



PŘIJATÉ TEXTY

P8_TA(2016)0081

Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů

Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. března 2016 o uzavření interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí (2016/2005(ACI))

Evropský parlament,

- s ohledem na rozhodnutí, které Konference předsedů přijala dne 16. prosince 2015,
- s ohledem na návrh interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí,
- s ohledem na čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii,
- s ohledem na článek 295 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- s ohledem na návrh interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě (COM(2015)0216 včetně příloh) předložený Komisí,
- s ohledem na rámcovou dohodu ze dne 20. října 2010 o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí¹ (dále jen „rámcová dohoda z roku 2010“),
- s ohledem na interinstitucionální dohodu ze dne 16. prosince 2003 o zdokonalení tvorby právních předpisů mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Komisí Evropských společenství² (dále jen „interinstitucionální dohoda z roku 2003“),
- s ohledem na své usnesení ze dne 4. února 2014 o účelnosti právních předpisů Evropské unie a subsidiaritě a proporcionalitě – 19. zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2011³,
- s ohledem na své usnesení ze dne 16. září 2015 o pracovním programu Komise na rok 2016⁴,
- s ohledem na závěry Evropské rady ze dnů 18. a 19. února 2016,

¹ Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47.

² Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

³ Přijaté texty, P7_TA(2014)0061.

⁴ Přijaté texty, P8_TA(2015)0323.

- s ohledem na čl. 140 odst. 1 jednacího řádu,
- s ohledem na zprávu Výboru pro ústavní záležitosti (A8-0039/2016),
- A. vzhledem k tomu, že Evropský parlament opakovaně vyzval k opětovnému projednání interinstitucionální dohody z roku 2003 s cílem zohlednit nové legislativní prostředí vytvořené Lisabonskou smlouvou, sjednotit stávající osvědčené postupy a aktualizovat tuto dohodu v souladu s programem zlepšení právní úpravy;
- B. vzhledem k tomu, že Výbor regionů, Evropský hospodářský a sociální výbor a řada vnitrostátních parlamentů vyjádřily stanoviska ke sdělení Komise ze dne 19. května 2015 s názvem „Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU“ (COM(2015)0215), k výše uvedenému návrhu Komise o interinstitucionální dohodě o lepší právní úpravě nebo k obecné shodě orgánů na nové interinstitucionální dohodě o lepší právní úpravě;
- C. vzhledem k tomu, že Parlament ve svém výše uvedeném usnesení ze dne 16. září 2015 uvítal zahájení jednání o nové interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů a stanovil v této souvislosti řadu priorit, zejména pokud jde o kvalitu legislativních návrhů předkládaných Komisí, víceleté a roční plánování, posílení posouzení dopadů návrhů právních předpisů a rovné postavení obou spoluzákonodárců během legislativního postupu s ohledem na přístup k informacím, řádné interinstitucionální konzultace, opatření přijímaná Komisí v návaznosti na návrhy a doporučení Parlamentu a poskytování podrobného odůvodnění ve všech případech, kdy je plánováno stažení předloženého návrhu;
- D. vzhledem k tomu, že interinstitucionální jednání byla oficiálně zahájena dne 25. června 2015;
- E. vzhledem k tomu, že dne 16. prosince 2015 Konference předsedů potvrdila většinou hlasů návrh prozatímní dohody, které zástupci tří orgánů dosáhli dne 8. prosince 2015 a která se týkala znění nové interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (dále jen „nová IID“);
- F. vzhledem k tomu, že nová IID má nahradit interinstitucionální dohodu z roku 2003 a interinstitucionální společný přístup k posuzování dopadů z listopadu 2005, a vzhledem k tomu, že příloha nové IID má nahradit obecnou shodu o aktech v přenesené pravomoci z roku 2011;
- G. vzhledem k tomu, že novou IID není v souladu s prohlášením Evropského parlamentu a Komise ve znění uvedeném v příloze II tohoto rozhodnutí dotčena rámcová dohoda z roku 2010;
- H. vzhledem k tomu, že některá ustanovení rámcové dohody z roku 2010 však mohou být v důsledku nové IID nadbytečná nebo je bude nutné aktualizovat;
- I. vzhledem k tomu, že v rámci nové IID jsou plánována další interinstitucionální jednání, která se týkají zejména praktických ujednání o spolupráci a sdílení informací při uzavírání mezinárodních dohod a kritérií použití článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie v případě aktů v přenesené pravomoci a článku 291 Smlouvy o fungování Evropské unie v případě prováděcích aktů;

- J. vzhledem k tomu, že v důsledku nové IID bude zapotřebí změnit určitá ustanovení jednacího řádu Parlamentu, jež se týkají například pracovního programu Komise a ověřování právního základu aktů;
- K. vzhledem k tomu, že nová IID řeší určitým způsobem hlavní problematiku, na niž poukázal Výbor pro ústavní záležitosti Evropského parlamentu ve svém „příspěvku k postoji Evropského parlamentu k jednání o revizi interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů“ ze dne 22. dubna 2015;
1. vítá dohodu, kterou orgány dosáhly, a má za to, že je vhodným základem pro ustavení a rozvíjení nových, otevřenějších a transparentnějších vzájemných vztahů těchto orgánů, které umožní zlepšování právní úpravy v zájmu občanů Unie;
 2. v souvislosti se zlepšováním právní úpravy vyjadřuje hluboké politování nad tím, že jednání o interinstitucionální dohodě neproběhla v souladu se zavedenou praxí, pokud jde o postup projednávání ve výborech v Evropském parlamentu;
 3. vítá zejména výsledky jednání ohledně víceletého a ročního interinstitucionálního plánování, kroků, které Komise přijímá v návaznosti na legislativní podněty Parlamentu, a poskytování odůvodnění a vedení konzultací v případech, kde je plánováno stažení legislativních návrhů; zdůrazňuje, že dosažená shoda na tom, aby byl kladen silný důraz na pracovní program Komise, nemůže být považována za důvod k jakémukoli omezování vlastních legislativních pravomocí Parlamentu či jeho práva předkládat iniciativy; vítá dosažení dohody o interinstitucionální výměně informací v případě plánované změny právního základu navrhovaného aktu a vyjadřuje své odhodlání rozhodně odvrátit jakýkoli pokus o oslabení legislativních pravomocí Evropského parlamentu prostřednictvím změny právního základu;
 4. zdůrazňuje význam ustanovení nové IID, jež se týkají nástrojů pro lepší právní úpravu (posouzení dopadu, konzultace s veřejností a zúčastněnými stranami, hodnocení atd.), pro dosažení řádně informovaného, transparentního a inkluzivního procesu rozhodování a pro řádné uplatňování právních předpisů, přičemž zároveň konstatuje, že tato ustanovení zajišťují výsady zákonodárců; je přesvědčen, že posouzení dopadů musí být komplexní a vyvážená a měla by mimo jiné posuzovat náklady, jež by mohly vzniknout výrobcům, spotřebitelům, pracovníkům, správě a v oblasti životního prostředí v případě, že nezbytné právní předpisy nebudou přijaty; je znepokojen tím, že text týkající se posuzování dopadu nezavazuje dostatečně všechny tři orgány, aby do svých posouzení dopadu zahrnuly testy dopadu na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost, zdůrazňuje, že je důležité ve všech fázích legislativního cyklu brát v úvahu potřeby malých a středních podniků a věnovat jim pozornost; zdůrazňuje, že podle pracovního dokumentu útvarů Komise ze dne 19. května 2015 o pokynech pro zlepšování právní úpravy (SWD(2015)0111) musí být součástí zpráv o posouzení dopadu posouzení dopadu na malé a střední podniky, a vyzývá Komisi, aby k této praxi poskytla doplňující informace; vítá skutečnost, že byl vytyčen cíl spočívající v lepším provádění a uplatňování právních předpisů Unie, mimo jiné lepším vymezením vnitrostátních opatření, jejichž provedení není právními předpisy Unie požadováno („gold-plating“), a očekává, že členské státy taková opatření jasně stanoví a zdokumentují, přičemž má na paměti, že členské státy smějí přijímat přísnější normy, pokud jsou právem Unie stanoveny pouze minimální normy;
 5. konstatuje, že kumulativní náklady právních předpisů mohou způsobovat značné obtíže podnikům a jednotlivcům, kteří jsou pravidly Unie dotčeni;

