

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## KOMITET REGIONÓW

82. SESJA PLENARNA, 3–4 GRUDNIA 2009 R.

**Opinia Komitetu Regionów „Pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa w latach 2007–2008”**

(2010/C 141/01)

KOMITET REGIONÓW:

- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne mają wyłączne i dzielone kompetencje odnośnie do zapewniania usług publicznych i do działania na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego swoich społeczności. Z tego względu ich pełny udział na wczesnych etapach tworzenia prawodawstwa UE i w jego wdrażaniu w terenie są niezbędne do funkcjonowania życia demokratycznego UE.
- Stwierdza, że w tej dziedzinie uzyskano już pewien postęp i wyraża uznanie dla Komisji Europejskiej za wysiłki zmierzające do realizacji tego celu, które dały konkretne wyniki; uważa jednak, że dalsza poprawa jest możliwa i konieczna.
- Uważa, że zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz wykorzystanie ocen skutków są kluczowymi elementami sprzyjającymi powstaniu modelu wielopoziomowego sprawowania rządów w UE, co bardzo korzystnie wpłynie na rozwój gospodarczy regionów i spójność terytorialną Unii jako całości. Przypomina, że Traktat stanowi, iż decyzje powinny być podejmowane na poziomie najbliższym obywatelom, który nie zawsze odpowiada poziomowi rządu centralnego. Dlatego też zasadę pomocniczości należy rozumieć jako podstawę umożliwiającą wszystkim poziomom rządów w UE szybsze reagowanie na potrzeby obywateli oraz większą sprawność procesu decyzyjnego.
- Uważa, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości mogą istotnie wpłynąć na władze lokalne i regionalne – na przykład w dziedzinie zamówień publicznych – w sposób, którego nie przewidziano w pierwotnym prawodawstwie.
- Wyraża zaniepokojenie z powodu utrzymującej się w państwach członkowskich tendencji do zbyt-niego komplikowania przepisów prawa unijnego i nadmiernie rygorystycznego ich wdrażania, w trakcie przenoszenia ich do prawodawstwa krajowego (tzw. *goldplating*).

**Sprawozdawca:** Lord Graham TOPE (UK/ALDE), członek londyńskiej gminy Sutton

### Dokumenty źródłowe

Dokument roboczy Komisji – Drugie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego

COM(2008) 33 wersja ostateczna

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Drugi strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej

COM(2008) 32 wersja ostateczna

Sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (XV sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2007)

COM(2008) 586 wersja ostateczna

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej

COM(2009) 15 wersja ostateczna

Dokument roboczy Komisji – Trzecie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego

COM(2009) 17 wersja ostateczna

## I. UWAGI OGÓLNE

### KOMITET REGIONÓW

1. Jest nadal zaangażowany we współpracę z Komisją Europejską i innymi instytucjami europejskimi, aby z powodzeniem doprowadzić do lepszego stanowienia prawa na wszystkich szczeblach w UE w prawdziwym duchu wielopoziomowego sprawowania rządów.

2. Stwierdza, że w tej dziedzinie uzyskano już pewien postęp i wyraża uznanie dla Komisji Europejskiej za wysiłki zmierzające do realizacji tego celu i za jej prace, które dały konkretne wyniki; uważa jednak, że dalsza poprawa jest możliwa i konieczna.

3. Przypomina o cennych uwagach wniesionych przez Hanję Majj-Weggen w imieniu Komitetu Regionów jako członka-obszernika grupy wysokiego szczebla ds. zmniejszenia obciążeń administracyjnych. W tym kontekście Komitet ponownie podkreślił fakt, że władze lokalne i regionalne oraz sam Komitet mają najwięcej możliwości, aby przyczynić się do usprawnienia procesu legislacyjnego UE, szczególnie ze względu na okoliczność, że znacząca część prawodawstwa UE wdrażana jest na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ze względu na jego wpływ na codzienne życie obywateli.

4. Z zadowoleniem przyjmuje bardziej otwarte podejście Komisji Europejskiej w przygotowywaniu nowych wniosków i prowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi podmiotami także poza instytucjami europejskimi, w tym z europejskimi stowarzyszeniami reprezentującymi samorządy lokalne, jak również jej entuzjazm dla prowadzenia „ustrukturyzowanego dialogu” za pośrednictwem Komitetu Regionów. Ważną sprawą jest, aby mechanizmy konsultacji były dostępne i zróżnicowane, co powinno gwarantować, że unijni decydenci polityczni będą

poinformowani o opinii szerokiej, przekrojowej i reprezentatywnej próbki społeczeństwa europejskiego, co z kolei doprowadzi do bardziej wyważonego podejmowania decyzji i skuteczniejszego wdrażania przepisów, zwłaszcza w tych przypadkach, w których władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za egzekwowanie i stosowanie prawodawstwa UE.

5. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne mają wyłączne i dzielone kompetencje odnośnie do zapewniania usług publicznych i do działania na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego swoich społeczności. Z tego względu ich pełny udział na wczesnych etapach tworzenia prawodawstwa UE i jego wdrażania w terenie są niezbędne do funkcjonowania życia demokratycznego UE.

6. Uważa, że zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz wykorzystanie ocen skutków są kluczowymi elementami sprzyjającymi powstaniu modelu wielopoziomowego sprawowania rządów w UE, co bardzo korzystnie wpłynie na rozwój gospodarczy regionów i spójność terytorialną Unii jako całości. Przypomina, że Traktat stanowi, iż decyzje powinny być podejmowane na poziomie najbliższym obywatelom, który nie zawsze odpowiada poziomowi rządu centralnego. Dlatego też zasadę pomocniczości należy rozumieć jako podstawę umożliwiającą wszystkim poziomom rządów w UE szybsze reagowanie na potrzeby obywateli oraz większą sprawność procesu decyzyjnego.

7. Potwierdza swoje zobowiązanie do rozpowszechniania informacji na temat zasady pomocniczości. W tym kontekście pomocnym narzędziem jest sieć monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości, nie tylko ze względu na zaangażowanie partnerów w kontrolowanie jej przestrzegania, ale także ze względu na możliwość odegrania przez tą sieć roli laboratorium

wymiany najlepszych praktyk związanych ze stosowaniem zasady pomocniczości oraz wielopoziomowego sprawowania rządów w UE.

8. Z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz przestrzegania zasady proporcjonalności w realizacji jej uprawnień legislacyjnych i regulacyjnych, polegające na wysuwaniu propozycji formalnej konsolidacji w miejsce znacznej liczby instrumentów legislacyjnych. KR odnotowuje fakt, iż instytucje współuczestniczące w procesie legislacyjnym przyjęły ostatecznie 48 wniosków dotyczących uproszczenia. Należy przy tym zauważyć, że nie chodzi wyłącznie o liczbę wniosków dotyczących uproszczenia, lecz również o faktyczne zmniejszenie obciążeń administracyjnych w praktyce.

9. Uważa, że dzięki zbadaniu potrzeby interwencji na szczeblu UE i potencjalnego wpływu różnych strategii politycznych ocena skutków powinna doprowadzić do ulepszenia i uproszczenia środowiska regulacyjnego. Skuteczna i trwała ocena *ex ante* nowego prawa unijnego jest ważna nie tylko dla ograniczenia obciążeń administracyjnych, ale także dla utrzymania go na niskim poziomie. Niemniej jednak KR uważa, że kolejne poprawki i zmiany do wniosków legislacyjnych wprowadzane przez Parlament Europejski i Radę mogą mieć dalekosiężne, nie w pełni przewidziane przez decydentów skutki dla władz lokalnych i regionalnych.

10. Uważa, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości mogą istotnie wpłynąć na władze lokalne i regionalne – na przykład w dziedzinie zamówień publicznych – w sposób, którego nie przewidziano w pierwotnym prawodawstwie.

11. Uważa, że jeżeli UE ma być bardziej przejrzysta i skuteczniej reagować na potrzeby obywateli, należy kształtować prawodawstwo europejskie w taki sposób, by było ono zrozumiałe dla swoich adresatów. Dlatego też Komitet zachęca Komisję Europejską do tworzenia tekstów bardziej przejrzystych, spójnych i jednoznacznych w celu zagwarantowania skutecznego i jednolitego stosowania przepisów prawa we wszystkich państwach członkowskich. Wymóg ten jest tym ważniejszy, że przepisy, które są ostatecznie przyjmowane, są często wynikiem kompromisów i nie zawsze dają się z łatwością przenieść do krajowych systemów prawnych.

12. W tym kontekście uznaje również, że większość lokalnych i regionalnych władz oraz obywatele będą mieć do czynienia nie z prawem unijnym, ale z jego transpozycją w prawodawstwie krajowym. Dlatego też istnieje potrzeba upraszczania, gwarantowania spójności i wyjaśniania nowych przepisów i polityki na wszystkich poziomach sprawowania rządów.

13. Wyraża zaniepokojenie z powodu utrzymującej się w państwach członkowskich tendencji do zbyt dużego komplikowania przepisów prawa unijnego i przesadnej troski, jeśli chodzi o przenoszenie ich do prawodawstwa krajowego (tzw. nadmiernie rygorystyczne wdrażanie).

14. I wreszcie uważa, że choć zrozumiałą jest nacisk na ocenę skutków *ex ante*, nie należy lekceważyć ocen *ex post*, które stanowią część szerszych działań na rzecz lepszego stano-

wienia prawa w Unii Europejskiej, porównując bowiem założone wyniki z rzeczywistymi rezultatami. Większość nowych wniosków dotyczy zmiany lub uzupełnienia istniejącego wspólnotowego dorobku prawnego. W ramach ciągłego procesu koniecznej aktualizacji prawodawstwa ważne jest, aby przy opracowywaniu nowych wniosków uwzględniać cenne doświadczenia władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu przepisów UE.

## II. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### Opracowanie nowych przepisów prawa: konsultacje

15. Wzywa, aby instytucje UE i państwa członkowskie w większym stopniu angażowały władze lokalne i regionalne w tworzenie i formułowanie prawa wspólnotowego w ramach przyznanych im kompetencji, w celu wzmocnienia legitymizacji demokratycznej procesu decyzyjnego. Podkreśla, że regiony posiadające uprawnienia legislacyjne są szczególnie zainteresowane takim włączeniem, ponieważ w ramach swoich kompetencji mają one także obowiązek wdrażania przepisów wspólnotowych. Pod tym względem Komitet Regionów jest najlepszym rzecznikiem władz lokalnych i regionalnych, jeśli chodzi o ich wysiłki na rzecz uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Członkowie Komitetu Regionów posiadają praktyczne doświadczenie i szczegółową wiedzę o sytuacji w terenie i mogą dzięki temu najlepiej ocenić wpływ i skuteczność prawodawstwa.

16. Podkreśla konieczność konsultacji na wszystkich szczeblach decyzyjnych – zarówno w ramach UE, jak i w państwach członkowskich. Należy opracować sprawdzone procedury prowadzenia konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi.

17. Zwraca uwagę na rosnące znaczenie etapu przygotowawczego w procesie legislacyjnym UE. Dzięki lepszej analizie i konsultacji w tej wczesnej fazie UE poprawi swą zdolność tworzenia skutecznego prawa, które będzie następnie łatwiejsze do wdrożenia w zróżnicowanych warunkach w poszczególnych państwach członkowskich.

#### Opracowanie nowych przepisów prawa: ocena skutków

18. Potwierdza swe zaangażowanie w przeprowadzenie oceny skutków nowych wniosków prawodawczych mających znaczny wpływ lokalny i regionalny. W przypadkach, gdy nowe wnioski dotyczą zmian w istniejącym prawodawstwie, uprzednia ocena skutków musi zawierać wyniki oceny *ex post*, co pozwoli na bezpośrednie powiązanie oceny skutków *ex ante* z oceną *ex post*.

19. Jest świadom, że ocena skutków jest długotrwałą i pochłaniającą znaczne zasoby czynnością, dlatego uważa, że należy przygotowywać dalekosiężne programy przewidując możliwość określenia zagadnień priorytetowych w ramach dwustronnych corocznych dyskusji technicznych na podstawie rocznej strategii politycznej i programu legislacyjnego oraz programu prac Komisji. Ponadto należy zachęcać dyrekcje generalne Komisji Europejskiej do bezpośredniego kontaktowania się z KR-em, gdy tylko Komisja uzna, że jej ocenę skutków należy wzbogacić o dane dotyczące skutków terytorialnych planowanych inicjatyw.

20. Wzywa, by przy ocenie skutków uwzględniać regiony posiadające uprawnienia legislacyjne oraz unikać wspólnotowych ustaleń, które prowadziłyby do przeniesienia tych uprawnień na rządy centralne.

21. Wzywa Parlament Europejski i Radę do ściślejszego przestrzegania postanowień porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r. (IIA) w sprawie lepszego stanowienia prawa podczas wprowadzania takich zmian do wniosków legislacyjnych Komisji, które powodują nowe obciążenia administracyjne i finansowe dla władz lokalnych i regionalnych. W jakimkolwiek przeglądzie IIA powinny brać udział KR i EKES.

22. Wyraża zadowolenie z tego, iż był reprezentowany w osobie Hanji Maij-Weggen (PPE/NL) w grupie wysokiego szczebla ds. zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Sugeruje, by Komisja Europejska zasięgnęła oficjalnie opinii KR-u w sprawie bilansu działalności tej grupy przed upływem ważności jej mandatu (sierpień 2010 r.), tak aby Komitet mógł przedstawić wszystkim władzom lokalnym i regionalnym UE wyniki tych prac w obszarach będących przedmiotem ich zainteresowania.

#### **Wdrożenie i przeniesienie**

23. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar ograniczenia niepotrzebnych obciążeń dla MŚP oraz zwiększenia stopnia wykorzystania technologii informacyjnych. Jednym z celów uproszczenia otoczenia regulacyjnego UE powinno być uchwalanie przepisów prostszych, skuteczniejszych i bardziej przyjaznych dla użytkownika.

24. Uznaje, że lepsze stanowienie prawa oznacza, że prawodawstwo podlega okresowej ocenie. Dlatego też całe prawodawstwo UE musi standardowo zawierać wymogi dotyczące oceny, tak aby wszystkie zainteresowane strony mogły dzielić się swoimi doświadczeniami co do praktycznych skutków danych aktów prawnych, ich wdrażania oraz egzekwowania.

25. Wzywa regiony posiadające uprawnienia prawodawcze do uznania, że podjęcie się aktywniejszej roli w negocjowaniu kształtu prawa UE i w jego przenoszeniu do krajowych systemów prawa mogłoby okazać się dla nich bardzo korzystne. Inne rodzaje regionów i władz lokalnych również mają do odegrania ważną rolę. Apeluje do państw członkowskich, by w jak największym stopniu umożliwiały taki aktywny udział.

26. Podkreśla, że europejskie pakt terytorialne, takie jak Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), przyczyniłyby się do zwiększenia spójności terytorialnej oraz

elastyczności polityk o silnym wpływie na poziom lokalny. EUWT, jako instrument posiadający osobowość prawną i umożliwiający swoim partnerom stworzenie stabilnej struktury prawnej współpracy terytorialnej, zagwarantuje wyższy stopień wielopoziomowego sprawowania rządów i przyczyni się do lepszego stanowienia prawa na poziomie regionalnym i lokalnym w całej Europie.

27. Wzywa państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz uproszczenia prawodawstwa krajowego oraz do przyjmowania dyrektyw Wspólnoty w sposób właściwy i niezwłoczny. W ramach tego procesu powinny one zasięgać opinii samorządów lokalnych i regionalnych i uwzględniać ich sugestie i propozycje.

28. Ponownie wzywa prawodawców krajowych do powstrzymywania się od nadmiernie rygorystycznego przeniesienia przepisów prawa unijnego. W swoich sprawozdaniach z prawidłowego wdrażania dyrektyw UE w wymaganych terminach, Komisja mogłaby wskazać, które państwa członkowskie zdecydowały się na dalej idące zobowiązania krajowe.

29. Podkreśla, że Komisja i Trybunał Sprawiedliwości WE powinny uwzględniać konsekwencje orzeczeń Trybunału dla władz lokalnych i regionalnych.

30. Wzywa Komisję Europejską do dokładnego określenia konkretnych przypadków odpowiadających lub nie pojęciu pomocy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem problemów i sytuacji, których rozwiązanie należy do samorządów lokalnych i regionalnych.

#### **Informowanie obywateli**

31. Wzywa Komisję Europejską do stosowania podejścia bardziej ukierunkowanego na obywateli podczas przedstawiania programu lepszego stanowienia prawa. Wysiłki i działania informacyjne powinny w pierwszym rzędzie zostać skierowane na dziedzinę, w której wartość dodana UE jest, zdaniem obywateli, najwyższa.

32. Zaleca stosowanie jaśniejszych sformułowań podczas opracowywania dyrektyw: zmniejszyłoby to ryzyko niewłaściwej interpretacji, która mogłaby doprowadzić do opóźnionego lub nieodpowiedniego przeniesienia.

33. Uznaje, że prawodawcy krajowi, władze lokalne i regionalne oraz stowarzyszenia ich przedstawicieli mają do odegrania rolę w lepszym informowaniu o prawodawstwie UE oraz jego transpozycji do prawa krajowego zarówno podmiotów, które będą je wdrażać, jak i zwykłych obywateli.

Bruksela, 3 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Luc VAN DEN BRANDE