publicznych, zwłaszcza tych, które mają bezpośrednie kompetencje w zakresie stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. W tej dziedzinie należałoby wzmocnić informowanie i szkolenie sędziów oraz innych urzędników wymiaru sprawiedliwości, do których ostatecznie należy decyzja co do interpretacji i zastosowania prawa w konkretnych przypadkach będących przedmiotem sporu.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
