

Opinia Komitetu Regionów Pakiet „Lepsze stanowienie prawa” 2005 i 2006

(2007/C 305/08)

KOMITET REGIONÓW

- Sądzi, że konieczne jest wzmocnienie działań prowadzonych przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne poprzez rzeczywiste partnerstwo, aby skuteczniej odpowiadać na wyzwania gospodarcze, społeczne, ekologiczne i demokratyczne, przed którymi stoi Europa, w poszanowaniu kompetencji poszczególnych szczebli władzy.
- Za priorytet uznaje ulepszenie przepisów, uproszczenie dorobku prawnego Wspólnoty, stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności, jak również wzmocnienie metod konsultacji i oceny oddziaływania w celu promowania należytego sprawowania rządów na wielu szczeblach w Unii Europejskiej.
- Ubolewa, że w pakiecie „Lepsze stanowienie prawa” znajduje się niewiele odniesień do wymiaru lokalnego i regionalnego, podczas gdy przyjęta w 2001 r. Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie podkreślała konieczność zbudowania lepszego partnerstwa pomiędzy różnymi szczeblami władzy, zważywszy że władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne zależnie od swych kompetencji za wdrażanie, a nawet transponowanie prawodawstwa europejskiego.
- Pragnie, by w przepisach instytucjonalnych w ramach obecnej konferencji międzyrządowej zachowano postanowienia przewidziane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy dotyczące władz lokalnych i regionalnych oraz Komitetu Regionów, a zwłaszcza odnoszące się do definicji, realizacji i monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
- Pozytywnie odnosi się do jak najszybszego wdrożenia przez Komisję oraz parlamenty krajowe i regionalne mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości, umożliwiającego dogłębną analizę wniosków legislacyjnych UE na bardzo wczesnym etapie procesu prawodawczego.
- Wnosi o zwiększenie swojego udziału w ocenie oddziaływania terytorialnego głównych polityk wspólnotowych i oferuje Komisji swoje doświadczenie i wiedzę jako wkład w analizy oddziaływania wszelkich nowych wniosków prawodawczych mających znaczny wpływ terytorialny.
- Pragnie, by inicjatywie „Lepsze stanowienie prawa” towarzyszyły odpowiednie działania informacyjne i komunikacyjne skierowane do podmiotów wprowadzających w życie prawodawstwo wspólnotowe — w większości wypadków władz lokalnych i regionalnych — oraz beneficjentów prawodawstwa wspólnotowego, w szczególności obywateli europejskich.

Dokumenty źródłowe

Sprawozdanie: „Lepsze stanowienie prawa 2005”

COM(2006) 289 wersja ostateczna; SEC(2006) 289

Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej

COM(2006) 689 wersja ostateczna

Dokument roboczy Komisji — Pierwsze sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego

COM(2006) 690 wersja ostateczna

Dokument roboczy Komisji: Pomiar kosztów administracyjnych oraz redukcja obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej

COM(2006) 691 wersja ostateczna

Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej

COM(2007) 23 wersja ostateczna; SEC(2007) 84; SEC(2007) 85

Sprawozdanie: „Lepsze stanowienie prawa 2006”

COM(2007) 286 wersja ostateczna; SEC(2007) 737

Sprawozdawca: Luc VAN DEN BRANDE, deputowany do parlamentu flamandzkiego (BE-PPE)

Zalecenia polityczne

KOMITET REGIONÓW

Zalecenia ogólne

1. Sądzi, że konieczne jest wzmocnienie działań prowadzonych przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne poprzez rzeczywiste partnerstwo, aby skuteczniej odpowiadać na wyzwania gospodarcze, społeczne, ekologiczne i demokratyczne, przed którymi stoi Europa, w poszanowaniu kompetencji poszczególnych szczebli władzy.

2. Za priorytet uznaje ulepszenie przepisów, uproszczenie dorobku prawnego Wspólnoty, stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności, jak również wzmocnienie metod konsultacji i oceny oddziaływania w celu promowania należytego sprawowania rządów na wielu szczeblach w Unii Europejskiej.

