

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa”

COM(2014) 368 final

(2015/C 230/10)

Sprawozdawca: Denis MEYNENT

Dnia 1 października 2014 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 „Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa”

COM(2014) 368 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 136 do 2 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości stan realizacji programu REFIT opracowany przez Komisję. Wyraża zadowolenie, że Komisja stara się udoskonalić ten proces i jego narzędzia. Co do zasady, przypomina swe wcześniejsze opinie ⁽¹⁾.

1.2. EKES popiera zmniejszenie obciążeń nakładanych na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz mikroprzedsiębiorstwa (test MŚP), a także obywateli, w przypadku gdy istnieją prostsze sposoby osiągnięcia celu, w jakim dane przepisy zostały wprowadzone. EKES przypomina jednak, że dobra administracja publiczna powinna dysponować odpowiednimi niezbędnymi danymi i informacjami pozwalającymi realizować określone kierunki polityki, kontrolować je i dokonywać ich oceny.

1.3. EKES przypomina, że zasada „najpierw myśl na małą skalę” (*think small first*) nie ma i nie może mieć na celu zwolnienia mikropodmiotów i MŚP ze stosowania prawodawstwa. Chodzi raczej o to, by w trakcie opracowywania przepisów uwzględnić fakt, że będą się one stosowały także do drobnych struktur. Nie może to jednak wpływać na realizację celów założonych w przepisach.

1.3.1. EKES podkreśla, że stosowanie tej zasady nie może stać w sprzeczności z interesem ogólnym, zgodnie z którym obywatele, pracownicy i konsumenci powinni być chronieni przed zagrożeniami.

1.4. EKES jest bardzo zaniepokojony stwierdzonymi niedociągnięciami w przeprowadzaniu ocen skutków społecznych bądź ocen oddziaływania na środowisko i monitorowaniu skutków konsultacji. Komitet domaga się od Komisji większej przejrzystości i uzasadniania powodów, dla których dany środek lub proponowana regulacja są (bądź nie są) poddawane ocenie skutków lub analizie *ex post*.

1.5. EKES zwraca się do Komisji o zapewnienie zintegrowanej analizy i o większą równowagę między jej trzema wymiarami: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. EKES sądzi, że cele Komisji zostaną osiągnięte jedynie pod warunkiem uwzględnienia wszystkich tych wymiarów, a także obaw wszystkich zainteresowanych stron.

1.6. Zdaniem EKES-u tworzenie inteligentnych regulacji nie zwalnia z konieczności przestrzegania przepisów dotyczących ochrony obywateli, konsumentów i pracowników, norm równości między kobietami i mężczyznami lub norm środowiskowych i nie może przeszkadzać w ich doskonaleniu.

1.7. EKES uważa, że inteligentne przepisy powinny uwzględniać wymiar społeczny rynku wewnętrznego przewidziany w traktacie, w tym w chwili transpozycji umów negocjowanych w ramach europejskiego dialogu społecznego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87 i Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 33.

1.8. EKES wzywa Komisję do uwzględniania w większym stopniu opinii wyrażonych w trakcie konsultacji i do uzasadnienia, w jaki sposób zostały one (bądź nie zostały) wzięte pod uwagę. W szerszym ujęciu EKES proponuje, by Komisja lepiej zorganizowała konsultacje w wymiarze instytucjonalnym i reprezentacyjnym przez wykorzystanie środków będących w dyspozycji przedstawicielskich organów doradczych lub organów wobec nich równorzędnych, funkcjonujących już na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

1.9. EKES zamierza pozytywnie odpowiedzieć na wystosowane przez Komisję ogólne zaproszenie do współpracy z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. Jest gotów aktywniej zaangażować się w ten program, bez uszczerbku dla innych form prowadzenia europejskiego dialogu społecznego.

1.10. EKES może poprzeć przeprowadzanie analiz *ex post* przez Komisję, pod warunkiem że będą one realizowane z pewnym dystansem. W przeciwnym razie REFIT byłby dla obywateli i przedsiębiorstw źródłem niestabilności i trwałego braku pewności prawa.

1.11. Komitet uważa, że Komisja zdobyła już doświadczenie niezbędne do ulepszenia omawianego procesu. EKES poprze wniosek Komisji dotyczący utworzenia nowej grupy wysokiego szczebla mającej wesprzeć przyszłe prace jedynie pod warunkiem wniesienia przez nią rzeczywistej wartości dodanej.

2. Streszczenie dokumentu Komisji – Program sprawności i wydajności regulacyjnej: aktualna sytuacja i perspektywa

2.1. Zgodnie ze swoimi poprzednimi komunikatami w sprawie REFIT⁽²⁾ i w powiązaniu z komunikatami w sprawie „lepszego stanowienia prawa”⁽³⁾ oraz „inteligentnych regulacji” Komisja Europejska przypomina, że działalność regulacyjna Unii Europejskiej odgrywa zasadniczą rolę we wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy.

2.2. Komisja podkreśla, że ten rodzaj działalności UE wzbudza liczne oczekiwania, zarówno ze strony przedsiębiorców (równe reguły gry i ułatwianie konkurencyjności), jak i obywateli (ochrona ich interesów, zwłaszcza w odniesieniu do zdrowia i bezpieczeństwa, stanu środowiska naturalnego czy też prawa do prywatności).

2.3. Wyzwanie polega na zachowaniu prostoty tych przepisów. Wskazane jest, by nie wykraczać poza elementy niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych i by unikać nakładania się regulacji.

3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet popiera ogólne cele programu REFIT określone przez Komisję i odsyła w szczególności do swoich opinii⁽⁴⁾ w sprawie programu dotyczącego lepszego stanowienia prawa i inteligentnych regulacji, w tym reagowania na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw.

3.2. EKES opowiada się za zmniejszeniem obciążeń i ciężarów odczuwanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa, mikroprzedsiębiorstwa i obywateli. Komisja powinna faktycznie skupić się raczej na jakości niż na ilości i przyznać pierwszeństwo ograniczeniu obciążeń administracyjnych – postrzeganych jako kosztowne dla przedsiębiorstw i hamujące ich konkurencyjność – a także innowacyjności i tworzeniu miejsc pracy. Oczywiście jest, że należy tego dokonać z uwzględnieniem celu i powodu wprowadzenia określonych obowiązków.

3.3. Należy unikać wymagania nadmiernych ilości informacji, ale na potrzeby dobrego zarządzania trzeba dysponować odpowiednimi niezbędnymi danymi i informacjami pozwalającymi realizować określone kierunki polityki, kontrolować je i dokonywać ich oceny.

⁽²⁾ „Sprawność regulacyjna UE” (COM(2012) 746 final) i „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki” (COM(2013) 685 final).

⁽³⁾ „Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej” (COM(2009) 15 final); komunikat Komisji w sprawie „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej” (COM(2010) 543 final); komunikat Komisji w sprawie „Inteligentne regulacje – odpowiedź na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw” (COM(2013) 122 final).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 33, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87 i Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107.

3.4. EKES zgadza się z opinią Komisji, że potrzeba pewności i przewidywalności prawa stanowi argument przeciw rozwiązaniom krótkoterminowym. Dlatego uważa, że wszelkie zmiany prawodawstwa należy dokładnie rozważyć i uwzględnić w perspektywie długoterminowej, by zapewnić przewidywalność, pewność prawa i przejrzystość.

3.5. EKES przypomina, że inteligentne regulacje nie zwalniają z obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących ochrony obywateli, konsumentów i pracowników („ani nie powinny podważać praw pracowników, ani ograniczać ich podstawowego poziomu ochrony, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy”⁽⁵⁾), standardów równości płci czy też norm ochrony środowiska. Inteligentne regulacje powinny pozwolić na zmiany i ulepszenia.

3.6. W tym kontekście EKES wyraża zadowolenie z faktu, że Komisja potwierdza, iż program REFIT nie kwestionuje ustalonych celów strategicznych ani nie jest realizowany kosztem zdrowia i bezpieczeństwa obywateli, konsumentów, pracowników lub środowiska. EKES podkreśla jednak, że nie chodzi tu tylko o unikanie działań szkodliwych dla zdrowia obywateli, lecz o czuwanie nad tym, by działać na rzecz interesu ogólnego i odpowiedniej ochrony obywateli przed wszelkiego rodzaju ryzykiem, na jakie są narażeni, czy to związanym ze zdrowiem, czy też mającym inny charakter. Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 26 i 27 czerwca 2014 r. i Parlament Europejski na sesji w dniu 4 lutego 2014 r. wyraziły podobne uwagi⁽⁶⁾.

3.7. EKES uważa, że inteligentne przepisy powinny uwzględniać wymiar społeczny rynku wewnętrznego przewidziany w traktacie, w tym w chwili transpozycji umów negocjowanych z partnerami społecznymi w ramach europejskiego dialogu społecznego.

3.8. Zdaniem EKES-u REFIT ma być – zgodnie z zamiarem Komisji – celem, do którego wspólnie dąży się na szczeblu UE, poszczególnych państw, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron. Należy koniecznie budować zaufanie i unikać jakichkolwiek nieporozumień co do celów programu. Pewne zapowiedziane lub podjęte środki⁽⁷⁾ faktycznie wzbudziły nieufność niektórych zainteresowanych stron i obywateli.

3.9. EKES sądzi, że cele Komisji zostaną osiągnięte jedynie pod warunkiem uwzględnienia wszystkich obaw wszystkich zainteresowanych stron.

4. Wdrożenie programu

4.1. EKES przyjmuje do wiadomości stan realizacji programu REFIT. Wyraża szczególne zadowolenie w związku z dążeniem Komisji do ulepszenia instrumentów, między innymi przez przeprowadzenie konsultacji w sprawie ocen skutków oraz w sprawie samego procesu konsultacji. Bardzo istotne jest, by te elementy horyzontalne programu nie dawały podstaw do żadnej krytyki.

4.2. Nałożenie się analiz *ex post* i ocen skutków nie może powodować, że nie dojdzie do rzeczywistego stosowania przyjętych demokratycznie zasad. EKES może poprzeć przeprowadzanie analiz *ex post* przez Komisję pod warunkiem że będą one realizowane z pewnym dystansem. Ocena *ex post* ma bowiem sens tylko pod warunkiem, że upłynie kilka lat między terminem transpozycji przepisu do prawa krajowego a jego oceną *ex post*. W przeciwnym razie REFIT byłby dla obywateli i przedsiębiorstw źródłem niestabilności i trwałego braku pewności prawa.

4.3. EKES wyraża zadowolenie w związku z wielokrotnym podkreślaniami przez Komisję konieczności angażowania partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i MŚP. Stwierdza, że do tej pory chodziło bardziej o deklarację co do zasady niż o zorganizowaną praktykę mającą na celu omówienie i uwzględnienie przedstawianych propozycji.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, p. 33.

⁽⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności – **19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.** Podkreśla się w nim, że oprócz konieczności dysponowania prostym i skutecznym ustawodawstwem, które jest łatwe do zrozumienia i dostępne przy minimalnych kosztach, „ocena skutków nowych przepisów dla MŚP lub dużych przedsiębiorstw nie może powodować dyskryminacji pracowników ze względu na rozmiar zatrudniającego ich przedsiębiorstwa ani nie może szkodzić prawom podstawowym pracowników, w tym prawu do informacji i konsultacji, lub ich warunkom pracy, dobremu samopoczuciu w pracy oraz prawom w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, ani nie może stanowić przeszkody dla wzmocnienia tych praw ani dla zwiększenia poziomu ich ochrony w miejscu pracy w obliczu starych i nowych zagrożeń zawodowych”. Rada Europejska obradująca w dniach 26 i 27 czerwca 2014 r. stwierdziła, że „Komisja, pozostałe instytucje UE oraz państwa członkowskie zachęcane są do dalszego realizowania programu REFIT w sposób ambitny, z uwzględnieniem ochrony konsumentów i pracowników, a także zagadnień dotyczących zdrowia i środowiska”.

⁽⁷⁾ Dotyczą one zwłaszcza REACH, środowiska, dorobku prawnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony pracownic w ciąży i lepszego dostępu do urlopu rodzicielskiego, bezpieczeństwa i higieny pracy w salonach fryzjerskich, zaburzeń układu mięśniowo-szkieletowego, czynników rakotwórczych lub mutagenów, tachografów, czasu pracy, pracy w niepełnym wymiarze godzin, pracy tymczasowej, informacji i konsultacji, informacji dotyczących umów o pracę, znakowania środków spożywczych lub związanych ze środowiskiem, instrukcji dotyczących stosowania produktów medycznych, a także obowiązków informacyjnych w sprawie kosztów usług finansowych.

4.3.1. EKES uważa także, że niezbędne jest włączenie struktur przedstawicielskich społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych i MŚP oraz zasięganie ich opinii jak najwłaściwszymi kanałami.

4.4. Oceny skutków

4.4.1. Sprawozdania Rady ds. Ocen Skutków⁽⁸⁾ za 2012 i 2013 r. ujawniły luki proceduralne i wysiłki podejmowane w celu poprawy tej sytuacji.

Zwrócono w nich między innymi uwagę na następujące kwestie:

- znaczna liczba ocen skutków nie uwzględnia w sposób prawidłowy różnych opinii wyrażanych podczas konsultacji lub czyni to w sposób nieobiektywny,
- konieczne są dalsze wysiłki, w szczególności dotyczące uwzględniania rzeczywiście alternatywnych rozwiązań (przejrzystość, uzasadnienie, proporcjonalność) i dostarczanie wystarczająco szczegółowych informacji na temat wszystkich wariantów (a nie tylko preferowanych opcji),
- niepokój budzi jakość oceny skutków społecznych (pozytywnych lub negatywnych), podobnie jak zakres i dogłębność oceny oddziaływania na środowisko,
- należy koniecznie dokonywać ocen *ex post* obowiązującego prawodawstwa lub programów UE,
- należy zobowiązać się do przeprowadzania zintegrowanej oceny skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

4.4.2. W sprawozdaniu z 2013 r. Rada ds. Ocen Skutków odnotowała znaczące zmniejszenie liczby opinii dotyczących skutków dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Uzasadniła to większym uwzględnianiem tych opinii przez Komisję, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania wobec mikroprzedsiębiorstw zasady odwrócenia ciężaru dowodu. Rada ds. Ocen Skutków podkreśliła, że liczba analiz dotyczących skutków dla konkurencyjności znacznie wzrosła w porównaniu z 2012 r. (o ponad 30 %). Wskazała też ponownie na brak przejrzystości, jeśli chodzi o wyrażane podczas konsultacji opinie i stanowiska krytyczne, jak również na potrzebę wyjaśnienia, w jaki sposób zostały uwzględnione zgłaszane obawy.

4.4.3. EKES wyraża zadowolenie w związku z dążeniem Komisji i Rady ds. Ocen Skutków do poprawy jakości tego procesu. EKES zauważa, że oceny skutków w odniesieniu do MŚP i mikroprzedsiębiorstw są znacznie lepiej uwzględniane niż w przeszłości, co jest zgodne z zaleceniami sformułowanymi w jego wcześniejszych opiniach: w sprawie Small Business Act, zasady *think small first* i „testu MŚP”. EKES podkreśla, że wysiłki te należy kontynuować. Przypomina też, że zasada *think small first* nie ma i nie może mieć na celu zwolnienia mikroprzedsiębiorstw i MŚP ze stosowania prawodawstwa. Chodzi raczej o uwzględnienie w trakcie opracowywania przepisów faktu, że będą się one stosować także do drobnych struktur. Nie może to jednak wpływać na realizację celów założonych w przepisach. EKES uważa, że zasady te nie mogą być uzasadnieniem stosowania danych przepisów w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Nie mogą one również stać w sprzeczności z interesem ogólnym, zgodnie z którym obywatele, pracownicy i konsumenci powinni być chronieni przed zagrożeniami.

4.4.4. EKES jest ponadto bardzo zaniepokojony niektórymi wspomnianymi wyżej ustaleniami. Stwierdza, że oprócz ocen skutków w dziedzinie gospodarczej, społecznej i środowiskowej opisywane są różne inne wymiary⁽⁹⁾. Tymczasem Rada ds. Ocen Skutków uważa, że jakość ocen dotyczących wymiaru społecznego i środowiskowego pozostawia niekiedy wiele do życzenia. EKES pragnie zatem mieć pewność, że Komisja dysponuje środkami umożliwiającymi jednoczesne przeprowadzenie wszystkich tych ocen bez uszczerbku dla deklarowanej jakości, równowagi, celów, narzędzi pomiaru i parametrów.

4.4.5. Ponadto nie jest jasne, dlaczego niektóre projekty lub wnioski nie są poddawane ocenie skutków, w szczególności w obszarze Ecofin (dwupak, sześciopak). Potęguje to wrażenie niektórych zainteresowanych stron, że proces ten jest bardziej ukierunkowany na aspekty gospodarcze (i konkurencyjność) niż na dwa pozostałe filary. Jak podkreśla Komisja, cel dotyczący uproszczenia musi być realizowany i podzielany przez wszystkich oraz oparty na solidnych i wiarygodnych analizach.

⁽⁸⁾ IAB Report 2012, IAB Report 2013.

⁽⁹⁾ Wykaz wszystkich dokumentów referencyjnych dostępnych na stronie internetowej Komisji (w języku angielskim): Wytoczne Komisji Europejskiej dotyczące ocen skutków (styczeń 2009 r.) Guidelines; Annexes 1–13; inne dokumenty referencyjne Dyrekcji Generalnych: Operational Guidelines to Assess Impacts on Micro-Enterprises (Sekretariat Generalny + DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu); Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment System – A „Competitiveness Proofing” Toolkit for use in Impact Assessments; Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments; Assessing Social Impacts; Assessing Territorial Impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System.

4.4.6. EKES wzywa Komisję, by:

- postępowała w sposób bardziej przejrzysty i uzasadniała powody, dla których dany środek lub proponowana regulacja są bądź nie są poddane ocenie skutków,
- czuwała nad uwzględnieniem interesu ogólnego,
- podjęła konkretne działania, by lepiej uwzględniać wszystkie trzy wymiary (gospodarczy, społeczny i środowiskowy) w zrównoważony i zintegrowany sposób i by zapewnić wysoką jakość ocen na tym poziomie,
- lepiej uwzględniała opinie wyrażone w trakcie konsultacji i uzasadniała, w jaki sposób zostały (bądź nie zostały) wzięte pod uwagę.

4.4.7. EKES ubolewa nad tym, że w komunikacie Komisji Europejskiej nie ma jednoznacznego odniesienia do jego roli jako organu doradczego społeczeństwa obywatelskiego, który wydaje opinie na temat kluczowych aspektów prawodawstwa UE. Komitet zamierza pozytywnie zareagować na wezwanie do ogólniejszej współpracy wystosowane przez Komisję do partnerów społecznych i do społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym jest gotów aktywniej współpracować w celu ulepszenia procedury w drodze konsultacji lub dzielenia się wiedzą fachową.

4.5. Proces konsultacji

4.5.1. Komisja podkreśla kluczową rolę, jaką w omawianym procesie odgrywają konsultacje z zainteresowanymi stronami, ale wyniki tych konsultacji nie zawsze są brane pod uwagę. Ponadto wskaźnik odpowiedzi na otwarte konsultacje inicjowane przez Komisję, kwestia reprezentatywności respondentów, a co za tym idzie, kwestia znikomej niekiedy reprezentatywności odpowiedzi, przyczyniają się do obniżania jakości tego procesu. EKES zastanawia się, czy taki stan rzeczy nie wynika z mnożenia konsultacji oraz z tego, że udzielanie na nie odpowiedzi na podstawie pełnej znajomości faktów wymaga środków, czasu i dyspozycyjności. Ponadto sposób formułowania pytań może czasem sugerować odpowiedzi, co z kolei może wzbudzać wątpliwości co do obiektywizmu i bezstronności tego procesu.

4.5.2. „Konsultacja” jest podstawą wysokiej jakości wniosków legislacyjnych opartych na wiarygodnych danych. Wczesna i odpowiednia konsultacja z przedsiębiorstwami, w szczególności MŚP, i ich przedstawicielami umożliwia podjęcie decyzji na podstawie analizy faktów, doświadczeń i poglądów podmiotów, do których kierowane są przepisy i które są zaangażowane w ich realizację. To samo odnosi się do różnych organizacji reprezentujących obywateli (pracowników i osób korzystających ze świadczeń socjalnych, konsumentów itp.).

4.5.3. EKES domaga się przyznania absolutnego priorytetu partnerom społecznym i zainteresowanym organizacjom pośredniczącym. Konsultowanie się z MŚP i konsumentami w bezpośredni i indywidualny sposób okazało się nieskuteczne, niereprezentatywne i ograniczone do jednostkowych przypadków. Zainteresowane organizacje muszą ponadto mieć rzeczywistą możliwość udziału w przygotowywaniu konsultacji i kwestionariuszy.

4.5.4. W związku z tym EKES zastanawia się, czy nie byłoby wskazane lepsze zorganizowanie tych konsultacji w wymiarze instytucjonalnym i przedstawicielskim, przy wykorzystaniu zasobów już istniejących reprezentatywnych organów konsultacyjnych, a także, w razie potrzeby, stworzenie innych organów.

4.5.5. EKES proponuje, by punktem wyjścia tych konsultacji były organy przedstawicielskie działające na szczeblu zarówno Unii, jak i państw członkowskich. Przypomina, że w wypadku braku takich możliwości istnieją inne struktury konsultacyjne, które mogą spełnić tę rolę.

4.5.6. EKES zaleca, by korzystać z wiedzy fachowej oraz potencjału europejskich federacji pracodawców, przedsiębiorstw, związków zawodowych i organizacji pozarządowych, i by to raczej im powierzać zadanie przeprowadzania koniecznych sondaży i badań, niż polegać na prywatnych konsultantach.

4.5.7. EKES jest w każdym razie gotów wywiązać się ze swoich obowiązków w tym zakresie, bez uszczerbku dla innych form prowadzenia europejskiego dialogu społecznego.

5. Uwagi szczególne

5.1. EKES uważa, że program REFIT powinien być ambitny, a jednocześnie prosty, jasny i przejrzysty.

5.2. Mnogość nazw agend i programów (lepsze stanowienie prawa, inteligentne regulacje, *think small first* itp.) doprowadziła do pewnej dezorientacji.

Należy uściślić hierarchię tych programów i projektów, a także ich wzajemne powiązania, by obywatele lepiej rozumieli, do kogo są adresowane.

5.3. Mnożenie się podmiotów zaangażowanych w ten proces, a także sieci konsultacji i kanałów rozpatrywania wniosków szkodzi przejrzystości operacji.

5.4. Zgodnie z tą samą logiką skuteczności i przejrzystości, a także biorąc pod uwagę istniejące mechanizmy, w tym na szczeblu Parlamentu Europejskiego, EKES poprze wniosek Komisji dotyczący utworzenia nowej grupy wysokiego szczebla mającej wesprzeć przyszłe prace jedynie pod warunkiem wniesienia przez nią rzeczywistej wartości dodanej. Komitet uważa w istocie, że Komisja zdobyła już doświadczenie niezbędne do usprawnienia omawianego procesu.

5.5. EKES odnotowuje, że według Komisji oceny skutków powinny być przeprowadzane na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, w tym w odniesieniu do zmian wprowadzanych przez współprawodawców. W systemie, który opiera się na dwóch współprawodawcach i w którym regułą jest dążenie do kompromisu, nie wydaje się właściwe, aby jeden z nich miał ostatnie słowo w kwestii oceny skutków (ryzyko zniekształcenia zasad ustanowionych w Traktacie w odniesieniu do podejmowania decyzji).

5.6. EKES przypomina ponadto, że cel programu REFIT związany jest również ze stosowaniem prawa w UE. Wytyczne Komisji w sprawie oceny skutków przewidują także rozważenie, czy w pewnych przypadkach skuteczne stosowanie prawa mogłoby nie rozwiązywać poruszonego problemu.

5.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji mające na celu wspieranie i monitorowanie skutecznej transpozycji dyrektyw w państwach członkowskich. Zwraca uwagę na ustalenia 30. sprawozdania rocznego Komisji z kontroli stosowania prawa UE⁽¹⁰⁾. W sprawozdaniu stwierdzono, że opóźnienia i uchybienia dotyczą przede wszystkim dziedziny środowiska, transportu oraz podatków. EKES wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że w 2012 r. problemy dotyczyły przede wszystkim – w porządku malejącym – transportu, zdrowia, konsumentów, środowiska, rynku wewnętrznego i usług.

5.8. EKES jest zdania, że przyznawane regularnie wyłączenia, niezależnie od dziedziny, umożliwiają państwom członkowskim stanowienie prawa na poziomie krajowym według własnego uznania, co z kolei komplikuje przepisy i zwiększa niepewność prawa na rynku wewnętrznym. EKES przypomina, że w swoich wcześniejszych opiniach wzywał do bardziej systematycznego wykorzystania, tam gdzie stosowne, rozporządzenia jako instrumentu, który – oprócz zapewnienia większej pewności prawa – częściowo rozwiązałby ten problem.

5.9. EKES przywołuje swoje wcześniejsze opinie dotyczące nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów oraz inteligentnych regulacji, w których domagał się lepszej jakości przyjmowanych tekstów prawnych. Uważa, że konieczne jest kontynuowanie wysiłków w tym kierunku, by skutecznie realizować polityczne cele Unii Europejskiej.

5.10. EKES przypomina również, że w niektórych przypadkach samoregulacja i/lub współregulacja mogą stanowić skuteczny środek zapobiegawczy lub użyteczny instrument uzupełniający działalność legislacyjną, jeśli zostanie odpowiednio uwzględniony w kontekście szerokich ram prawnych, jasno i dobrze zdefiniowany oraz oparty m.in. na zasadach przejrzystości, niezależności, skuteczności i odpowiedzialności.

Bruksela, 10 grudnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_pl.pdf