

P6_TA(2006)0203

Lepsze stanowienie prawa (2004 r.)

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie lepszego stanowienia prawa 2004 r.: stosowanie zasady pomocniczości - 12 sprawozdanie roczne (2005/2055(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie oceny oddziaływania (COM(2002)0276),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 czerwca 2002 r. w sprawie planu działania „Uproszczenie i poprawa środowiska regulacyjnego” (COM(2002)0278),
- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa¹ zawarte pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją,
- uwzględniając rezolucję z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie oceny oddziaływania przepisów wspólnotowych i procedur konsultacji²,
- uwzględniając konkluzje Rady ds. Konkurencji w dniach 25-26 listopada 2004 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej” z dnia 16 marca 2005 r. (COM(2005)0097),
- uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Lepsze stanowienie prawa 2004” z dnia 21 marca 2005 r. (COM(2005)0098),
- uwzględniając wytyczne Komisji w sprawie oceny oddziaływania z dnia 15 czerwca 2005 r., wraz z załącznikami (SEC(2005)0791),
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Wyniki przeglądu wniosków legislacyjnych nierozstrzygniętych przez prawodawcę” z dnia 27 września 2005 r. (COM(2005)0462),
- uwzględniając opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Lepszego stanowienia prawa” oraz „Lepszego wdrażania prawodawstwa UE” z dnia 28 września 2005 r.³,
- uwzględniając komunikat Komisji „w sprawie wspólnej metodologii dotyczącej oceny kosztów administracyjnych nakładanych przez prawodawstwo” z dnia 21 października 2005 r. (COM(2005)0518),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie Programu

¹ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, str. 1.

² Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, str. 146.

³ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, str. 39 i str. 52.

Legislacyjnego i Programu Prac Komisji na 2006 r.¹,

- uwzględniając Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A6-0082/2006),
- A. mając na uwadze, że w komunikacie w sprawie poprawy otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej, Komisja stwierdza wyraźną zależność pomiędzy poprawą otoczenia regulacyjnego a realizacją celów Strategii Lizbońskiej,
- B. mając na uwadze, że stworzenie otoczenia regulacyjnego charakteryzującego się wysokim stopniem przejrzystości, efektywnością i znakomitą jakością prawa powinno być nadrzędnym celem polityki Unii Europejskiej,
- C. mając na uwadze, że otoczenie regulacyjne przedsiębiorstw stanowi czynnik decydujący o ich konkurencyjności, zrównoważonym wzroście i w konsekwencji o zatrudnieniu,
- D. mając na uwadze, że ocena oddziaływania realizowana w odniesieniu do nowych przepisów oraz uproszczenia przepisów obowiązujących obecnie mogłaby przyczynić się do lepszej oceny ich skutków społecznych, gospodarczych, środowiskowych i zdrowotnych, a także zmniejszyć ciężary administracyjne, które osłabiają konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- E. mając na uwadze, że w opinii obywateli i przedsiębiorców w UE prawodawstwo europejskie pozostawia wiele do życzenia, przede wszystkim dlatego, że jest ono często wynikiem trudnych kompromisów politycznych, nie jest jasne, a Państwa Członkowskie nie potrafią lub nie chcą wprowadzić go prawidłowo w życie,
- F. mając na uwadze, że na etapie opracowywania projektów aktów prawnych Komisja, w ramach konsultacji i prac różnych grup roboczych, umożliwia niektórym zainteresowanym stronom zajęcie stanowiska, mając jednak równocześnie na uwadze, że zarówno treść tych konsultacji, uczestniczenie w nich stron, jak i sposób, w jaki Komisja uwzględnia ich rezultaty, nie są dostatecznie przejrzyste,
- G. mając na uwadze, że w swojej wyżej wymienionej rezolucji z dnia 20 kwietnia 2004 r. Parlament głosami zdecydowanej większości opowiedział się za stosowaniem w UE ocen oddziaływania w celu udoskonalenia przepisów oraz mając na uwadze, że Rada i Komisja podkreślały w licznych dokumentach istotne znaczenie oceny oddziaływania,
- H. mając na uwadze, że w ocenie oddziaływania przeprowadzanej przez Komisję nie stosuje się konsekwentnie tej samej metodologii i z tego względu cechuje się ona zróżnicowaną jakością oraz mając na uwadze, że ocena oddziaływania częściej nosi znamiona uzasadnienia projektu niż obiektywnej oceny faktów,
- I. mając na uwadze dużą ilość przepisów wykonawczych (bądź przepisów prawa pochodnego) przyjmowanych w ramach procedury komitologii, w przypadku których brakuje należytej

¹ *Teksty przyjęte*, P6_TA(2005)0524.

kontroli parlamentarnej lub oceny oddziaływania,

- J. mając na uwadze, że procedura legislacyjna przypomina częściowo proces zdobywania wiedzy, w którym istnieje możliwość uczenia się na popełnionych błędach; mając na uwadze, że oddziaływanie przepisów nie jest dostatecznie przejrzyste, a także mając na uwadze, że treść sprawozdań Komisji dotyczących wdrożenia przepisów wspólnotowych ogranicza się do kwestii ich wdrożenia w Państwach Członkowskich i nie pozwala na ustalenie, czy w praktyce dane przepisy pozwoliły zrealizować wyznaczone cele,
1. podkreśla potrzebę pełnej zgodności wszystkich przepisów prawnych, przyjmowanych przez Wspólnotę, z zasadami subsydiarności i proporcjonalności;
 2. wspiera ambicję poprawy prawodawstwa europejskiego z myślą o zwiększeniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz podkreśla potrzebę przyjęcia zintegrowanego i konsekwentnego podejścia w inicjatywach dotyczących „lepszego stanowienia prawa” dla wsparcia trzech filarów lizbońskich w przypadku załamania rynku; podkreśla konieczność wdrażania inicjatyw na rzecz „lepszego stanowienia prawa” w sposób przejrzysty i demokratyczny;
 3. popiera prawodawstwo oparte na zasadach i skupiające się na jakości, a nie na ilości; postrzega debatę nad „lepszym stanowieniem prawa” jako okazję do refleksji nad stanowieniem prawa jako procesem zmierzającym do osiągnięcia celów wyraźnie określonych w ramach polityk, poprzez włączenie i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów w trakcie wszystkich etapów tego procesu, począwszy od przygotowania, aż do wprowadzenia w życie;
 4. zaleca przeprowadzenie pilotażowych działań w ramach programu „lepszego stanowienia prawa” w niektórych dziedzinach oraz przeprowadzenie jego dokładnej oceny przed szerszym wykorzystaniem; uważa doświadczenie w zastosowaniu procedury Lamfalussy’ego w prawodawstwie dotyczącym rynków finansowych, a zwłaszcza dialog pomiędzy organami regulacyjnymi a uczestnikami rynku, za cenny sprawdzian dynamiki procesu legislacyjnego;
 5. jest zdania, że procedura Lamfalussy’ego jest przydatnym mechanizmem; uważa konwergencję praktyk nadzorczych za sprawę zasadniczej wagi; z zadowoleniem przyjmuje prace komisji na poziomie 3 w tym zakresie oraz popiera apele o zestaw odpowiednich narzędzi; uważa, że fakt posiadania przez organy nadzoru pola manewru może sprawić, że szczegóły techniczne w prawodawstwie nie będą konieczne i może prowadzić do tworzenia bardziej odpowiednich zasad dynamicznego rynku; podkreśla jednak, że nie może to naruszać politycznej odpowiedzialności za ostateczne cele danej regulacji; utrzymuje, że prawodawcy powinni dokładnie monitorować proces oraz powtarza, że uprawnienia ustawodawcze Parlamentu powinny być w pełni poszanowane;
 6. zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia, by do każdego projektu aktu prawnego dołączona została ocena oddziaływania określona w wyżej wymienionej rezolucji z dnia 20 kwietnia 2004 r. jako przejrzyste zobrazowanie konsekwencji projektu dla kwestii społecznych, gospodarczych i stanu środowiska naturalnego, jak również w celu przedstawienia alternatywnych rozwiązań politycznych, którymi prawodawstwo dysponuje w danym scenariuszu;
 7. jest zdania, że w przypadku, gdy projekt wniosku przedstawia Komisja z inicjatywy

jednego lub większej ilości Państw Członkowskich lub większej ich liczby, należy o tym informować;

8. podkreśla potrzebę niezwłocznego jednolitego wdrożenia we wszystkich DG jasnych wytycznych i struktur stosowania oceny oddziaływania, opublikowanych przez Komisję w czerwcu 2005 r.;
9. z zadowoleniem przyjmuje rozwój ocen wpływu w fazie przygotowawczej, lecz przestrzega, że nie mogą one zastąpić politycznej debaty nad zaletami i wadami prawodawstwa; podkreśla, że interesy konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli nie mogą być zredukowane do samej analizy zysków i strat; jest zdania, że prawo powinno być stosowane z zachowaniem pełnej odpowiedzialności samych instytucji w zakresie ich politycznych priorytetów; wnosi o całkowitą przejrzystość w fazie przygotowawczej, o oparcie uzasadnień na wyznaczonych celach, a także w miarę potrzeby o większe uszczegółowienie; utrzymuje, że wspólne wytyczne, będące wyrazem pełnego poszanowania trzech filarów strategii lizbońskiej, mają istotne znaczenie oraz nalega na ustalenie odpowiedniego budżetu;
10. podkreśla, że w ocenie oddziaływania Komisja powinna uwzględniać konsekwencje nieprzyjęcia przepisów w odniesieniu do utraconych korzyści dokładniej oraz zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, dobra ogólnego oraz kwestii trwałego i zrównoważonego charakteru; stoi zdecydowanie na stanowisku, że Komisja musi również jak najszybciej wdrożyć, jako część oceny oddziaływania, opracowaną przez siebie metodę oceny obciążeń administracyjnych pod względem ilościowym; zwraca uwagę, że taka metoda jest niezbędna do ustalenia kosztów związanych ze stosowaniem i wdrożeniem przepisów; uważa, że definitywna metodologia musi zostać włączona do oceny oddziaływania najpóźniej w 2006 r.;
11. uważa, że w interesie jednolitego stosowania oceny oddziaływania przez Komisję, zasadnicze znaczenie ma fakt, że jakość oceny oddziaływania będzie poddana niezależnej kontroli; Parlament nie będzie rozpatrywał żadnego projektu, o ile nie będzie mu towarzyszyła ocena oddziaływania, którą poddano niezależnej kontroli, chyba że wyjątkowo wymóg ten zostanie uchylony przez Parlament w poszczególnych przypadkach;
12. pragnie, aby „lepsze stanowienie prawa” było zgodne z globalnym podejściem i w pełni angażowało zarówno Parlament, Radę, Komisję, jak i Państwa Członkowskie oraz opierało się na konsultacjach ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w celu zaangażowania obywateli niektórych Państw Członkowskich, którzy ostatnio wykazywali brak wiary w projekt europejski; zaleca zwiększenie wkładu i zaangażowania przedstawicieli konsumentów i pracowników w proces konsultacji;
13. podkreśla, że konsultowanie się z zainteresowanymi stronami podczas fazy przygotowawczej różni się od negocjacji z zainteresowanymi stronami, które mają miejsce w trakcie procesu legislacyjnego oraz wyraża swoje zaniepokojenie skłonnością Komisja do przeprowadzania dwustronnych negocjacji z poszczególnymi Państwami Członkowskimi przed przedstawieniem wniosków legislacyjnych, co niekiedy prowadzi do niezgodnych, niekonsekwentnych lub sprzecznych przepisów, klauzuli opt-out lub zwolnień przyznawanych niektórym Państwom Członkowskim, które prowadzą do zakłócenia równości szans;
14. uważa, że podczas przygotowywania przepisów i oceny oddziaływania konieczne jest, aby

zainteresowane strony otrzymały odpowiednią ilość czasu i możliwość oznajmienia swoich stanowisk oraz że Komisja powinna poinformować zainteresowane strony w jaki sposób uwzględnione zostały w projekcie ich stanowiska; Komisja powinna w związku z tym przestrzegać maksymalnej przejrzystości poprzez publikowanie stanowisk zainteresowanych stron oraz oceny oddziaływania w publicznie dostępnym rejestrze;

15. zwraca uwagę, że wiele przepisów wykonawczych przyjmuje się w ramach procedury komitologii; uważa, że przepisy te muszą spełniać te same standardy jakości, co prawo już wdrożone, dlatego także i one będą podlegać ocenie oddziaływania w oparciu o niezbędną wiedzę specjalistyczną, kiedy powstaną potrzebne do tego instrumenty;
16. wyraża przekonanie, że w przypadku poszanowania uprawnień ustawodawczych Parlamentu w kontekście komitologii, Parlament będzie bardziej skłonny do skoncentrowania się na ogólnych zasadach oraz do wsparcia uproszczenia prawodawstwa i innowacji;
17. podkreśla, że Parlament i Rada mogą poddawać ocenie oddziaływania również znaczące poprawki do projektów Komisji i podkreśla, że taka ocena oddziaływania ma sens jedynie w przypadku użycia tej samej metodologii, którą stosuje Komisja;
18. wzywa Radę i Komisję, by w kontekście konsultacji międzyinstytucjonalnych opracowały w niedalekiej przyszłości wspólnotową metodę i procedurę stosowania oceny oddziaływania w ramach europejskiego procesu politycznego oraz do zawarcia konkretnych porozumień w terminie do września 2006 r.;
19. ostrzega, że metody „lepszego stanowienia prawa” powinny uwzględniać równowagę pomiędzy uprawnieniami Parlamentu, Rady i Komisji oraz ich rolę; życzy sobie, aby Parlament wniósł mądry i spójny wkład w oparciu o uprzednie doświadczenia; podkreśla potrzebę politycznego poparcia innowacji w procesie legislacyjnym;
20. jest zdania, że wysoki stopień technicznej złożoności prawodawstwa nie powinien prowadzić do wyłączenia współtwórców prawodawstwa z demokratycznego procesu stanowienia prawa, a raczej powinien zachęcać ich do koncentracji na głównych zasadach i celach politycznych oraz sposobach przeprowadzenia procesu ich wdrażania dzięki zmianie podejścia nakazowego na oparte na partnerstwie podejście wychodzenia naprzeciw, z wykorzystaniem fachowej wiedzy i kompetencji organów regulacyjnych, których zadaniem jest wdrażanie prawa;
21. wzywa Państwa Członkowskie do wzajemnej wymiany doświadczenia związanego ze stosowaniem oceny oddziaływania, a także do stosowania oceny oddziaływania w odniesieniu do prawodawstwa krajowego;
22. z zadowoleniem przyjmuje wzrost zaangażowania parlamentów krajowych w program pracy Komisji Europejskiej, lecz przestrzega przed przypadkowym wybieraniem projektów na podstawie zasad pomocniczości i proporcjonalności; wnosi o zawarcie we wszystkich nowych projektach streszczenia obowiązującego w danej dziedzinie prawodawstwa oraz objaśnienia sposobu włączenia nowego prawodawstwa do już istniejącego; wnosi o proponowanie Radzie i Parlamentowi różnych opcji wraz z rzetelną analizą ich odpowiednich skutków z punktu widzenia oczekiwań obywateli, trzech filarów lizbońskich, kosztów i obciążeń administracyjnych, zwłaszcza dla MSP;

23. w celu zapewnienia jednolitych ram stanowienia prawa w całej UE, wzywa Komisję do zagwarantowania, by Rada nie naruszała ich poprzez ustanawianie dużej ilości uregulowań dopuszczających wyjątki dla poszczególnych Państw Członkowskich;
24. wzywa Komisję do złożenia Parlamentowi, najpóźniej trzy lata od wejścia w życie nowych przepisów, sprawozdania dotyczącego ich praktycznego oddziaływania; wyraża zainteresowanie przede wszystkim kwestią, czy przepisy pozwoliły zrealizować pierwotnie zakładane cele, jaki wpływ wywarły na międzynarodową konkurencję danego sektora, również w kontekście różnych regulacji (lub ich braku) w konkurujących ze sobą krajach, oraz jak wygląda ich praktyczne stosowanie; wzywa także Komisję do regularnego poddawania wymiernych wyników oceny oddziaływania krytycznej analizie w celu upewnienia się, czy stosowana metodologia pozwala na uzyskanie wiarygodnych prognoz oraz składania Parlamentowi sprawozdania z rezultatów takiej analizy;
25. podkreśla potrzebę pełnienia przez Parlament, a w szczególności przez właściwego sprawozdawcę, bardziej aktywnej roli w monitorowaniu procesu wdrażania prawodawstwa europejskiego w Państwach Członkowskich oraz korzystania z sieci łączącej Parlament Europejski z parlamentami krajowymi i/lub regionalnymi;
26. jest zdania, iż transpozycja prawodawstwa WE powinna być kontrolowana w sposób gruntowny i proaktywny tak, aby uniknąć rozbieżności interpretacji i niepotrzebnego rozszerzania prawodawstwa (gold-plating); pragnie, aby Komisja Europejska pełniła czynną rolę w procesie transpozycji, wraz z organami nadzoru i grupami ekspertów, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym, bowiem wczesne przeprowadzenie analizy ewentualnych pułapek może zapobiec opóźnieniom i niepotrzebnym obciążeniom dla przedsiębiorstw; sugeruje ustalenie przez Parlament, w ścisłej współpracy z partnerami krajowymi, odpowiedniej procedury monitorowania transpozycji;
27. przyznaje, że „otwarta metoda koordynacji” (OMK) jest ważnym narzędziem politycznym w kontekście Strategii Lizbońskiej; podkreśla jednak, iż metody tej nie można traktować jako ogólnego środka zastępczego w stosunku do bardziej formalnej koordynacji i działań w ramach wspólnej polityki w tym kontekście; nalega, aby Parlament Europejski był w pełni informowany o rozwoju praktyki związanej z OMK oraz wzywa Komisję do przedłożenia sprawozdania (skreślenie) z oceny tej metody oraz nalega, by otwarta metoda koordynacji nie przekształciła się w równoległą, ukrytą procedurę legislacyjną podważającą procedury ustanowione w Traktacie WE i zagrażającą kontroli parlamentarnej;
28. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.