3. W związku z wysiłkami Komisji na rzecz ujednolicania i przekształcania wniosków prawodawczych, których podejmuje się Komisja, Komitet podkreśla, że „lepsze stanowienie prawa” nie musi oznaczać wyłącznie „stanowienia mniejszej liczby przepisów”, a każdorazowe wycofanie wniosku legislacyjnego przez Komisję powinno być uzasadnione oceną faktycznej wartości dodanej, jaką niesie ze sobą wniosek prawodawczy z inicjatywy Unii Europejskiej. Komitet usilnie zachęca Komisję Europejską, by w pełni odgrywała swą rolę siły napędowej procesu integracji europejskiej, oraz przypomina, że podstawowym warunkiem lepszego stanowienia prawa i lepszych uregulowań prawnych jest umiejętność przełożenia na konkretne działania polityczne spójnej, długofalowej wizji politycznej.

4. Popiera Komisję Europejską w jej wysiłkach na rzecz lepszego stanowienia prawa realizowanych poprzez wycofywanie bieżących wniosków legislacyjnych, gdy wydaje się to niezbędne ze względu na zasadę pomocniczości, i wzywa Komisję do kontynuowania tych działań;

5. Ubolewa, że w pakiecie „Lepsze stanowienie prawa” znajduje się niewiele odniesień do wymiaru lokalnego i regionalnego, podczas gdy przyjęta w 2001 r. Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie podkreślała konieczność zbudowania lepszego partnerstwa pomiędzy różnymi szczeblami władzy, zważywszy że władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne zależnie od swych kompetencji za wdrażanie, a nawet transponowanie prawodawstwa europejskiego, powinny być zatem w większym stopniu włączone w inicjatywę „Lepsze stanowienie prawa”, szczególnie poprzez obecność Komitetu w różnych międzyinstytucjonalnych grupach koordynacyjnych.

6. Pragnie, by władze lokalne, parlamenty i zgromadzenia regionalne — w ramach przyznanym im kompetencji — były zaangażowane w tworzenie i formułowanie prawa wspólnotowego w celu wzmocnienia legitymizacji demokratycznej procesu decyzyjnego.

7. Popiera priorytet określony w programie prac Komisji Europejskiej na 2007 r., którym jest ulepszenie otoczenia regulacyjnego dla realizacji m.in. celów konkurencyjnego wzrostu, zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju i strategii lizbońskiej, a tym samym dla poprawy jakości życia obywateli europejskich.

8. Z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie „Lepsze stanowienie prawa 2006”, które uwzględnia oczekiwania Komitetu dotyczące konsultowania z nim wszelkich inicjatyw oraz angażowania go na etapie przedlegislacyjnym, szczególnie w odniesieniu do stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w kontekście analiz oddziaływania; podkreśla jednak konieczność zwiększenia w przyszłości wysiłków na rzecz koordynacji między różnymi szczeblami władzy oraz komunikowania o wspólnotowym procesie decyzyjnym, o zasięgu wspólnotowej interwencji legislacyjnej oraz o jej wpływie finansowym i administracyjnym na władze lokalne i regionalne.

Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności

9. Ponownie wyraża swoje zaangażowanie w ujęcie w konstytucji zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz — zważywszy na brak Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy — podkreśla, jak ważne jest dla władz lokalnych i regionalnych oraz Komitetu Regionów jak najszybsze wprowadzenie w życie protokółów lub ich odpowiednich zapisów dotyczących roli parlamentów narodowych w UE oraz stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

10. Pragnie, by w przepisach instytucjonalnych w ramach obecnej konferencji międzyrządowej zachowano postanowienia przewidziane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy dotyczące władz lokalnych i regionalnych oraz Komitetu Regionów, a zwłaszcza odnoszące się do definicji, realizacji i monitorowania wspomnianych dwóch zasad.

11. Podkreśla, że zgodnie z traktatem w jego obecnym kształcie zasady pomocniczości i proporcjonalności stanowią swego rodzaju dźwignie dla zarządzania na wielu szczeblach, i dlatego też odpowiedzialność za ich stosowanie musi być wspólna, co wymaga ustanowienia prawdziwej kultury pomocniczości w Unii Europejskiej.

12. Z zadowoleniem przyjmuje deklarację berlińską z dnia 25 marca 2007 r. wydaną z okazji pięćdziesięciolecia podpisania traktatów rzymskich, w której podkreślono konieczność podziału zadań między Unię Europejską, państwa członkowskie i ich władze regionalne i lokalne, uznając w ten sposób system sprawowania rządów na różnych szczeblach.

13. Zachęca instytucje europejskie do regularnego i systematycznego uwzględniania wymiaru lokalnego i regionalnego zasady pomocniczości oraz proporcjonalności na wszystkich etapach procesu legislacyjnego.

14. W tym celu pragnie udostępnić swoją wiedzę, szczególnie poprzez sieć monitorowania zasady pomocniczości zgodnie z wnioskami i ocenami przeprowadzonych dotychczas dwóch testów pilotażowych.

