

Opinia Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje”

(2012/C 9/04)

KOMITET REGIONÓW

- Uważa, że inteligentne regulacje powinny oznaczać ograniczenie biurokracji oraz obciążeń administracyjnych, nie tylko dla obywateli i zainteresowanych podmiotów, lecz także dla władz lokalnych i regionalnych. Odrzuca natomiast czysto ilościowe podejście do kwestii regulacji.
- Odnotowuje częstsze odniesienia do wymiaru lokalnego i regionalnego inteligentnych regulacji i związanych z nimi własnych działań i kompetencji KR-u, jako uznanie roli władz lokalnych i regionów w kształtowaniu polityki i wdrażaniu prawodawstwa UE.
- Wzywa Komisję Europejską i inne instytucje UE do większego uwzględniania władz szczebla lokalnego i regionalnego podczas opracowywania prawa, oceny jego oddziaływania czy określania sposobu realizacji strategii politycznych i celów UE.
- Uważa, że oprócz celu Unii Europejskiej dotyczącego spójności terytorialnej (art. 3 TUE), zarówno klauzule horyzontalne traktatu lizbońskiego dotyczące kwestii społecznych (art. 9 TFUE) i ekologicznych (art. 11 TFUE), jak i potrójny cel strategii „Europa 2020” wymagają ocen skutków uwzględniających w równym stopniu terytorialne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne konsekwencje regulacji.
- Potwierdza swą gotowość do wniesienia wkładu w wysiłki innych instytucji UE w tym zakresie, jeśli potrzebne są dane dotyczące władz szczebla lokalnego i regionalnego, zwracając jednocześnie uwagę na swe ograniczone zasoby i podstawową misję.
- Uważa, że należy przyjąć wspólne podejście instytucji UE do ocen skutków i że KR powinien uczestniczyć w formułowaniu każdego takiego podejścia.
- Popiera plany dokonania przeglądu umowy o współpracy między KR-em a Komisją Europejską z uwzględnieniem zmian instytucjonalnych wprowadzonych traktatem lizbońskim, konieczności wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów oraz ewolucji roli politycznej KR-u. Należy też zapewnić ulepszenie i rozwój współpracy w zakresie ocen skutków oraz ustanowienie mechanizmu umożliwiającego wkład KR-u w roczne sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Sprawozdawca	Lord Graham TOPE (UK/ALDE), członek rady londyńskiej gminy Sutton
Dokumenty źródłowe	Komunikat Komisji „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej” COM (2010) 543 wersja ostateczna Sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (XVII sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2009) COM(2010) 547 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

A. *Inteligentne regulacje*

1. Z zadowoleniem przyjmuje koncepcję inteligentnych regulacji, która potwierdza i poszerza ideę cyklu politycznego UE, w ramach którego prawodawstwo byłoby stale poddawane przeglądowi i dostosowywane do nowych wyzwań i warunków w oparciu o gruntowną ocenę, a także praktyczne doświadczenia z jego wdrażania.

2. Uważa, że inteligentne regulacje powinny oznaczać ograniczenie biurokracji oraz obciążeń administracyjnych, nie tylko dla obywateli i zainteresowanych podmiotów, lecz także dla władz lokalnych i regionalnych. Odrzuca natomiast czysto ilościowe podejście do kwestii regulacji, gdyż priorytety polityczne nie mogą być podporządkowane założeniom co do ogólnej objętości prawodawstwa. W związku z tym postuluje, by oceny skutków obejmowały również zagadnienie kosztów wynikających z braku regulacji europejskich.

3. Wyraża ubolewanie, że narzędzia z zakresu inteligentnych regulacji wydają się nie mieć zastosowania do aktów delegowanych i wykonawczych („komitologia”). W zakresie tych procedur nie ma wystarczająco jasnego nadzoru i przejrzystości.

Rola władz lokalnych i regionalnych

4. Odnotowuje częstsze odniesienia do wymiaru lokalnego i regionalnego inteligentnych regulacji i związanych z nimi własnych działań i kompetencji KR-u, jako uznanie roli władz lokalnych i regionów w kształtowaniu polityki i wdrażaniu prawodawstwa UE.

Konsultacje

5. Zwraca uwagę, że w większości opinii KR-u wyrażono obawy co do stopnia konsultacji lub zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie inicjatyw UE. W opiniach często wzywa się do większego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w przygotowanie nowych strategii politycznych i przepisów, w ocenę ich potencjalnych skutków oraz w ich wdrażanie.

6. Wzywa Komisję Europejską i inne instytucje UE do większego uwzględniania władz szczebla lokalnego i regionalnego podczas opracowywania prawa, oceny jego oddziaływania czy określania sposobu realizacji strategii politycznych i celów UE.

7. Z zadowoleniem przyjmuje więc zamiar dokonania przeglądu aktualnych procedur konsultacyjnych i wydłużenia okresu na odpowiedź.

8. Uważa, że wyniki konsultacji należy opublikować i przeanalizować, np. w jaki sposób wykorzystano odpowiedzi w opracowaniu lub zmianie wniosku, jakich wypowiedzi nie uwzględniono itp.

9. Podkreśla swoje zaniepokojenie faktem, że otwarte konsultacje faworyzują dobrze zorganizowanych i posiadających znaczne zasoby respondentów bądź szczególnie interesy mniejszości; dlatego też nadal przywiązuje dużą wagę do odpowiedzi reprezentatywnych stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych oraz odpowiedzi innych podmiotów.

Obciążenia administracyjne i finansowe

10. Odnotowuje działania grupy wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych („Grupa Stoibera”).

11. Podkreśla swoje zaniepokojenie, że grupa ta oraz Komisja Europejska skupiają się prawie wyłącznie na bezpośrednich obciążeniach związanych z przepisami UE dla małych przedsiębiorstw. Komitet uznaje, że jest to ważna przeszkoda we wzroście gospodarczym i przypomina, że uciążliwe obowiązki sprawozdawcze dla władz krajowych, regionalnych i lokalnych ostatecznie przekładają się na obciążenia administracyjne dla obywateli i przedsiębiorstw na szczeblu krajowym lub niższym od krajowego. Uznaje, że należy się zająć także obciążeniami dla władz lokalnych i regionalnych oraz złagodzić je.

12. Przyjmuje z zadowoleniem obecną inicjatywę na rzecz identyfikowania sprawdzonych rozwiązań z zakresu wdrażania nowych przepisów w mniej obciążający sposób i przypomina czynny wkład KR-u – za pośrednictwem specjalnego sprawozdania oraz stałego obserwatora w Grupie Stoibera – w gromadzenie najlepszych rozwiązań lokalnych i regionalnych w tym względzie. Podkreśla niemniej, że UE powinna się skupić przede wszystkim na zapobieganiu nadmiernym obciążeniom administracyjnym.

13. Przyjmuje do wiadomości sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności za 2010 r. (18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa) i uznaje, że sprawozdanie to wskazuje, iż Komisja uwzględnia analizę stosowania zasady pomocniczości przeprowadzoną przez KR.

Ocena skutków

14. Przypomina, że na mocy traktatu lizbońskiego każdy projekt aktu ustawodawczego UE musi zawierać ocenę jego potencjalnych skutków, z uwzględnieniem również szczebla lokalnego i regionalnego.

15. Utrzymuje, że starając się o uproszczenie i udoskonalenie europejskiego prawodawstwa, należy zwracać uwagę na odpowiednie wyważenie, tak aby przeprowadzenie oceny *ex-post* i *ex-ante* nie wiązało się z większymi obciążeniami administracyjnymi dla poszczególnych szczebli sprawowania władzy i administracji.

16. Podkreśla znaczenie zarówno oceny skutków *ex ante*, jak i oceny *ex post* w ramach kształtowania polityki i przepisów oraz z zadowoleniem przyjmuje wzmocnioną rolę oceny *ex post*.

17. Przyjmuje do wiadomości roczne sprawozdanie Rady ds. Ocen Skutków za 2010 rok. Uważa, że ta Rada ma do odegrania ważną rolę, lecz powinna być bardziej niezależna od Komisji Europejskiej.

18. Jego zdaniem dowodzi to, że proces oceny skutków i rola Rady ds. Ocen Skutków skłaniają do ściślejszego i trwałego monitorowania przez służby Komisji Europejskiej stosowania zasady pomocniczości. Wyraźnie wskazuje na to fragment sprawozdania, w którym wymieniono przypadki, gdy dane zebrane w procesie oceny skutków doprowadziły do zmiany stanowiska dyirekcji generalnej Komisji co do konieczności i możliwej wartości dodanej przepisów.

19. Zwraca uwagę, że w sprawozdaniu Rady ds. Ocen Skutków zauważono tendencję do przeprowadzania i publikowania ocen skutków na temat ostatecznych wersji wniosków legislacyjnych, a nie komunikatów na wczesnym etapie kształtowania polityki. Wzywa do przeprowadzania ocen skutków na wczesnym etapie inicjatyw politycznych o dużej widoczności i znaczącym wpływie, zwłaszcza gdy celem takich propozycji jest przedstawienie decydom politycznym wachlarza konkretnych opcji politycznych na późniejszym etapie.

20. Odnotowuje, że w sprawozdaniu wspomina się o potrzebie uwzględnienia oceny skutków społecznych oraz kosztów administracyjnych w ocenach skutków przygotowywanych przez poszczególne dyrekcje generalne, lecz brakuje wzmianki o ocenie konkretnych skutków terytorialnych oraz potencjalnej roli KR-u we wspieraniu Komisji Europejskiej w procesie oceny skutków. Wzywa Komisję Europejską do podjęcia tej kwestii oraz do uwzględnienia postępów w sprawozdaniu Rady ds. Ocen Skutków za 2011 rok.

21. Uważa za pożądane, by DG REGIO była w pełni włączona do prac Rady ds. Ocen Skutków, gdyż jest to dyrekcja generalna najbardziej nastawiona na sprawę terytorialne.

22. Uważa, że oprócz celu Unii Europejskiej dotyczącego spójności terytorialnej (art. 3 TUE), zarówno klauzule horyzontalne traktatu lizbońskiego dotyczące kwestii społecznych

(art. 9 TFUE) i ekologicznych (art. 11 TFUE), jak i potrójny cel strategii „Europa 2020” wymagają ocen skutków uwzględniających w równym stopniu terytorialne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne konsekwencje regulacji.

23. Uważa, że wysokiej jakości oceny skutków oraz monitorowanie stosowania przepisów wymagają czasu i znacznych zasobów ludzkich, aby zapewnić jednocześnie odpowiedni poziom wiedzy i ogólne spojrzenie.

24. Wyraża zastrzeżenia dotyczące skłonności do powierzenia oceny skutków podmiotom „niezależnym”, czyli do przekazywania tego zadania zewnętrznym konsultantom lub komisjom *ad hoc*. Można wątpić, czy prowadzi to rzeczywiście do większej przejrzystości i niezależności. Oznacza to również negowanie misji Komisji, która polega na reprezentowaniu wspólnotowego interesu ogólnego. Pociąga to także za sobą ryzyko faworyzowania tych, którzy posiadają wystarczający potencjał, by prowadzić takie analizy kosztem samorządów, organizacji pozarządowych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego lub pracowników, których środki są dużo skromniejsze.

25. Potwierdza swą gotowość do wniesienia wkładu w wysiłki innych instytucji UE w tym zakresie, jeśli potrzebne są dane dotyczące władz szczebla lokalnego i regionalnego, zwracając jednocześnie uwagę na swe ograniczone zasoby i podstawową misję.

Porozumienia międzyinstytucjonalne

26. Przypomina, że jego zdaniem skutki nowych przepisów UE dla organów lokalnych i regionalnych mogą wynikać tak z poprawek Parlamentu Europejskiego i Rady, jak i z pierwotnego wniosku Komisji Europejskiej. Wzywa te dwie pierwsze instytucje do zwrócenia większej uwagi na wpływ terytorialny ich decyzji w całym procesie legislacyjnym i oferuje swoją fachową wiedzę w tej dziedzinie. Uważa, że trzeba rozważyć konkretne możliwości takiej współpracy KR-u z Parlamentem Europejskim i Radą w zakresie ocen skutków, kontroli przestrzegania zasady pomocniczości oraz wdrażania przepisów UE, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*.

27. Wzywa swoich sprawozdawców do rozważenia wpływu ich zaleceń na obciążenia finansowe i administracyjne, a także na środowisko, tkankę społeczną, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz na społeczeństwo obywatelskie.

28. Uważa, że należy przyjąć wspólne podejście instytucji UE do ocen skutków i że KR powinien uczestniczyć w formułowaniu każdego takiego podejścia.

29. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska, w kontekście systemu wczesnego ostrzegania ustanowionego na mocy traktatu lizbońskiego, odpowiednio uwzględnia uzasadnione opinie parlamentów krajowych, mimo niespełnienia koniecznego progu „żółtej kartki”. Zważywszy na rolę i zadania KR-u w procesie monitorowania stosowania zasady pomocniczości, wzywa on Komisję Europejską do przedstawienia mu uzasadnionych opinii nadesłanych przez parlamenty krajowe, wraz z ich tłumaczeniami i odpowiedzią Komisji.

30. Popiera plany dokonania przeglądu umowy o współpracy między KR-em a Komisją Europejską z uwzględnieniem zmian instytucjonalnych wprowadzonych traktatem lizbońskim, konieczności wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów oraz ewolucji roli politycznej KR-u. Należy też zapewnić ulepszenie i rozwój współpracy w zakresie ocen skutków oraz ustanowienie mechanizmu umożliwiającego wkład KR-u w roczne sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Grupa wysokiego szczebla ds. sprawowania rządów

31. Uważa, że grupa ta zapewnia cenne forum na szczeblu urzędników służby cywilnej państw członkowskich i instytucji europejskich, w tym KR-u, służące omawianiu praktycznych aspektów europejskiego sprawowania rządów i wymianie sprawdzonych rozwiązań.

32. W związku z tym wyraża ubolewanie, że pełne posiedzenie nie zostanie zorganizowane ani przez węgierską ani polską prezydencję UE w 2011 r. i wzywa do wznowienia działalności tej grupy w 2012 r.

B. Pomocniczość

33. Przypomina, że w traktacie lizbońskim umieszczono wyraźne odniesienie do samorządów lokalnych i regionalnych oraz do lokalnego i regionalnego wymiaru zasady pomocniczości, co oznacza, że UE musi szanować kompetencje władz lokalnych i regionalnych podczas proponowania i przyjmowania nowych przepisów w oparciu o kompetencje dzielone. Przypomina również, że traktat lizboński przyznaje KR-owi pierwszoplanową rolę w odniesieniu do pomocniczości, co oznacza, że ma on bronić nie tylko poszanowania uprawnień władz lokalnych i regionalnych, lecz także propagować poszanowanie zasady pomocniczości w odniesieniu do wszystkich szczebli sprawowania rządów.

34. Ponownie podkreśla swoje zobowiązanie do dalszej współpracy z Komisją Europejską, jeśli chodzi o włączanie koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów do głównych strategii europejskich i polityk wspólnotowych, zwłaszcza w kontekście realizacji strategii „Europa 2020”.

35. Zwraca uwagę na roczne sprawozdanie KR-u w sprawie pomocniczości za 2010 rok, przyjęte przez Prezydium KR-u 4 marca 2011 r., wraz z tematami, które wyznaczą kształt programu prac Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości. W sprawozdaniu stwierdzono, że wzmocnienie monitorowania stosowania zasady pomocniczości i wkład we włączenie kultury pomocniczości do głównego nurtu procesu decyzyjnego UE są głównymi priorytetami KR-u.

36. Pozytywnie ocenia fakt, że w żadnej opinii nie stwierdzono bezpośredniego naruszenia zasady pomocniczości. Wskazuje to na powagę, z jaką Komisja Europejska traktuje przestrzeganie tej zasady i podkreśla znaczenie kontrolnej roli KR-u.

37. Z zadowoleniem przyjmuje wzrost liczby konsultacji z Siecią Monitorującą Stosowanie Zasady Pomocniczości, która może dostarczyć szczegółowych uwag praktycznych pochodzących od wielu różnych organów lokalnych i regionalnych. Wzywa partnerów sieci do większego zaangażowania w działania i konsultacje sieci, aby zwiększyć reprezentatywność wyników jej działalności konsultacyjnej.

38. Komitet uznaje potrzebę terminowej, dokładnej i skutecznej transpozycji prawa UE, a także jego właściwego stosowania przez wszystkie szczeble sprawowania rządów w państwach członkowskich i rozumie, że niekiedy konieczne będzie postępowanie o naruszenie przepisów, by nakładać kary w przypadkach ich nieprzestrzegania oraz jako środek odstraszający. Wyraża jednak zaniepokojenie, że Komisja Europejska w coraz większym stopniu próbuje ustalać, kiedy i jak rządy państw członkowskich mają egzekwować przestrzeganie przepisów UE przez władze lokalne i regionalne, zgodnie z transpozycją do prawa krajowego. Uważa, że na mocy zasady pomocniczości jest to obowiązkiem samych rządów krajowych, a w odpowiednich przypadkach samorządów regionalnych, przy czym należy zapewnić realizację ogólnych celów prawodawstwa UE.

Bruksela, 11 października 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO