



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Výbor pro právní záležitosti*

---

**2010/2016(INI)**

15. 12. 2010

## **NÁVRH ZPRÁVY**

o zajištění nezávislých posouzení dopadu  
(2010/2016(INI))

Výbor pro právní záležitosti

Zpravodajka: Angelika Niebler

**OBSAH**

	<b>Strana</b>
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU .....	3
ODŮVODNĚNÍ .....	9

## NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

### o zajištění nezávislých posouzení dopadu (2010/2016(INI))

*Evropský parlament,*

- s ohledem na sdělení Komise ze dne 8. října 2010 nazvané Inteligentní regulace v Evropské unii (KOM(2010)0543),
- s ohledem na usnesení Evropského parlamentu ze dne 21. října 2008 nazvané Zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2006 podle článku 9 Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality<sup>1</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 4. září 2007 o zdokonalení tvorby právních předpisů v roce 2005: uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality<sup>2</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 10. července 2007 o minimalizaci administrativních nákladů stanovených právními předpisy<sup>3</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 16. května 2006 o zdokonalení tvorby právních předpisů v roce 2004: o používání zásady subsidiarity – 12. výroční zpráva<sup>4</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 20. dubna 2004 o posouzení dopadu právních předpisů Společenství a postupů konzultace<sup>5</sup>,
- s ohledem na interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů, která byla mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí uzavřena dne 16. prosince 2003,
- s ohledem na zvláštní zprávu Evropského účetního dvora č. 3/2010,
- s ohledem na první výsledky studie o posouzeních dopadu v členských státech EU zadanou Evropským parlamentem,
- s ohledem na obecné směry Komise pro posuzování dopadů ze dne 15. ledna 2009 a jejich přílohy (SEK(2009)0092),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 5. června 2002 o posuzování dopadů (KOM(2002)0276),
- s ohledem na rámcovou dohodu Parlamentu a Komise ze dne 20. října 2010,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 28. října 2010 nazvané „Integrovaná průmyslová politika pro éru globalizace – Konkurenceschopnost a udržitelnost ve středu zájmu“ (KOM(2010)0614),

---

<sup>1</sup> Úř. věst. C 15 E, 21.1.2010, s. 16.

<sup>2</sup> Úř. věst. C 187 E, 24.7.2008, s. 67.

<sup>3</sup> Úř. věst. C 175 E, 10.7.2008, s. 124.

<sup>4</sup> Úř. věst. C 297 E, 7.12.2006, s. 128.

<sup>5</sup> Úř. věst. C 104 E, 30.4.2004, s. 146.

- s ohledem na článek 48 jednacího řádu,
  - s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti a na stanoviska Hospodářského a měnového výboru, Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů a Výboru pro průmysl, výzkum a energetiku (A7-0000/2010),
- A. vzhledem k tomu, že v posouzeních dopadu jsou systematicky posuzovány očekávané důsledky zákonodárné činnosti.
  - B. vzhledem k tomu, že vytvoření transparentního, jasného, účinného a vysoce kvalitního právního prostředí by mělo patřit k prvořadým cílům politiky Evropské unie,
  - C. vzhledem k tomu, že posouzení dopadu přispívají k všeobecnému zvyšování kvality právních předpisů Společenství ve smyslu zlepšování zákonodárné činnosti;
  - D. vzhledem k tomu, že problémy při provádění a uplatňování platného práva Unie lze mimo jiné zdůvodnit nízkou kvalitou legislativních textů, za což společně zodpovídají všechny evropské zákonodárné orgány,
  - E. vzhledem k tomu, že posouzení dopadu prováděná při schvalování nových zákonů i zjednodušování a přepracovávání platných zákonů slouží k lepšímu posouzení jejich sociálních, hospodářských, ekologických a zdravotních důsledků, a tak mohou přispět k odbourání zbytečných administrativních úkonů,
  - F. vzhledem k tomu, že se několikrát vyslovil pro zadávání nezávislých posouzení dopadů v Evropské unii,
  - G. vzhledem k tomu, že posouzení dopadů prováděná Komisí nedosahují stabilní kvality a že spíše slouží ke zdůvodnění legislativního návrhu než k objektivnímu posouzení skutečností,
  - H. vzhledem k tomu, že se Parlament, Rada a Komise v interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2003 a Parlament a Komise v rámcové dohodě ze dne 20. října 2010 zavázaly k tomu, že vypracují program pro zdokonalení tvorby právních předpisů, a že tyto dokumenty obsahují konkrétní návrhy na zlepšení posouzení dopadu,
  - I. vzhledem k tomu, že Komise zaujala nový přístup k průmyslové politice, v jehož rámci mají být všechny politické návrhy se značným dopadem na průmysl důkladně analyzovány vzhledem k jejich důsledkům pro konkurenceschopnost,

#### **Obecné požadavky na posouzení dopadu prováděná na úrovni EU**

1. zdůrazňuje, že posouzení dopadu významně pomáhají zdokonalovat tvorbu právních předpisů a že by je evropští zákonodárci měli v budoucnu více využívat, aby mohli lépe posoudit důsledky různých možností postupu, které se jim nabízejí;
2. zdůrazňuje, že posouzení dopadu nesmí za žádných okolností nahradit politický dialog a demokratický rozhodovací proces zákonodárce, nýbrž že slouží pouze k odborné přípravě politického rozhodnutí;

3. zdůrazňuje, že posouzení dopadu by měla vznikat zcela nezávisle a vždy se opírat o solidní a objektivní analýzu možných důsledků;
4. domnívá se, že má-li být zajištěna nezávislost a objektivita posouzení dopadu, je vhodné a nutné do jejich provádění zapojit externí odborníky; v této souvislosti upozorňuje na zásadní rozdíl mezi veřejnou konzultací a nezávislým posouzením dopadu;
5. žádá, aby byla posouzení dopadu prováděna co nejtransparentněji;
6. zdůrazňuje, že klíčovými prvky dobrého posouzení dopadu jsou určení problému, konzultace s dotčenými stranami, stanovení cílů a vypracování strategických variant postupu;
7. považuje za nezbytné, aby nové legislativní návrhy vždy doprovázelo posouzení dopadu; poukazuje na to, že tato zásada se vztahuje i na zjednodušení a přepracování právních předpisů Společenství a na akty v přenesené pravomoci a prováděcí opatření ve smyslu ustanovení článku 290, případně 291 Smlouvy o fungování Evropské unie;
8. žádá, aby se při posouzení dopadu zohledňovala řada kritérií, aby zákonodárce získal o dané problematice co nejucelenější představu; v této souvislosti připomíná hospodářské, sociální a ekologické aspekty uvedené v interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2003, které by měly být shrnuty v jednom posudku;
9. žádá, aby posouzení dopadu vždy obsahovala analýzu nákladů a přínosů, tj. posouzení efektivnosti nákladů všech programů a opatření s vysokými výdaji, a případných důsledků pro malé a střední podniky; v této souvislosti žádá, aby se důsledně prováděl test dopadů na malé a střední podniky, jak je požadováno v dokumentu Small Business Act z roku 2008; v tomto ohledu připomíná, že za každý nový zákon, který zatěžuje malé a střední podniky, by měl být na oplátku zrušen platný přítěžující zákon (tzv. pravidlo „one-in/one-out“);
10. žádá, aby všechny nové politické návrhy, které budou mít značné důsledky pro konkurenceschopnost průmyslu, byly v rámci posouzení dopadu podrobovány důkladné analýze; dále žádá, aby bylo následně posouzeno, jaké důsledky měly právní předpisy EU pro konkurenceschopnost evropského průmyslu; upozorňuje na to, že s takovým postupem počítá také Komise ve svém sdělení o integrované průmyslové politice v době globalizace;
11. žádá, aby se posouzení dopadu na úrovni EU zabývala i otázkou, jakých úspor lze dosáhnout v případě celoevropského řešení, případně jaké další náklady vzniknou členským státům, pokud by neexistovalo řešení na úrovni EU;
12. zdůrazňuje, že v posouzeních dopadu musí být uváděny všechny alternativy, které mají zákonodárci k dispozici, a že by vždy měla být i vážně prozkoumána možnost nečinnosti zákonodárce;
13. zdůrazňuje, že posouzení dopadu nesmí zvyšovat administrativní zátěž a zbytečně prodlužovat legislativní postup; v této souvislosti zdůrazňuje, že posouzení dopadu nesmí být účelově využívána k zablokování nevíтанých právních předpisů; žádá proto, aby byly

vytvořeny technické a správní předpoklady pro to, aby bylo možné provádět posouzení dopadu plynule a v krátké lhůtě, např. pomocí nástrojů, jako jsou rámcové dohody a zrychlená výběrová řízení, a optimálním využíváním zdrojů;

14. v duchu přístupu založeného na osvědčených postupech vyzývá k využití zkušeností jiných zemí, v nichž se již léta provádějí posouzení dopadu, s cílem zlepšit posouzení dopadu na úrovni Evropské unie;
15. žádá, aby byla posouzení dopadu během celého legislativního procesu aktualizována tak, aby zohledňovala změny, k nimž v jeho průběhu došlo;
16. zdůrazňuje, že posouzení dopadu by měla být prováděna nejen před schválením legislativního textu (*ex ante*), ale zejména poté (*ex post*); připomíná, že posouzení *ex post* jsou nutná k posouzení toho, zda bylo skutečně dosaženo cílů dané právní normy a do jaké míry je třeba tento právní předpis upravit, případně zda ho ponechat v platnosti;

### **Potenciál Komise ke zlepšení**

17. uznává, že Komise v uplynulých letech posouzení dopadu optimalizovala; zdůrazňuje však, že jsou zapotřebí další zlepšení;
18. v této souvislosti připomíná, že Komise v roce 2006 ustavila výbor pro posouzení dopadu (Impact Assessment Board – IAB), který odpovídá především za další propracování posouzení dopadů prováděných Komisí;
19. zdůrazňuje, že členové IAB jsou nezávislí pouze formálně, protože jsou v současné době jmenováni předsedou Komise a řídí se jeho pokyny; z tohoto důvodu nelze hovořit o naprosté nezávislosti; žádá proto, aby členy IAB jmenoval Evropský parlament a Rada na návrh Komise; žádá, aby IAB v budoucnu nepodléhal pokynům předsedy Komise;
20. dále žádá, aby se na činnosti IAB podíleli externí nezávislí odborníci; v tomto ohledu žádá, aby byla do práce IAB zapojena skupina na vysoké úrovni sdružující nezávislé zúčastněné strany zabývající se problematikou administrativní zátěže;
21. žádá, aby byl do celého procesu posouzení dopadu i do práce IAB od počátku a plně zapojen Evropský parlament a zejména jeho příslušné výbory, např. předáváním informací a prozatímních zpráv;
22. poukazuje na to, že před definitivním přijetím posouzení dopadu by měly být předběžné výsledky vždy externě přezkoumány; v tomto ohledu žádá vypracování a zveřejnění kontrolního posudku;
23. žádá, aby Komise vždy Evropskému parlamentu a Radě písemně zdůvodnila, proč v případě některých plánovaných právních předpisů nehodlá provést posouzení dopadu;
24. připomíná kritickou připomínku Evropského účetního dvora, že Komise zahajuje některé zákonodárné iniciativy, aniž by byl uzavřen proces posouzení dopadu;
25. žádá větší transparentnost, jíž se docílí zveřejněním jmen všech odborníků a dalších zúčastněných stran, které se podílely na vzniku posouzení dopadu;

26. v souvislosti s veřejnými konzultacemi žádá, aby byli zástupci zainteresovaných stran o plánovaných konzultacích zavčas informováni; dále žádá, aby měly zainteresované strany v rámci veřejných konzultací příležitost se k posouzení dopadu vyjádřit, a sice s dostatečným předstihem před zveřejněním návrhu Komise;
27. žádá Komisi, aby používala pouze spolehlivé a porovnatelné údaje;
28. poukazuje na to, že jsou-li výsledky posouzení dopadu předkládány současně s legislativními návrhy, budí to dojem, že posouzení dopadu slouží v první řadě ke zdůvodnění návrhu Komise; nabádá proto ke včasnému zveřejňování prozatímních zpráv;
29. žádá Komisi, aby přijaté právní předpisy systematicky hodnotila ex post;
30. vyzývá Komisi, aby vypracovala zevrubná stanoviska k posouzením dopadu provedeným Parlamentem;

### **Potenciál Evropského parlamentu ke zlepšení**

31. žádá své výbory, aby důsledněji používaly již existující nástroj parlamentního posouzení dopadu; připomíná, že pro vyhotovování posouzení dopadu byla vytvořena zvláštní rozpočtová položka;
32. dále připomíná, že posouzení dopadu nemusí mít nutně podobu rozsáhlé studie, ale že může proběhnout i formou seminářů a slyšení odborníků;
33. poukazuje na skutečnost, že EP a jeho výbory již mají k dispozici mechanismy pro přezkum posouzení dopadu vypracovaných Komisí; zdůrazňuje, že pro tyto účely lze využít mimo jiné doplňková posouzení dopadu a hloubkovější analýzy, zadat přezkum posouzení dopadu Komise externím odborníkům a svolávat mimořádné schůze s nezávislými znalci; v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že je třeba soustavně zdokonalovat práci tematických oddělení EP;
34. zdůrazňuje, že parlamentní posouzení dopadu lze chápat jako opravný prostředek k posouzením dopadu vypracovaným Komisí;
35. žádá, aby na úrovni Parlamentu a zejména jeho výborů probíhala systematická diskuse o posouzeních vypracovaných dopadu Komisí, a to pokud možno od co nejranější fáze;
36. zdůrazňuje, že rozhodnutí o vypracování parlamentního posouzení dopadu musí přijmout jeho příslušný výbor po konzultaci se zpravodajem; žádá, aby byl v tomto smyslu upraven jednací řád EP a aby posouzení dopadu mohla iniciovat již čtvrtina členů dotčeného výboru;
37. zdůrazňuje, že posouzení dopadu jsou významná i během parlamentního legislativního procesu; vybízí Parlament k tomu, aby v případě podstatných změn v každé fázi legislativního postupu zvážil, zda nechá vypracovat posouzení dopadu; poukazuje na to, že tento postup nesmí vést ke zbytečným průtahům legislativního procesu;

### **Vytvoření jednotného mechanismu posouzení dopadu Evropského parlamentu**

## a perspektivy vývoje

38. zdůrazňuje význam, který by mělo vytvoření jednotného mechanismu posouzení dopadu pro kvalitu a soudržnost vlastní tvorby politik;
39. žádá proto, aby byl v rámci Evropského parlamentu vytvořen integrovaný postup pro posouzení dopadu; v tomto ohledu navrhuje vypracovat společný postup pro posouzení dopadu, v jehož rámci by všechny výbory používaly stejné postupy a metody;
40. žádá, aby tento postup vypracoval samostatný a nezávislý subjekt (např. některá nadace), jenž je odpovědný Evropskému parlamentu;
41. navrhuje, aby v čele tohoto subjektu stála správní rada tvořená poslanci Evropského parlamentu, již budou poskytovat poradenství externí odborníci;
42. žádá, aby byly na vytvoření této pracovní úrovně poskytnuty odpovídající finanční prostředky tak, aby to nemělo dopad na rozpočet; dále žádá, aby byla pro tento účel vybudována potřebná administrativní infrastruktura;
43. zdůrazňuje, že v dlouhodobém kontextu by se měla zvážít vyhlídka společného postupu evropských orgánů při provádění posouzení dopadu; připomíná, že v souvislosti s posouzením dopadu je společný metodický postup evropských orgánů již zmíněn v interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2003;
44. vyjadřuje politování nad tím, že Evropská komise není této myšlence společného postupu evropských orgánů nakloněna;
45. poukazuje na skutečnost, že Rada zatím nástroj posouzení dopadu téměř nepoužívá; žádá proto Radu, aby i ona intenzivněji prováděla posouzení dopadu s cílem zkvalitnit svou činnost v rámci evropského legislativního procesu;

o

o o

46. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.



## ODŮVODNĚNÍ

Posouzení dopadu jsou ústředním nástrojem zákonodárství a evropští zákonodárci by je měli v budoucnu více využívat. Jejich přínosy jsou evidentní: ukazují zákonodárcům možné důsledky různých variant postupu a pomáhají jim přijímat rozhodnutí. Tímto způsobem mohou významně přispět ke zdokonalení tvorby právních předpisů. Posouzení dopadu však v žádném případě nenahrazují politický dialog a demokratický rozhodovací proces, v němž hrají ústřední roli zákonodárné orgány. Slouží pouze k odborné přípravě obsahové stránky politického rozhodnutí.

Návrh zprávy je rozčleněn na čtyři části. V první části jsou stanoveny obecné požadavky na posouzení dopadu na evropské úrovni. Druhá část zkoumá posouzení dopadu vypracovaná Evropskou komisí a upozorňuje na možná zlepšení. Třetí část je věnována posouzením dopadu, která provádí Evropský parlament. Ve čtvrté a poslední části je vznesen požadavek, aby byl v rámci Evropského parlamentu vytvořen společný mechanismus pro posouzení dopadu, který by měly používat všechny parlamentní výbory v zájmu dalšího zlepšení legislativního procesu a dosažení součinnosti.

### **Obecné požadavky na posouzení dopadu prováděná na úrovni EU**

Zpravodajka se domnívá, že posouzení dopadu, která používají evropské orgány, musí splňovat určité zásady. Především je nutné, aby byly prováděny nezávisle a transparentně. Měly by zahrnovat všechny kategorie legislativních návrhů a používat jasné metodické postupy. Mezi zkoumanými variantami postupu by měla být posouzena i možnost nečinnosti. Je nutné náležitě zohlednit i zvláštní důsledky pro malé a střední podniky. Posouzení dopadu navíc musí neustále reagovat na aktuální vývoj probíhajícího legislativního procesu.

### **Potenciál Evropské komise ke zlepšení**

Zpravodajka uznává, že Evropská komise zvýšila kvalitu svých posouzení dopadu, a to zejména díky ustavení vlastního výboru pro posouzení dopadu. Z vlastních zkušeností, postřehů kolegů a v neposlední řadě ze zprávy Evropského účetního dvora však víme, že současnou podobu posouzení dopadu vypracovávaných Komisí lze dále zlepšit. Mimo jiné by to zahrnovalo užší zapojení výborů EP a podrobnější zdůvodnění ze strany Komise, proč v případě jednotlivých návrhů právních předpisů částečně upustila od provedení posouzení dopadu. Dále by se měla Komise zavázat, že k posouzením dopadu zadaným Parlamentem zaujme stanovisko.

### **Potenciál Evropského parlamentu ke zlepšení**

Evropský parlament může již nyní využívat vlastní posouzení dopadu a posouzení dopadu vypracovaná Komisí podrobovat důkladnému přezkumu. Praxe však ukazuje, že Parlament tuto možnost využívá v rámci své činnosti jen velmi zřídka. Zpravodajka proto příslušné výbory EP vyzývá, aby intenzivněji využívaly posouzení dopadu v zájmu zkvalitnění vlastního legislativního procesu. V této souvislosti bychom měli zvážit, zda by nebylo možné, aby o posouzení dopadu mohla požádat již čtvrtina členů některého výboru.

## **Vytvoření jednotného mechanismu posouzení dopadu v rámci Evropského parlamentu a perspektivy vývoje**

Zpravodajka požaduje, aby byl v rámci Evropského parlamentu vytvořen společný mechanismus pro posouzení dopadu, který by měl dále zlepšit jeho legislativní proces a přispět k dosažení součinnosti. Po organizační stránce by se mohl těmito posouzeními zabývat samostatný a nezávislý subjekt. V dlouhodobém kontextu by se mělo zvážit zavedení společného mechanismu pro všechny evropské orgány.