15. Usilnie zachęca parlamenty regionalne do utworzenia komisji parlamentarnych ds. nadzoru nad stosowaniem zasady pomocniczości. Komisje takie stałyby się głównymi partnerami do kontaktów w ramach wspomnianej sieci.

16. Z zadowoleniem odnosi się do inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczącej bezpośredniego informowania parlamentów krajowych o każdym nowym wniosku prawodawczym i dokumencie konsultacyjnym oraz zachęca parlamenty do dzielenia się z Komitetem uwagami mającymi na celu usprawnienie procesu tworzenia polityki, szczególnie w odniesieniu do zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz do samej treści wniosków prawodawczych, jak również domaga się, by praktyka ta została rozszerzona — zgodnie z podziałem kompetencji w każdym państwie członkowskim — na organy legislacyjne na szczeblach poniżej krajowego.

17. Wnosi o zawarcie w tych państwach członkowskich, w których uprawnienia dzielone są między szczebel krajowy i regionalny, wiążących porozumień wewnętrznych dotyczących

procedur wczesnego ostrzegania w ramach monitoringu stosowania zasady pomocniczości.

18. Wzywa zatem Komisję Europejską do utworzenia systemu informatycznego umożliwiającego samorządom lokalnym i regionalnym dostęp do odpowiednich informacji na wszystkich etapach procesu legislacyjnego.

19. Pozytywnie odnosi się do jak najszybszego wdrożenia przez Komisję oraz parlamenty krajowe i regionalne mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości, umożliwiającego dogłębną analizę wniosków legislacyjnych UE na bardzo wczesnym etapie procesu prawodawczego. Podkreśla fakt, że Komitet powinien mieć zapewnioną możliwość współpracy w ramach ustanawiania tego mechanizmu, tak by można było odnieść jak największe korzyści z istniejących synergii. Komitet jest gotów podzielić się doświadczeniami zgromadzonymi za pośrednictwem swojej sieci monitorowania stosowania zasady pomocniczości.

Proces konsultacji i zorganizowany dialog

20. Jako instytucjonalny przedstawiciel władz lokalnych i regionalnych Unii Europejskiej oraz instytucjonalny partner Komisji Europejskiej, podkreśla znaczenie swej doradczej roli w ramach procesu legislacyjnego; jakikolwiek sposób wzmocnienia tej konsultacji czyni proces decyzyjny bardziej otwartym, dostępnym dla zainteresowanych podmiotów, operacyjnym, demokratycznym oraz umożliwia podejmowanie decyzji na poziomie najbliższym obywatelom europejskim.

21. Ponownie przypomina o zobowiązaniach podjętych w ramach protokołu o współpracy podpisanego w listopadzie 2005 r. z Komisją Europejską, w którym stwierdzono, że „w ramach zasady dobrego sprawowania rządów Komitet powinien w pełni odgrywać rolę pośrednika w dialogu pomiędzy stowarzyszeniami samorządów terytorialnych, natomiast Komisja czuwa, by Komitet w pełni uczestniczył w przygotowanych politycznych do wspólnie organizowanych posiedzeń” i wyraża zadowolenie z uczestnictwa w dialogu zorganizowanym, od 2004 r., dziewięciu członków Komisji Europejskiej, jak również przedstawicieli prawie osiemdziesięciu stowarzyszeń europejskich i krajowych, reprezentujących władze lokalne i regionalne.

22. Uważa, że zorganizowany dialog ze stowarzyszeniami społeczności terytorialnych jest narzędziem, które należy wykorzystywać w szczególności na etapie opracowywania programu prac legislacyjnych Komisji Europejskiej.

23. Zgłasza pewne propozycje dla dalszej debaty z partnerami uczestniczącymi w zorganizowanym dialogu w celu usprawnienia zasad jego prowadzenia i zapewnienia realizacji jego pierwotnych celów, jak również wzmocnienia roli politycznej i instytucjonalnej Komitetu Regionów:

— organizowanie w odpowiednim momencie w ciągu roku sesji zorganizowanego dialogu, by umożliwić stowarzyszeniom władz lokalnych i regionalnych oraz Komisji podjęcie prawdziwego dialogu w sprawie prac priorytetowych, zanim Komisja przyjmie swój roczny program prac legislacyjnych;

- opracowanie rocznego programu zorganizowanego dialogu i programu obrad posiedzeń w ścisłej współpracy między Komitetem a europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami samorządów terytorialnych;
- rozwinięcie kontaktów z mediami lokalnymi i regionalnymi we współpracy ze stowarzyszeniami samorządów terytorialnych;
- umożliwienie samorządom terytorialnym zgłaszania pisemnych uwag i proponowania dotyczących ich tematów, zgodnie z harmonogramem prac Unii Europejskiej, i otrzymywania na nie odpowiedzi;
- sporządzanie protokołów przez kompetentne służby Komisji Europejskiej po każdym posiedzeniu;
- położenie nacisku na wzmocnienie monitorowania zorganizowanego dialogu poprzez regularną ocenę w ścisłej współpracy z Komitetem oraz krajowymi i europejskimi stowarzyszeniami reprezentującymi samorządy terytorialne.

24. Ponadto pragnie, by zwiększył się zakres jego odpowiedzialności za prowadzenie zorganizowanego dialogu oraz by proces ten był bardziej przejrzysty;

25. Powtarza zalecenia wydane w swojej opinii w sprawie sprawozdania rocznego „Lepsze stanowienie prawa 2004”, wzywające do usystematyzowania konsultacji władz lokalnych i regionalnych na wczesnym etapie stanowienia prawa europejskiego, oraz uważa za niezbędne zapewnienie skuteczności takich konsultacji i ich późniejszego uwzględnienia w dalszych działaniach.

Lepsza transpozycja i stosowanie prawodawstwa i polityki wspólnotowej na szczeblu lokalnym i regionalnym

26. Przypomina, że władze lokalne i regionalne zależą głównie od dobrej lub złej transpozycji prawodawstwa wspólnotowego na poziomie krajowym. Zwraca uwagę na znaczenie lepszej koordynacji między szczeblem krajowym a samorządami terytorialnymi.

27. Przypomina o konieczności konkretnego wprowadzenia w życie zasady partnerstwa na etapie stanowienia prawa, jak i w fazie wdrażania prawodawstwa i polityki wspólnotowej.

28. Przypomina, że Komisja Europejska zaproponowała i opracowała inicjatywę trójstronnych umów i konwencji dotyczących konkretnych celów. Ponawia swą propozycję dokonania przeglądu tychże instrumentów, oraz — w świetle rezultatu testów przeprowadzonych z inicjatywy Komisji w odniesieniu do konwencji trójstronnych — proponuje wprowadzenie w życie europejskich paktów terytorialnych.

29. Podkreśla, że podobnie jak europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, europejskie pakt terytorialne umożliwiają wzmocnienie spójności terytorialnej oraz zwiększenie elastyczności polityk o silnym wpływie na poziom lokalny, dzięki zorganizowanej współpracy między różnymi szczeblami sprawowania rządów w celu realizacji założeń wspólnie określonych

na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Korzystanie z tego instrumentu nadal byłoby dobrowolne.

30. Zwraca uwagę na fakt, że prawdziwe partnerstwo nie może funkcjonować bez zaangażowania finansowego każdej ze stron umowy. Proponuje, by dyskusje w sprawie finansowania europejskich paktów terytorialnych były ukierunkowane na możliwość osiągnięcia po stronie Unii Europejskiej synergii między istniejącymi liniami budżetowymi w danych obszarach a funduszami strukturalnymi, zaś po stronie szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego — synergii między dostępnymi liniami budżetowymi, bez konieczności ustanawiania dodatkowego instrumentu finansowego wspólnotowej polityki regionalnej ani też przeznaczania na ten cel dodatkowych środków finansowych.

31. Uważa za właściwe wzmocnienie konsultacji między Unią Europejską, Radą Unii Europejskiej, Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Regionów w odniesieniu do definicji i wprowadzenia w życie europejskich paktów terytorialnych.

32. Zapewnia Komisję Europejską o swojej woli odgrywania proaktywnej roli w działaniach zmierzających do zawarcia europejskich paktów terytorialnych oraz bycia godnym zaufania partnerem dla wszystkich zainteresowanych stron.

33. Domaga się niemniej większego wsparcia ze strony Komisji Europejskiej dla inicjatyw wychodzących od władz lokalnych i regionalnych. Podkreśla ponadto konieczność zwrócenia większej uwagi na istniejące projekty, których nie można porzucić po zakończeniu fazy testowej.

Analiza oddziaływania i ocena obciążeń administracyjnych i finansowych

34. Z zadowoleniem odnosi się do wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego utworzenia niezależnego komitetu ds. analizy oddziaływania podlegającego przewodniczącemu w celu wzmocnienia nadzoru, zgodnie z zaleceniem Komitetu zawartym w opinii w sprawie sprawozdania „Lepsze stanowienie prawa 2004”.

35. Wnosi o zwiększenie swojego udziału w ocenie oddziaływania terytorialnego głównych polityk wspólnotowych. Wskazuje ponadto na decydującą rolę samorządów regionalnych i lokalnych, jaką mogą odgrywać w transpozycji prawa i jego wprowadzaniu w życie, jeśli zostaną odpowiednio włączone w proces tworzenia aktów prawodawczych.

36. Popiera poszukiwanie wspólnej metody przeprowadzania analizy oddziaływania, jak również wspólnej metodologii oceny kosztów administracyjnych wynikających z wdrażania prawodawstwa europejskiego. Proponuje, by metodologia taka została dostosowana do szczebla lokalnego i regionalnego, aby można było jak najlepiej oszacować koszty finansowe i obciążenia administracyjne po stronie władz lokalnych i regionalnych, jak również pragnie być w pełni włączony we współpracę międzyinstytucjonalną w tej dziedzinie.

37. Z zadowoleniem przyjmuje program działań Komisji Europejskiej na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych Unii Europejskiej, a także przedstawiony na szczycie Rady Europejskiej w dniach 8-9 marca 2007 r. cel zmniejszenia obciążeń o 25 %, który Unia Europejska i państwa członkowskie mają wspólnie osiągnąć do 2012 r.; przypomina jednak o konieczności uwzględnienia wymiaru lokalnego i regionalnego, jak również roli władz lokalnych i regionalnych w realizacji tego celu;

38. W duchu porozumienia o współpracy z listopada 2005 r. oferuje Komisji swoje doświadczenie i wiedzę jako wkład w analizy oddziaływania wszelkich wniosków prawodawczych mających znaczny wpływ terytorialny.

39. Zobowiązuje się w tym celu przeprowadzić test pilotażowy w ramach platformy monitorowania strategii lizbońskiej Komitetu Regionów, aby przyczynić się z jednej strony do usystematyzowania konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawie prawodawstwa europejskiego na etapie jego tworzenia, z drugiej zaś — do opracowania wspólnej metody analizy oddziaływania wspomnianego prawodawstwa na szczebel lokalny i regionalny. W związku z tym sądzi, że jego obecność na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej byłaby właściwa i zgodna z jego zaangażowaniem na rzecz pomyślniej realizacji celów lizbońskich.

Uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego, przejrzystość i informacja

40. Ponawia swój wniosek o uwzględnienie wymiaru regionalnego w krajowych planach działań ukierunkowanych na uproszczenie prawodawstwa.

41. Wyraża zadowolenie z inicjatywy Komisji mającej na celu zwiększenie przejrzystości oraz przypomina w tym względzie,

że jeśli Unia Europejska rzeczywiście pragnie wzmocnić swoją legitymację demokratyczną, powinna również włączać więcej podmiotów lokalnych i regionalnych do swego procesu prawodawczego i decyzyjnego. W związku z tym ubolewa, że w inicjatywie tej nie ma odniesienia do wymiaru lokalnego i regionalnego, oraz wzywa Komisję do szerszego uwzględnienia tej kwestii.

42. Pragnie, by inicjatywie „Lepsze stanowienie prawa” towarzyszyły odpowiednie działania informacyjne i komunikacyjne skierowane do podmiotów wprowadzających w życie prawodawstwo wspólnotowe — w większości wypadków władz lokalnych i regionalnych — oraz beneficjentów prawodawstwa wspólnotowego, w szczególności obywateli europejskich. Nie da się właściwie wdrożyć prawodawstwa europejskiego, jeżeli zainteresowane strony go nie rozumieją. Dlatego właśnie, poza włączeniem wspomnianych podmiotów do procesu stanowienia prawa na etapie przedlegislacyjnym, potrzebne jest również informowanie i komunikacja.

43. W tym względzie zwraca uwagę Komisji Europejskiej na konieczność zapewnienia tłumaczeń wszystkich przyjętych przez nią wniosków prawodawczych na wszystkie oficjalne języki Unii Europejskiej jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem etapu legislacyjnego na poziomie Wspólnoty, a zatem również przed skierowaniem wniosku do Komitetu Regionów o wydanie opinii.

44. Podkreśla potencjał swojej sieci monitorowania zasady pomocniczości jako ewentualnego narzędzia skutecznej informacji i komunikacji w ramach wspólnotowego procesu legislacyjnego.

Bruksela, 11 października 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE