

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

### 510. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 16 I 17 WRZEŚNIA 2015 R.

#### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”**

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

#### **Sprawozdawca: Bernd DITTMANN**

Dnia 1 czerwca 2015 r. Komisja, 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 „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”*

(COM(2015) 215 final).

Ustanowiony zgodnie z art. 19 regulaminu wewnętrznego podkomitet „Lepsze stanowienie prawa”, któremu powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, w dniu 2 września 2015 r. jednomyślnie przyjął projekt swej opinii.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Komitet stosunkiem głosów 174 do 3 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

#### **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Lepsze, inteligentne stanowienie prawa (LSP) jest wspólnym zadaniem wszystkich europejskich instytucji i państw członkowskich, przy czym nadrzędnym celem jest poprawa jakości europejskiego stanowienia prawa dla dobra obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników. LSP nie zastępuje jednak decyzji politycznych. LSP jest procesem, który zmienia się w miarę upływu czasu. Udało się już w ten sposób wiele osiągnąć, lecz nadal pozostaje potencjał poprawy.

1.2. EKES już od dawna na szeroką skalę angażuje się w tematykę LSP, co można zauważyć w zestawieniu jego najważniejszych opinii w sprawie LSP<sup>(1)</sup>. Podejmuje on tym samym szczególną odpowiedzialność za wspieranie i akceptację europejskiego prawa i LSP w społeczeństwie obywatelskim.

1.3. EKES stwierdza, że jest niewystarczająco uwzględniany w programie na rzecz LSP, w stosunku do roli i funkcji powierzonej mu w traktatach UE i umowach o współpracy z Komisją i Parlamentem Europejskim (PE). Wzywa do włączenia organów doradczych UE do porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

1.4. EKES popiera szerokie zaangażowanie zainteresowanych stron poprzez konsultacje w trakcie całego cyklu życia określonego środka politycznego i odsyła w tym kontekście do opinii EKES-u w sprawie oceny wytycznych w sprawie konsultacji. Pragnie podkreślić, że odpowiedni dobór grupy docelowej oraz troska o reprezentatywność zainteresowanych stron to jego zdaniem istotne aspekty lepszego stanowienia prawa, które warto poprawić.

<sup>(1)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Przy wyborze ekspertów do Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, platformy REFIT i do wszystkich innych organów, jak i do udziału w wysłuchaniach, warsztatach i w innych okolicznościach należy, zdaniem EKES-u, zapewnić jak największą niezależność, bezstronność i przejrzystość.

1.6. EKES apeluje o włączenie samoregulacji i współregulacji do porozumienia międzyinstytucjonalnego, aby przy rozwiązywaniu kwestii politycznych były one brane pod uwagę na równi ze środkami regulacyjnymi.

1.7. EKES apeluje, by nieformalne rozmowy trójstronne zostały ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz by większość stanowionej prawa była przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

1.8. EKES wzywa do silniejszego zainteresowania Komisji niedociągnięciami w transpozycji i wprowadzaniu w życie prawa UE przez państwa członkowskie i domaga się, by stanowiąc prawo, stosować rozporządzenia zamiast dyrektyw.

## 2. Program UE na rzecz LSP – podstawowa ocena

2.1. EKES jest przekonany, że środki i narzędzia z zakresu LSP powinny przyczynić się do poprawy jakości i skuteczności europejskich aktów prawnych, tworzenia prostych, zrozumiałych i spójnych przepisów, które wnoszą wkład w realizację celów opisanych w traktatach UE, a zwłaszcza w wzmocnienie i urzeczywistnienie europejskiego rynku wewnętrznego, oraz stanowią wartość dodaną dla obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników w Europie.

2.2. Europa jest wspólną przestrzenią prawną, która musi gwarantować dobre, niezawodne i możliwe do stosowania ramy prawne. Koncepcja LSP – która ma koncentrować się zarówno na środkach *ex ante* na poziomie UE, jak i na konsekwentnej transpozycji i wprowadzaniu w życie prawa UE w państwach członkowskich i przewiduje środki z zakresu LPS w trakcie całego cyklu życia aktu prawnego<sup>(2)</sup> – będzie stanowiła cenny wkład na rzecz integracji europejskiej i obywateli pod warunkiem że nie ograniczy się tylko do nowych procedur i instrumentów technokratycznych, lecz gdy wszystkie instytucje europejskie i państwa członkowskie zaangażują się w wypracowanie kultury LSP.

2.3. Komisja przedstawia komunikat i przynależne do niego dokumenty jako nowy początek. Propozycje te należy bez wątpienia określić jako ambitne. Komitet chciałby jednak zauważyć, że LSP nie jest nowym tematem, lecz jest omawiane i rozwijane od wielu lat. Osiągnięte w ten sposób ulepszenia przyczyniły się do tego, że prawo UE charakteryzuje się zasadniczo wysoką jakością – z korzyścią dla obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników w Europie. EKES jest zdania, że w porównaniu z ustawodawcami krajowymi lub międzynarodowymi mechanizmy i procedury wypracowane na poziomie UE działają dobrze i są w stanie zapewniać wysoką jakość stanowienia prawa<sup>(3)</sup>. Jak pokaże niniejsze sprawozdanie, istnieje jednak nadal potencjał poprawy. EKES stwierdza jednak, że za pomocą LSP wiele już zrobiono i osiągnięto.

2.4. W kontekście narastającej krytyki koncepcji LSP, EKES podkreśla, że jego zdaniem w UE nie powinno chodzić o „więcej” lub „mniej” regulacji ani o to, aby dokonywać deregulacji określonych obszarów polityki lub podporządkowywać je innym priorytetom, a tym samym kwestionować wartości, za którymi opowiada się UE – ochronę socjalną, ochronę środowiska i prawa podstawowe<sup>(4)</sup>. LSP jest przede wszystkim środkiem pomocniczym, który powinien zagwarantować, by w oparciu o dowody, w świetle wyżej wymienionych wartości, skutecznie realizować cele polityczne przy jak najmniejszych obciążeniach, bez ograniczania praw chroniących środowisko i praw konsumentów lub standardów socjalnych i bez tworzenia nowych organów, co prowadzi do przesunięć kompetencyjnych w strukturze instytucjonalnej. LSP nie może i nie ma prawa zastępować decyzji politycznych.

<sup>(2)</sup> Cykl życia obejmuje powstanie inicjatywy w Komisji od fazy przygotowawczej i fazy projektu, poprzez przyjęcie projektu przez Komisję, procedurę ustawodawczą, wejście w życie aktu prawnego, transpozycję, stosowanie przez państwa członkowskie, ocenę przez Komisję, badanie w ramach programu REFIT i ewentualnie aktualizację, przegląd, po uchyleniu i przedłożeniu nowego projektu.

<sup>(3)</sup> *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness.*

<sup>(4)</sup> COM(2015) 215 final.

2.5. EKES aktywnie współdziała na rzecz demokratycznego kształtowania i stosowania prawa UE. Komitet już od lat na dużą skalę angażuje się w problematykę LSP i sporządził szereg opinii, które zawierają konkretne zalecenia dotyczące dalszego kształtowania tej koncepcji. Dostępne jest zestawienie tych zaleceń<sup>(5)</sup>, które powinno zostać wykorzystane jako impuls i pula pomysłów na potrzeby dalszego ulepszania programu LSP. Pokazuje to, że EKES ponosi szczególną odpowiedzialność za wspieranie i akceptację celów LSP w społeczeństwie obywatelskim. Także teraz Komitet jest gotowy wnieść wkład w przejrzyste, demokratyczne i spójne LSP.

2.6. EKES ubolewa, że komunikat Komisji i cały pakiet związany z LSP niewystarczająco podejmuje kwestię ustanowionej w Traktatach roli, funkcji i reprezentatywności EKES-u, a w związku z tym pozostaje niewykorzystany potencjał fachowej wiedzy i kompetencji jego członków i realizacji zadań EKES-u. Udział EKES-u w przedłożonym programie na rzecz LSP przewidziano jedynie w ramach platformy REFIT (obszar *ex post*), co nie odzwierciedla w wystarczający sposób jego zadań i odpowiedzialności za wzmocnienie legitymacji demokratycznej i skuteczności instytucji.

2.7. EKES domaga się zatem należytego uwzględnienia w programie na rzecz LSP. Niniejsze sprawozdanie zawiera propozycje, w jaki sposób i gdzie EKES powinien zostać włączony.

### 3. Porozumienie międzyinstytucjonalne – W kierunku wspólnej kultury LSP

3.1. Komunikat Komisji podejmuje m.in. kwestię środków planowanych w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. EKES uważa wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego za jeden z kluczowych elementów programu na rzecz LSP. Należy wspierać Komisję w konsekwentnym rozwijaniu celów z zakresu LSP z udziałem całego społeczeństwa obywatelskiego. Potrzebne do tego jest jednak w szczególności wsparcie organów prawodawczych – Rady i PE. Wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego jest ambitny i może się powieść tylko dzięki jednoznaczemu opowiedzeniu się wszystkich instytucji za celami i przesłaniem LSP oraz dzięki konsekwentnemu stosowaniu propozycji zawartych w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, w świetle traktatów UE. Niepowodzenie negocjacji oznaczałoby duży regres, cofający się nawet dalej niż zobowiązania porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r.

3.2. Mimo uznania roli i znaczenia EKES-u przez PE<sup>(6)</sup> nigdzie w porozumieniu międzyinstytucjonalnym nie wspomina się ani o EKES-ie, ani o KR-ze, ani o przyznanej im w traktatach roli oraz funkcji. Jest to niedopuszczalne.

3.3. O ile Komisja zawczasu zasięgnie opinii EKES-u, Komitet jest gotów wesprzeć instytucje UE w działaniach na rzecz lepszego stanowienia prawa, w szukaniu nowych pomysłów. Może wypowiedzieć się w ramach swych kompetencji na temat planowanych projektów, zadbać o ich wysoką jakość, w stosownych przypadkach monitorować inicjatywy UE, a w szczególnych sytuacjach w posłużyć nawet jako zespół testowy dla planowanych inicjatyw.

3.4. EKES domaga się zatem uwzględnienia obu instytucji doradczych UE w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w odniesieniu do środków z zakresu LSP, które zostały im przyznane w traktatach UE i w umowach o współpracy z Komisją i PE.

3.5. Ocena konkretnych merytorycznych treści porozumienia międzyinstytucjonalnego zostanie przedstawiona w opinii z inicjatywy własnej, po jego przyjęciu przez Radę i PE.

### 4. Ocena komunikatu w sprawie programu na rzecz LSP

#### 4.1. Zmiana trybu funkcjonowania na poziomie europejskim

4.1.1. Komisja pragnie uzyskiwać lepsze regulacje i lepsze wyniki, dzięki swojej nowej organizacji wewnętrznej i ukierunkowaniu środków według wytycznych politycznych, organizacji spójnego programu pracy na poziomie UE i wzmocnionemu współdziałaniu z instytucjami.

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie w sprawie Programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa (2014/2150 (INI); sprawozdawczyni: Sylvia Yvonne Kaufmann w pkt 19.

4.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wprowadziła ustrukturyzowaną wymianę z Radą i PE dotyczącą rocznego programu prac oraz wieloletniego programowania oraz że zgodnie z porozumieniem o współpracy z EKES-em zasięga jego opinii przed publikacją rocznego programu prac. Wymiana ta powinna obejmować cały cykl planowania i zagwarantować efekty synergii poprzez realizację systematycznego dialogu EKES-u z PE, Komisją i Radą, dzięki któremu będzie można dokładnie obserwować środki programu prac również po jego przyjęciu i ulepszać ogólną współpracę. EKES proponuje, aby planowanie nowych inicjatyw i priorytetów przebiegało również w świetle i z uwzględnieniem istniejących strategii i planów integracji (jak np. strategii „Europa 2020”, rocznego programu na rzecz wzrostu gospodarczego i semestru europejskiego i zaleceń dla poszczególnych krajów) i aby zawierało szczegółowe informacje, w jaki sposób planowane środki wpisują się w istniejące strategie i odzwierciedlają ich cele. Zapobiega to sytuacji, w której określone obszary i cele polityki przeważają nad już istniejącymi strategiami lub zostają im podporządkowane.

#### 4.2. *Lepsze konsultacje, więcej otwartości i przejrzystości*

4.2.1. Komisja planuje, by poprzez konsultacje włączać zainteresowane strony w trakcie całego cyklu życia określonego środka politycznego. Plany działania, wstępne oceny skutków, akty prawne przyjęte przez kolegium komisarzy, oceny *ex post* i kontrole sprawności, a także projekty delegowanych aktów prawnych i wykonawczych aktów prawnych powinny być konsultowane z zainteresowanymi stronami. Ponadto należy poprawić uzasadnianie aktów prawnych.

4.2.2. EKES co do zasady z zadowoleniem przyjmuje cel polegający na dążeniu do większej przejrzystości i silniejszego włączania zainteresowanych stron w trakcie całego cyklu życia aktu prawnego. EKES stale podnosił kwestię znaczenia intensywnej konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>(7)</sup>, ponieważ kompleksowe konsultacje mogą przyczynić się do poprawy jakości i adekwatności stanowienia prawa w taki sposób, że znaleziona zostaje równowaga między osiąganiem celów politycznych z jednej strony a uproszczeniem administracji z drugiej. Lepsze konsultacje podniosą świadomość sytuacji i dzięki temu przyniosą poprawę stosowania przepisów<sup>(8)</sup>.

4.2.3. EKES dopiero w lipcu 2015 r. przedstawił w swojej opinii w sprawie oceny konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>(9)</sup> propozycje poprawy możliwości zasięgania opinii zainteresowanych podmiotów, do których to propozycji w pełni nawiązuje się w niniejszej opinii. EKES uznaje w tym zakresie, że wytyczne zawierają ogólnie dobre standardy sprzyjające możliwości przeprowadzania konsultacji wartościowych pod względem jakości. Jak wyraźnie wskazuje jednak wyżej wymieniona opinia, istnieje nadal jeszcze wiele (również aktualnych) przypadków, w których nowe wytyczne nie są konsekwentnie stosowane przez właściwe służby Komisji. EKES domaga się zatem wprowadzenia wiążącego wewnątrz Komisji obowiązku stosowania wytycznych jako standardu jakości w odniesieniu do konsultacji z zainteresowanymi stronami.

4.2.4. Do uzyskania potrzebnych informacji niezbędne jest w przypadku każdej konsultacji właściwe określenie grupy docelowej. EKES mógłby pomóc w identyfikacji reprezentatywnych organizacji w ramach danej grupy docelowej, zgodnie ze swoimi kompetencjami i w ścisłej współpracy ze wszystkimi właściwymi organizacjami i Komisją<sup>(10)</sup>. Biorąc pod uwagę wzmocnienie mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami, EKES uważa za konieczne zagwarantowanie przejrzystości wyboru ekspertów w organach, na konferencjach, warsztatach itp. Podobnie należy silniej zaakcentować reprezentatywność zainteresowanych stron, a podczas oceny wyników trzeba przewidzieć ważenie jakościowe i ilościowe, w zależności od tego, czy reakcja pochodzi od osoby fizycznej, czy od reprezentatywnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Odpowiednio większą wagę powinny otrzymać informacje zwrotne od organizacji.

4.2.5. Jakość pytań (często sugestywnych), ich wybór i mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych Komisji pozostawiają nierzadko wiele do życzenia<sup>(11)</sup>. EKES przedstawił w tym zakresie kompleksowe propozycje, w jaki sposób wady te mogą zostać usunięte<sup>(12)</sup>. Mógłby on mieć wpływ na proces sporządzania kwestionariuszy konsultacyjnych, a także na treść pytań – albo poprzez proponowanie tych pytań, albo poprzez ocenę, czy pytania te są właściwe – działając tym samym regularnie jako swego rodzaju gremium kontrolne. Kontrola konsultacji i nadzór nad nimi oraz utworzenie przez EKES odpowiedniego centrum monitorowania<sup>(13)</sup> mogłyby należycie przyczynić się do poprawy jakości konsultacji.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 48.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(12)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 8.

4.2.6. Ważne jest też odpowiednie określenie terminów konsultacji. Procedura regulacyjna nie powinna być przez nie niepotrzebnie przedłużana, z drugiej strony jednak terminy 4, 8 czy 12 tygodni na konsultacje niekiedy złożonych lub bardzo technicznych inicjatyw mogą okazać się zbyt krótkie, aby zebrać konstruktywne informacje zwrotne. Usystematyzowane i na bieżąco aktualizowane planowanie konsultacji (zawarte w planach działania Komisji) oraz podawanie do wiadomości celów, wraz z wiarygodną informacją na temat harmonogramu, mogą pomóc zainteresowanym stronom przygotować się do udziału.

4.2.7. W celu zapewnienia jeszcze większej przejrzystości i jasności dla zainteresowanych stron EKES proponuje, aby na głównej stronie internetowej Komisji na temat konsultacji<sup>(14)</sup> jednolicie i przejrzysto publikować wszystkie bieżące konsultacje instytucji UE, a także konsultacje agencji europejskich i instytucji niższego szczebla<sup>(15)</sup>, jak i wszystkie konsultacje dotyczące aktów delegowanych i wykonawczych. Trzeba je lepiej ogłaszać w całej Europie za pomocą kompleksowej strategii komunikacyjnej.

4.2.8. Z zadowoleniem należy w szczególności przyjąć konsultację aktów delegowanych (art. 290 TFUE) i aktów wykonawczych (art. 291 TFUE). Brak przejrzystości, oczywista niepewność prawa i niewystarczająca kontrola polityczna systemu wcześniejszych konsultacji aktów podporządkowanych są słusznie często krytykowane<sup>(16)</sup>. EKES proponuje ponadto wprowadzenie własnego rejestru delegowanych aktów prawnych, odpowiadającego rejestrowi w procedurze komitetowej. Stosowanie delegowanych i wykonawczych aktów prawnych musi być ściśle ograniczone i szczególnie uzasadnione. Działania na niższym szczeblu muszą konsekwentnie kierować się podstawowym aktem prawnym. Decyzje polityczne nie mogą być podważane na poziomie delegowanych i wykonawczych aktów prawnych.

4.2.9. Ponadto należy zagwarantować, aby nie dochodziło do powielania konsultacji lub treści delegowanych i wykonawczych aktów prawnych z konsultacjami dotyczącymi wytycznych agencji UE lub ich treściami.

4.2.10. Zasadniczo należy odróżniać konsultacje z partnerami społecznymi – zgodnie z praktykami w zakresie dialogu społecznego zawartymi w traktatach UE (art. 154 i 155 TFUE) – od konsultacji publicznych ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w społeczeństwie obywatelskim, o których mowa w art. 11 ust. 3 TUE. Obie formy mają swoją szczególną funkcję i różną legitymację.

4.2.11. Wyjaśnienia zawarte w zestawie narzędzi na rzecz LSP wskazują, że konsultacje z partnerami społecznymi nie podlegają standardom minimalnym dotyczącym konsultacji, a tym samym warunkom konsultacji społecznych. Niemniej EKES chciałby wyraźnie wskazać, że przedłożony komunikat nie może w żadnym razie służyć za pretekst, by konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi lub wyniki negocjacji z nimi były poddawane kontroli *ex ante* lub *ex post* poprzez konsultacje społeczne. Dialog społeczny jest szczególną procedurą przewidzianą w TFUE<sup>(17)</sup>, która musi być respektowana. Konsultacje społeczne nie mogą być zatem zamiennikiem konsultacji z partnerami społecznymi<sup>(18)</sup>. Zgodnie z treścią art. 155 TFUE należy zagwarantować realizację wyników porozumień między partnerami społecznymi<sup>(19)</sup>.

### 4.3. Lepsze narzędzia dla lepszych rozwiązań

4.3.1. Komisja będzie w przyszłości stosować nowe zintegrowane wytyczne dotyczące LSP<sup>(20)</sup> w odniesieniu do nowych środków; zobowiązuje się też do zbadania możliwości pozaprawnych, jak na przykład współ- i samoregulacji; przywiązuje szczególną wagę do zasady „najpierw myśl na małą skalę”, testu MŚP i możliwego zwolnienia mikroprzedsiębiorstw z niektórych wymogów europejskich.

4.3.2. EWSA z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wytyczne dotyczące LSP zostały doprecyzowane, zmienione i uzupełnione w wersji skonsolidowanej o dodatkowy zestaw narzędzi. Zdaniem EKES-u narzędzia te mogą wnieść znaczny wkład w poprawę stanowienia prawa, a dzięki ich jednolitemu przedstawieniu w jednym dokumencie mogą stanowić szeroko pojęte wsparcie oraz umożliwić konsekwentne stosowanie przez pracowników Komisji. Sekretariat Generalny powinien zapewnić ich przestrzeganie przez wszystkie służby Komisji.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm)

<sup>(15)</sup> W szczególności np. europejskich urzędów nadzoru EOIPA, ESMA, EBA.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie aktów delegowanych (zob. s. 145 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(17)</sup> Art. 154 ust. 2 i 3 TFUE.

<sup>(18)</sup> Podobnie w sprawozdaniu Komisji Prawnej PE w sprawie Programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa (2014/2150 (INI)); pkt 10.

<sup>(19)</sup> Przykład negatywny: umowa w sektorze usług fryzjerskich.

<sup>(20)</sup> SWD(2015) 111.

4.3.3. Komisja potwierdza, że wytyczne w sprawie LSP „zapewnią również, aby utrzymanie konkurencyjności UE oraz zrównoważony rozwój UE pozostały priorytetami we wszystkich jej działaniach”<sup>(21)</sup>. Działania UE powinny przy tym charakteryzować się wyważeniem między nadrzędnymi celami UE a wspieraniem konkurencyjności. EKES ze swej strony domaga się poddania każdego wniosku ustawodawczego i nieustawodawczego skutecznemu i konsekwentnemu badaniu, analogicznie do celów art. 3 TUE i regularnego przeprowadzania „kontroli konkurencyjności”.

4.3.4. EKES stale przypominał o bardziej przejrzystym kształtowaniu procedur i ciągłym kompleksowym uwzględnianiu, w bardziej wyważony sposób, aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych i konsumenckich<sup>(22)</sup>. Musiałoby to być konsekwentnie badane podczas każdej oceny skutków. EKES w ramach swoich kompetencji mógłby wnieść wkład w wyważoną ocenę tych narzędzi i procedur.

4.3.5. Prawodawstwo powinno być co do zasady tak redagowane, aby mogło być na równi stosowane w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw. Należy z zadowoleniem przyjąć ponowne zaangażowanie Komisji szczególnie w zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i zobowiązanie do uwzględnienia interesów MSP, także mikroprzedsiębiorstw.

4.3.6. Nie ulega wątpliwości, że potrzebne jest uregulowanie poprzez stanowienie prawa dla przedsiębiorstw wszelkich wielkości, lecz w przypadku małych przedsiębiorstw, w szczególności mikroprzedsiębiorstw, często stwarza to problemy w odniesieniu do zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa. EKES podkreśla, że mikroprzedsiębiorstwa nie powinny być zasadniczo wykluczane. W przypadku wniosków ustawodawczych powinno być raczej wybierane podejście odpowiednie dla poszczególnych przypadków, wynikające ze starannej oceny skutków<sup>(23)</sup>. Trzeba przy tym brać pod uwagę interesy mikroprzedsiębiorstw i nie wolno ograniczać praw pracowników i konsumentów.

4.3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje przekształcenie rad ds. ocen skutków w Radę ds. Kontroli Regulacyjnej i apeluje, aby w procesie tym zapewnić możliwie największą przejrzystość, bezstronność i niezależność ekspertów. Nabór zewnętrznych ekspertów stanowi krok we właściwym kierunku. W ten sposób z jednej strony może zostać zapewniona większa bezstronność tego gremium, z drugiej, poprzez rozszerzenie zakresu zadań o oceny i kontrole sprawności, przewiduje się większą spójność i synergii oceny skutków. Celem musi jednak pozostać utworzenie niezależnego gremium ds. oceny skutków, które działałoby na rzecz wszystkich organów UE i wymieniało doświadczenia z już działającymi instytucjami doradczymi, EKES-em i KR-em. To niezależne gremium powinno korzystać z zewnętrznych ekspertów, mieć zewnętrznego przewodniczącego i badać wnioski Komisji<sup>(24)</sup>. Komisja powinna wyraźnie dać do zrozumienia, że jej celem jest niezależny, zewnętrzny podmiot i obecny skład należy traktować tylko jako kolejny etap pośredni. W ten sposób można by zapewnić wiedzę ekspercką i zapobiec sytuacji, w której stanowieniem prawa w UE kierują grupy interesów.

4.3.8. EKES wskazywał w badaniach<sup>(25)</sup> i opiniach<sup>(26)</sup> na znaczenie samo- i współregulacji oraz ich cechy szczególne jako przypadek „horyzontalnej subsydiarności”<sup>(27)</sup>. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z roku 2003 r. zawierało odrębny rozdział na ten temat. EKES jest zdania, że w niektórych przypadkach samoregulacja i/lub współregulacja mogą stanowić skuteczny środek zapobiegawczy lub użyteczny instrument uzupełniający działalność legislacyjną, jeśli zostaną one odpowiednio uwzględnione w kontekście szerokich ram prawnych, jasno i dobrze zdefiniowanych oraz opartych m.in. na zasadach przejrzystości, niezależności, skuteczności i odpowiedzialności<sup>(28)</sup>.

4.3.9. Więcej przejrzystości dzięki stosowaniu środków z zakresu LSP należałoby wprowadzić przede wszystkim ze względu na zdecydowanie częstsze wykorzystanie nieformalnych rozmów trójstronnych<sup>(29)</sup>. Można by to osiągnąć poprzez publikację wyników poszczególnych posiedzeń trójstronnych, a także wyników rozmów trójstronnych przed ich przyjęciem przez Radę i PE. Wprawdzie należy uznać, że proces ustawodawczy powinien w sumie ulec przyspieszeniu dzięki wykorzystaniu rozmów trójstronnych, prowadzi to jednak do kluczowego problemu obecnej praktyki stanowienia prawa, polegającego na tym, że państwa członkowskie w Radzie łączą różne akty prawne w tzw. pakiety negocjacyjne, aby zorganizować większości dla głosowania poszczególnych dyrektyw. Przebiega to zbyt często w nieprzejrzysty sposób i pod dużą presją czasu, bez wystarczającego włączenia ekspertów z państw członkowskich, PE oraz Komisji, a także bez wystarczającego badania oddziaływania zasadniczych elementów takich pakietów negocjacyjnych. Nie pozostaje to bez wpływu na jakość i przejrzystość stanowienia prawa.

<sup>(21)</sup> COM(2015) 215 final, pkt 3.1.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 33.

<sup>(24)</sup> Zob. przypis 23.

<sup>(25)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 29.

<sup>(27)</sup> Zob. przypis 23.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66, pkt 5.10.

<sup>(29)</sup> Dotyczy to 80 % stanowionego prawa w trakcie ostatniej kadencji PE.

4.3.10. Dlatego w ramach procedury na rzecz LSP należy zagwarantować, że nieformalne rozmowy trójstronne są ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz że znaczna większość stanowionego prawa jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Tylko to gwarantuje pełną legitymację demokratyczną i uczestnictwo.

#### 4.4. Wzmocnienie pozycji oceny *ex post*, programu REFIT i platformy REFIT

4.4.1. Komisja proponuje ponadto położenie mocniejszego akcentu na ocenę, ocenianie aktów prawnych w całym cyklu ich życia, kształtowanie programu REFIT w sposób bardziej ukierunkowany, osadzenie go w programie prac i przeprowadzanie kontroli sprawności (ang. *fitness checks*). Należy poprawić wdrożenie aktów prawnych i utworzyć platformę REFIT, w której powinien brać udział również EKES, zajmując jedno miejsce.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, aby położyć akcent na ocenie i aby w procesie tym uczestniczyły inne organy UE oraz społeczeństwo obywatelskie. Oceny *ex post*, w których deklarowane cele są porównywane z ustalonymi wynikami, stanowią ważne narzędzia analityczne, zwłaszcza że – trzymając się modelu cyklu życia aktu prawnego – wnioski wyciągnięte z tych ocen można bezpośrednio wykorzystać w ewentualnej ocenie skutków związanej z przeglądem danego aktu prawnego. Należy przyjąć z zadowoleniem, że przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele przedsiębiorstw oraz pracowników i konsumentów, którzy są z reguły adresatami aktów prawnych, mają uczestniczyć w tym procesie poprzez ukierunkowane konsultacje społeczne. EKES wskazuje jednak, że oceny powinny być rozpoczynane dopiero po pewnym czasie od wprowadzenia w życie aktu prawnego, aby móc zebrać i przeanalizować odpowiednie dane i informacje dotyczące jego oddziaływania<sup>(30)</sup>.

4.4.3. Włączenie EKES-u w ten proces ma zasadnicze znaczenie. Umowy o współpracy z Komisją i PE przewidują taki udział EKES-u, który mógłby prowadzić dodatkowo do efektów synergii i współpracy z PE. W kontekście przedstawionego modelu cyklu życia aktu prawnego zapewnione byłoby wczesne uwzględnienie wkładu EKES-u. EKES mógłby w razie potrzeby przeprowadzać własne oceny, przedstawiać wyniki z platformy REFIT wraz z innymi zainteresowanymi stronami oraz państwami członkowskimi i Komisją, a dzięki temu ulepszyć swoją współpracę z instytucjami i dostarczać impulsów na potrzeby ocen w programie REFIT. Zawarcie programu REFIT w kolejnym rocznym programie prac Komisji zapewniłoby dalszy wkład EKES-u w programowanie.

4.4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do ulepszenia procedur i narzędzi programu REFIT. Komitet odsyła w tym zakresie do swych wcześniejszych opinii<sup>(31)</sup>.

4.4.5. Uchylenie określonych przestarzałych aktów prawnych przez Komisję stało się już praktyką i powinno być kontynuowane. Przeprowadzanie kontroli sprawności zasadniczo spotyka się z aprobatą<sup>(32)</sup>. Komisja powinna w przejrzysty sposób przedstawiać na swojej stronie internetowej wszystkie przeprowadzone, bieżące i planowane kontrole sprawności i publikować je.

4.4.6. Utworzenie platformy REFIT z udziałem EKES-u zdecydowanie należy przyjąć z zadowoleniem. Platforma ta powinna zbierać i analizować propozycje uproszczeń administracyjnych, które wynikają z przepisów unijnych oraz ich wdrożenia i stosowania w państwach członkowskich. EKES zachęca, aby zwrócić uwagę na wyważony skład grupy zainteresowanych stron; od tego będzie zależał sukces platformy. W tej grupie zainteresowanych stron EKES jest reprezentowany przez wysoko wykwalifikowanego eksperta. Komisja powinna jednak wyjaśnić, w jaki sposób umocowany jest mandat przedstawicielski EKES-u i KR-u w platformie REFIT. Należy uwzględnić tu szczególną rolę instytucjonalną EKES-u i KR-u w porównaniu do znaczenia innych zainteresowanych stron. Co do zasady udział państw członkowskich jest w tym organie mile widziany; powinno to umożliwiać wymianę doświadczeń z przedstawicielami państw członkowskich w dowolnym czasie. PE powinien być w regularnych odstępach informowany o pracy platformy REFIT i mieć możliwość udziału w dorocznym posiedzeniu tej platformy.

<sup>(30)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(31)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(32)</sup> Zob. przypis 23.

4.4.7. Zdaniem EKES-u jedna z największych słabości europejskiego programu na rzecz LSP polega na tym, że państwa członkowskie nie są dostatecznie angażowane. Jest to problematyczne nie tylko dla państw członkowskich, lecz również dla UE, ponieważ – co nie dziwi – państwa członkowskie wobec braku wnikliwych i opartych na dowodach środków i planów transpozycji, a także środków skutecznej realizacji wdrażają prawo UE niekiedy z wahaniem, z opóźnieniem, nieprawidłowo lub nie wdrażają go wcale.

4.4.8. Jest godne ubolewania, że w komunikacie Komisji nie wspomniano tego problemu i nie przedstawiono propozycji, w jaki sposób można temu zaradzić. Z tego powodu w 2013 r. musiało zostać wszczętych przeciw państwom członkowskim aż 1 300 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przy tym w tej chwili mniej problematyczne są postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnienia transpozycji (na koniec 2013 r. toczyło się 390 postępowań). Większą bolączką, podobnie jak już w 2012 r., są te postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które dotyczą nieprzestrzegania przepisów UE w obszarach środowiska, podatków, transportu oraz rynku wewnętrznego i usług (62 % wszystkich przypadków)<sup>(33)</sup>.

4.4.9. Jedną z możliwości byłoby położenie w tym względzie przez Komisję większego nacisku na informowanie społeczeństwa, gdyż ostatecznie to rządy państw członkowskich, które nie dokonały transpozycji lub zrobiły to nieprawidłowo albo z opóźnieniem, wyraziły zgodę w Radzie na ustanowienie danego prawa. To one odpowiadają za ogólnie niedostateczne wprowadzanie w życie dorobku UE, które jest corocznie stwierdzane w sprawozdaniach dotyczących stosowania prawa wspólnotowego. Komisja powinna ponadto systematycznie badać, jakie środki są nieodzowne do gruntownej zmiany obecnej sytuacji i uwzględnić wcześniejsze wnioski EKES-u<sup>(34)</sup>.

4.4.10. Tam, gdzie istnieje potrzeba regulacji, należy dla każdego przypadku z osobna zbadać pod kątem treści i kontekstu, czy bardziej odpowiednie są dyrektywy czy rozporządzenia. Aby np. zapobiec różnicom w środkach transpozycji lub nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu<sup>(35)</sup>, częściej należałoby zwłaszcza sięgać po rozporządzenia zamiast dyrektyw<sup>(36)</sup>. Zapewniłoby to większą jasność i pewność prawa.

4.4.11. Transpozycja prawa UE i jego wprowadzenie w życie są ponadto ważnymi wskaźnikami dla jego późniejszej oceny, która powinna być przeprowadzana przez poszczególne rządy. Zobowiązanie Komisji do sporządzenia planów transpozycji ważnych dyrektyw<sup>(37)</sup>, które dzięki środkom wspierającym Komisji powinny ułatwić wdrożenie w państwach członkowskich, stanowi pożądaną element nowego pakietu w sprawie LSP. Do środków tych zalicza się możliwość zwrócenia się przez Komisję do państw członkowskich o dostarczenie dokumentów wyjaśniających krajową strategię transpozycji i o przeprowadzenie dwustopniowej oceny zgodności. Z perspektywy EKES-u należy to zdecydowanie postrzegać jako krok we właściwym kierunku. W praktyce okaże się, na ile działania te są skuteczne.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(33)</sup> 31. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (COM(2014) 612 final).

<sup>(34)</sup> Zob. przypis 22.

<sup>(35)</sup> EKES pracuje aktualnie nad własną analizą, która dogłębnie bada ten problem.

<sup>(36)</sup> O ile w kadencji 2000–2004 częściej stosowano dyrektywy niż rozporządzenia (155 rozporządzeń i 191 dyrektyw), o tyle w ostatniej kadencji (2010–2014) stosunek ten wyraźnie zmienił się na rzecz rozporządzeń (383) zamiast dyrektyw (136).

<sup>(37)</sup> *Better Regulation Guidelines* (SWD(2015) 111 final), rozdział IV: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd\\_br\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf)



## ZAŁĄCZNIK

Następujące fragmenty projektu opinii Komitetu zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

**Punkt 4.3.10**

*Dlatego EKES docenia inicjatywę poddawania ocenie skutków odpowiednich poprawek, w szczególności tych zgłaszanych przez Radę i PE (ten postulat także zawarto już w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r.), gdyż może to zdecydowanie poprawić jakość stanowienia prawa. Komitet ubolewa jednocześnie, że komunikat Komisji w niewystarczający sposób podejmuje tę problematykę. Dlatego w ramach procedury na rzecz LSP należy zagwarantować, że nieformalne rozmowy trójstronne są ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz że znaczna większość stanowionego prawa jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Tylko to gwarantuje pełną legitymację demokratyczną i uczestnictwo.*

Wynik głosowania: 106 głosy za, 59 przeciw, 19 osób wstrzymało się od głosu.

---