6. bere na vědomí dopis prvního místopředsedy Komise ze dne 15. prosince 2015 o fungování nového Výboru pro kontrolu regulace, který má dohlížet na kvalitu posouzení dopadů vypracovávaných Komisí (ovšem aniž by mu byla dána pravomoc vetovat legislativní návrhy, která je vyhrazena voleným orgánům); připomíná, že ve svém usnesení ze dne 27. listopadu 2014 o revizi pokynů Komise k posouzení dopadů právních předpisů a úloze testu dopadů na malé a střední podniky¹ požadoval, aby byla posílena nezávislost Výboru pro kontrolu regulace (dříve „Výbor pro posuzování dopadů“), a to zejména i tím, že by členové výboru nepodléhali politické kontrole; domnívá se v této souvislosti, že zřízení Výboru pro kontrolu regulace je vítaným prvním krokem k dosažení jeho nezávislosti; poukazuje na to, že své vlastní posouzení dopadu mohou provádět i zákonodárci, domnívají-li se, že je to zapotřebí; konstatuje, že posouzení dopadu nenahrazují proces politického rozhodování; zdůrazňuje dále, že nová IID zajišťuje mezi orgány výměnu informací o osvědčených postupech a metodách posouzení dopadů, čímž skýtá příležitost k včasnému přezkumu činnosti Výboru pro kontrolu regulace, a to s cílem formulovat společnou metodiku;
7. vítá skutečnost, že mezi třemi orgány došlo k dohodě o spolupráci, aby mohly být aktualizovány a zjednodušeny právní předpisy a aby o nich mohla probíhat výměna názorů před konečným schválením pracovního programu Komise; zdůrazňuje význam dohodnutého „ročního průzkumu zátěže“ jakožto nástroje, který jasným a transparentním způsobem vymezuje a monitoruje výsledky úsilí Unie zaměřené na zamezení nadměrné regulaci a snížení administrativní zátěže a který by měl zahrnovat seznam týkající se zvláště malých a středních podniků a měl by rozlišovat mezi zátěží způsobenou jednotlivými návrhy Komise a zátěží vyvolanou akty jednotlivých členských států; poukazuje na to, že proveditelnost a vhodnost stanovení cílů pro snížení zátěže v konkrétních sektorech musí být pečlivě vyhodnocena případ od případu za úzké spolupráce orgánů, přičemž je třeba se zaměřit na kvalitu právních předpisů a nesmí být ohroženy příslušné normy Unie; očekává, že Komise bude pravidelně navrhovat zrušení právních aktů, pokud je určité zrušení považováno za nezbytné; v této souvislosti vítá skutečnost, že se všechny tři orgány dohodly na tom, že by se posouzení dopadu mělo rovněž zabývat dopadem návrhů z hlediska administrativní zátěže, zejména pokud jde o malé a střední podniky; uznává, že vhodnými právními předpisy Unie lze snížit administrativní zátěž pro malé a střední podniky tím, že se 28 rozdílných souborů pravidel nahradí jediným souborem pravidel pro vnitřní trh;
8. je přesvědčen o tom, že ve vztahu k aktům v přenesené pravomoci a prováděcím aktům bylo v zásadě nalezeno vyvážené řešení, které zajišťuje transparentnost a rovnost zákonodárců, avšak zdůrazňuje, že je zapotřebí urychleně dosáhnout dohody o vhodných kritériích pro vymezení aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů a neprodleně uvést všechny základní akty do souladu s právním rámcem, který zavedla Lisabonská smlouva;
9. konstatuje, že sjednaná opatření, která mají zlepšovat vzájemnou výměnu postojů a informací mezi Parlamentem a Radou při výkonu jejich zákonodárných pravomocí, jsou krokem vpřed; má však za to, že je třeba dále rozvíjet tato opatření, zejména pokud jde o vzájemný přístup k informacím a na schůze, aby se v rámci celého legislativního postupu zajistilo skutečně rovnocenné postavení obou zákonodárců a rovné zacházení s nimi a zaručilo se, že bude dodržena zásada vzájemné loajální spolupráce mezi těmito orgány; varuje před tím, aby se ze sjednaných neformálních výměn postojů nestal nový prostor pro netransparentní interinstitucionální jednání;

¹ Přijaté texty, P8_TA(2014)0069.

10. připomíná, že Smlouva o fungování Evropské unie stanoví řádný legislativní postup, ve kterém by měla být tři čtení; poukazuje na to, že tam, kde Parlament a Rada plně vykonávají své výsady v legislativním postupu, měly by být standardním postupem dohody v druhém čtení, zatímco dohody v prvním čtení by měly být používány pouze v případě, kdy o tom bylo přijato uvážené a výslovné rozhodnutí;
11. vítá závazek zajistit transparentnost legislativních postupů, avšak zdůrazňuje, že k jejímu dosažení je zapotřebí konkrétnějších ustanovení a nástrojů, zejména co se týče používání dohod v prvním čtení;
12. je rovněž přesvědčen, že je třeba lépe využívat ujednání pro politický dialog s vnitrostátními parlamenty; zdůrazňuje v této souvislosti, že Lisabonská smlouva svěřuje vnitrostátním parlamentům důležitou roli, a upozorňuje, že kromě úlohy, kterou hrají při sledování dodržování zásad subsidiarity a proporcionality, mohou představovat a představují přínos pro politický dialog; vybízí k lepšímu používání stávajících mechanismů zajišťování subsidiarity a proporcionality, jak je stanoveno ve Smlouvách; zdůrazňuje potřebu větší flexibility při vymáhání osmitýdenní lhůty, kterou mají vnitrostátní parlamenty na vydání odůvodněného stanoviska ohledně porušení zásady subsidiarity;
13. vyzývá ke komplexnímu vyhodnocení dopadu, který bude mít nová IID na rámcovou dohodu z roku 2010 a další příslušné stávající interinstitucionální dohody, neboť si uvědomuje, že je zapotřebí zabezpečit postoj v dané otázce a výsadní pravomoci Evropského parlamentu a zjednodušit strukturu řady ujednání, kterými se řídí interinstitucionální vztahy;
14. domnívá se, že k tomuto zjednodušení by mělo dojít, až budou zavedena všechna praktická ujednání, jejichž pomocí se bude provádět nová IID v plném rozsahu, a vzápětí by orgány mohly rovněž posoudit, zda bude zapotřebí přijmout případné úpravy nové IID s ohledem na zkušenosti, které do té doby budou získány při uplatňování nové IID;
15. zdůrazňuje význam řádného provádění a zajištění plnění přijatých závazků a lhůt stanovených v této nové IID;
16. poukazuje na to, že zejména následující otázky vyžadují další návazné kroky na technické a/nebo politické úrovni, s aktivním zapojením všech parlamentních výborů, jejichž členové mají zkušenosti a vycházejí ze svých příslušných odborných znalostí:
 - plánování (technický přezkum rámcové dohody z roku 2010 a jednacího řádu Parlamentu);
 - ověřování právních základů aktů (přezkum jednacího řádu, aby bylo možné začlenit ujednání o trojstranné výměně názorů);
 - vyhodnocení toho, jak Komise využívá svých pokynů pro zlepšování právní úpravy, a vyhodnocení účinného fungování nově vytvořeného Výboru pro kontrolu regulace, zejména s cílem ověřit, v souladu s odstavcem 6, že vykonává činnost nezávislým způsobem a že jeho členové nepodléhají politické kontrole;
 - transparentnost a koordinace legislativního postupu (včetně náležitého používání postupů prvního a druhého čtení, praktických ujednání pro výměnu názorů, sdílení

informací a porovnání harmonogramů, transparentnosti třístranných jednání, vývoje platforem a nástrojů pro zřízení společné databáze aktuálního stavu projednávaných legislativních spisů, poskytování informací vnitrostátním parlamentům a praktických ujednání pro spolupráci a sdílení informací v souvislosti se sjednáváním a uzavíráním mezinárodních dohod);

- vyhodnocení a možné navazující kroky, pokud jde o nezávislost Výboru pro kontrolu regulace při plnění jeho úlohy dohledu a poskytování objektivního poradenství ohledně příslušných posouzení dopadu;
 - očekávání Parlamentu, v souladu s příslušnými ustanoveními nové IID, že Komise co nejdříve předloží, pokud je to možné, návrhy stanovení cílů pro snížení zátěže v klíčových odvětvích a zároveň zajistí, aby byly splněny cíle právních předpisů;
 - zajištění provozní a právní soudržnosti mezi novou IID a dohodami o spolupráci týkajícími se poradních orgánů Unie;
 - akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty, a to na základě svého usnesení ze dne 25. února 2014 o opatřeních v návaznosti na převod legislativních pravomocí a kontrolu výkonu prováděcích pravomocí Komisí ze strany členských států¹ (jednání o vymezení kritérií pro akty v přenesené pravomoci a pro prováděcí akty, zřízení rejstříku aktů v přenesené pravomoci a plném přizpůsobení aktů přijatých před Lisabonskou smlouvou);
 - provádění a uplatňování právních předpisů Unie (kontrola sdělení členských států o provedení směrnic do vnitrostátního práva a rovněž všech případů, kdy některé vnitrostátní opatření přesahuje ustanovení právních předpisů Unie („gold-plating“));
17. schvaluje návrh dohody uvedený v příloze I tohoto rozhodnutí;
 18. schvaluje prohlášení Parlamentu a Komise uvedené v příloze II tohoto rozhodnutí;
 19. žádá věcně příslušný výbor, aby posoudil rozsah změn jednacího řádu či jeho výkladu, popřípadě změn postupů Parlamentu, správy a komunikačních kanálů s ostatními orgány, které jsou zapotřebí k uplatnění nové IID;
 20. pověřuje svého předsedu, aby spolu s předsedou Rady a předsedou Komise novou IID podepsal a zajistil její zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*;
 21. pověřuje svého předsedu, aby předal toto rozhodnutí i s přílohami pro informaci Radě a Komisi.

¹ Přijaté texty, P7_TA(2014)0127.

PŘÍLOHA I

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů

*(Znění této přílohy zde není uvedeno, neboť odpovídá interinstitucionální dohodě zveřejněné v
Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1.)*

**PROHLÁŠENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A KOMISE U PŘÍLEŽITOSTI
PŘIJETÍ INTERINSTITUCIONÁLNÍ DOHODY O ZDOKONALENÍ TVORBY
PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ**

Evropský parlament a Komise se domnívají, že tato dohoda zohledňuje rovnováhu mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí i jejich příslušné pravomoci, stanovené ve Smlouvách.

Není jí dotčena rámcová dohoda ze dne 20. října 2010 o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí¹.

¹ Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47.