

Strategia uproszczenia otoczenia regulacyjnego

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego (2006/2006(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 października 2000 r. w sprawie sprawozdania Komisji dla Rady Europejskiej: „Lepsze stanowienie prawa 1998 – wspólna odpowiedzialność” oraz „Lepsze stanowienie prawa 1999”¹,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie Białej Księgi Komisji na temat sprawowania rządów w Europie²,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie sprawozdania Komisji dla Rady Europejskiej „Lepsze stanowienie prawa 2000” oraz w sprawie sprawozdania Komisji dla Rady Europejskiej „Lepszego stanowienie prawa 2001”³,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie sprawozdania Komisji „Lepsze stanowienie prawa 2002”⁴,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji w sprawie uproszczenia i usprawnienia regulacyjnej działalności Wspólnoty⁵,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie oceny oddziaływania prawodawstwa wspólnotowego oraz procedur konsultacji⁶,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej oraz opinie Komisji Spraw Konstytucyjnych, Komisji Gospodarczej i Monetarnej i Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (A6-0080/2006),
- A. mając na uwadze, że uproszczenie otoczenia regulacyjnego jak również zagwarantowanie jasności, skuteczności i jakości zarówno istniejącego prawodawstwa, jak i prawodawstwa, które ma dopiero powstać są głównymi warunkami osiągnięcia celu „lepszego stanowienia prawa”, które stanowi działanie priorytetowe Unii Europejskiej w ramach zwiększenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
- B. mając na uwadze zobowiązania i cele określone w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 16 grudnia 2003 r.⁷, zwłaszcza zaś

¹ Dz.U. C 197 z 12.7.2001, str. 433.

² Dz.U. C 153 E z 27.6.2002, str. 314.

³ Dz.U. C 64 E z 12.3.2004, str. 135.

⁴ Dz.U. C 98 E z 23.4.2004, str. 155.

⁵ Dz.U. C 102 E z 28.4.2004, str. 512.

⁶ Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, str. 146.

⁷ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, str. 1.

zobowiązania i cele, które zmierzają do uproszczenia i ograniczenia objętości prawodawstwa wspólnotowego, oraz te, które wiążą się z oddziaływaniem prawodawstwa wspólnotowego w Państwach Członkowskich,

- C. mając na uwadze, że w komunikacie z dnia 25 października 2005 r. zatytułowanym „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego” (COM(2005)0535) Komisja trafnie przedstawiła uproszczenie nie jako technikę legislacyjną odmienną od kodyfikacji, przekształcenia lub zwykłego uchylecia, lecz jako kompleksowe podejście obejmujące wszystkie te narzędzia i mające prowadzić do łatwiejszego, a tym samym mniej kosztownego stosowania przepisów wspólnotowych i krajowych,
- D. mając na uwadze, że dla Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego podejście to jest narzędziem pomocnym w realizacji strategii lizbońskiej,
- E. mając na uwadze, że podejście takie wymaga po pierwsze ścisłego partnerstwa między samymi instytucjami europejskimi, a po drugie między tymi instytucjami a władzami krajowymi,
- F. mając na uwadze intensywne wysiłki Komisji, Rady i Parlamentu w ostatnich latach zmierzające do stworzenia, określenia i poprawy zastosowania narzędzi uproszczenia prawodawstwa,
- G. mając na uwadze, że inicjatywy zmierzające do uproszczenia, podejmowane od chwili wprowadzenia w życie drugiego programu upraszczania w lutym 2003 r., w wyniku komunikatu Komisji dla Rady zatytułowanego „Aktualizacja i uproszczenie dorobku wspólnotowego” (COM(2003)0071 z dnia 11 lutego 2003 r.), były inicjatywami o bardzo różnym charakterze i zakresie, poczynając od doraźnej rewizji dyrektyw, a kończąc na ponownym opracowaniu przepisów dotyczących danego sektora, co utrudnia ujednoczenie podejścia proceduralnego,
- H. mając na uwadze doświadczenie zdobyte w trakcie wdrażania porozumień międzyinstytucjonalnych w sprawie kodyfikacji z dnia 20 grudnia 1994 r.¹ i przekształcania prawa z dnia 28 listopada 2001 r.² oraz uznając te instrumenty za zasadnicze z punktu widzenia uproszczenia dorobku wspólnotowego,
- I. mając na uwadze, że od chwili wejścia w życie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie przerehabrowania prawa złożono jedynie 12 wniosków dotyczących przekształcenia, z których 2 ostatecznie stały się opublikowanymi aktami, 2 wycofano, zaś nad 8 wciąż trwają prace; a także mając na uwadze, że w stosunku do około 2400 grup aktów prawnych można byłoby zastosować procedurę kodyfikacji, zaś Parlamentowi przedłożono dotychczas jedynie 49 wniosków kodyfikacyjnych,
- J. mając na uwadze, że wyżej wymieniony komunikat Komisji z 2005 r. zawiera w swojej części zatytułowanej „Program uproszczenia otoczenia prawnego” (załącznik 2) trzydzieści projektów, które nie są łatwe do sklasyfikowania i dotyczą ogólnie przypadków „przekształcenia”, „zmiany”, „modernizacji”, „uproszczenia” itp.,

¹ Dz.U. C 102 z 4.4.1996, str. 2.

² Dz.U. C 77 z 28.3.2002, str. 1.

1. zdecydowanie popiera proces uproszczenia otoczenia regulacyjnego Unii, a także cel, który ma zapewnić, aby otoczenie to było odpowiednie, proste i skuteczne; podkreśla jednak, że proces ten musi spełniać kilka wstępnych warunków:
 - a) pełne włączenie Parlamentu Europejskiego zarówno w debatę międzyinstytucjonalną nad uproszczeniem, jak i w przyjmowanie aktów prawnych wchodzących w zakres procesu uproszczenia w charakterze współprawodawcy,
 - b) szeroka i przejrzysta konsultacja z wszystkimi zainteresowanymi stronami, z uwzględnieniem nie tylko Państw Członkowskich i przedsiębiorstw, ale także organizacji pozarządowych,
 - c) wzmocnienie ogólnej przejrzystości procesu regulacyjnego, w szczególności poprzez publiczne udostępnienie dyskusji Rady występującej w roli ustawodawcy;
2. zachęca Komisję do przyjęcia, w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, starannie przygotowanego ukierunkowanego prawodawstwa, którego skutki będą przewidywalne, i które przyczyni się do powstania warunków sprzyjających umocnieniu wzrostu zatrudnienia, przy jednoczesnym zmniejszeniu nadmiernych wydatków i procedur administracyjnych i zniesieniu przeszkód w dziedzinie zdolności adaptacyjnej i innowacji oraz z zapewnieniem ogólnego bezpieczeństwa prawnego;
3. z zadowoleniem przyjmuje wyżej wspomniany komunikat Komisji z 2005 r., a także zobowiązanie do przedstawienia programu upraszczającego akty prawne oraz metod i celów określonych w celu realizacji tego programu;
4. z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja zamierza włączyć ważne inicjatywy uproszczenia prawodawstwa do swych rocznych programów legislacyjnych oraz ogłoszenie, że Komisja przedłoży dodatkowe komunikaty obejmujące poszczególne sektory gospodarcze Wspólnoty; podkreśla wagę ścisłej współpracy między Państwami Członkowskimi i Komisją w celu określenia prawodawstwa, które należy uprościć;
5. z zadowoleniem przyjmuje zamiar zredukowania zbędnego obciążenia małych i średnich przedsiębiorstw oraz lepszego wykorzystania technologii informacyjnych; uważa, że jednym z celów uproszczenia otoczenia regulacyjnego Unii powinno być stworzenie prostego i skuteczniejszego prawodawstwa, a poprzez to bardziej „zorientowanego na użytkownika”;
6. uważa, że proces uproszczenia nie powinien pod żadnym pozorem wiązać się z obniżeniem standardów zawartych w obecnym prawodawstwie; przestrzega zatem przed zbyt wąską i wyłącznie finansową i administracyjną analizą korzyści i kosztów tego prawodawstwa; wyraża przekonanie, że wszystkie oceny zmierzające do uproszczenia powinny jednakowo uwzględniać aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe i sanitarne, i że nie powinny się one ograniczać do aspektów krótkoterminowych;
7. wzywa Komisję do nadania uproszczeniu przepisów priorytetowego znaczenia; uważa, że dyrektywy powinny podlegać uproszczeniu jedynie w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach, wtedy, kiedy nie rozpatruje się kwestii wrażliwych lub będących wynikiem trudnych kompromisów, tak jak w przypadku europejskiego prawa spółek;

8. stwierdza, że nie jest rozczarowany „poziomem skuteczności” inicjatyw upraszczających podjętych od 2003 r. i że średni czas trwania procedur nie jest przesadnie długi, zważywszy na złożoność zagadnień; zauważa jednak, że liczba podjętych od tamtej pory inicjatyw upraszczających była bardzo niska i że daleko jeszcze do osiągnięcia wyznaczonych początkowo celów dotyczących zmniejszenia objętości dorobku prawnego Wspólnoty;
9. jest zdania, że uchylenie aktów, które stały się nieaktualne lub straciły rację bytu, jest wymogiem priorytetowym, który Komisja winna spełnić bezzwłocznie; uważa jednak, że gdy prawodawstwo wspólnotowe zostanie na tej podstawie uchylone, konieczne będzie jednoczesne uchwalenie aktu wspólnotowego uniemożliwiającego Państwom Członkowskim wprowadzenie regulacji w sprawach, wobec których na poziomie wspólnotowym uregulowania usunięto;
10. podkreśla, że w niektórych dziedzinach występuje nadmiar przepisów, co wynika w znacznej mierze z działalności legislacyjnej Państw Członkowskich, i że w związku z tym za ewentualnym uchylaniem przepisów wspólnotowych powinno iść uchylanie odpowiednich przepisów krajowych;
11. proponuje stałe monitorowanie przez Komisję ustawodawstwa krajowego ewentualnie obowiązującego po uchwaleniu prawodawstwa wspólnotowego przewidującego jego uchylenie; uważa, że Komisja powinna dodać odpowiednie klauzule przeglądu do swych wniosków;
12. uważa kodyfikację i preredagowanie za pierwszorzędne środki uproszczenia prawa wspólnotowego i wzywa do ich szerszego stosowania; uważa, że przekształcenie wykorzystano jedynie w ograniczonym stopniu, co jest wynikiem zarówno braku uwagi ze strony Komisji, jak i niewystarczającej zgodności Regulaminu Parlamentu Europejskiego z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym;
13. popiera kodyfikację wspólnotowego dorobku prawnego, lecz sceptycznie odnosi się do wprowadzania gruntownych zmian, ponieważ mogłoby to powodować rozbieżności interpretacyjne między instytucjami UE; ostrzega, że upraszczanie nie powinno prowadzić do preredagowywania *acquis* poza kontrolą demokratyczną;
14. pochwała wyniki osiągnięte dotychczas dzięki kodyfikacji prawodawstwa wspólnotowego i żywi nadzieję, że odpowiednie jednostki Komisji przygotowują nowe i bardziej ambitne wnioski kodyfikacyjne, obejmujące również dotychczas nieuwzględnione sektory, w szczególności prawo spółek, własność intelektualną i ochronę konsumentów;
15. uważa, że jeżeli instytucje szczerze pragną uproszczenia prawodawstwa z wykorzystaniem w tym celu metody preredagowania, porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie preredagowania prawa należy stosować w sposób bardziej rygorystyczny;
16. przyjmuje do wiadomości, że jeżeli zamiarem jest skuteczne preredagowanie prawa, Parlament Europejski i Rada z zasady będą musiały powstrzymać się od zmieniania skodyfikowanych części aktów; uważa, że jeżeli instytucje naprawdę dążą do uproszczenia prawodawstwa z wykorzystaniem w tym celu metody preredagowania, skodyfikowane części aktu powinny z zasady podlegać postanowieniom określonym w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie kodyfikacji; uznaje jednak, że powinna istnieć specjalna procedura umożliwiająca zmianę skodyfikowanej części, jeżeli byłoby to konieczne do jej uzgodnienia lub powiązania z częścią, która może zostać zmieniona;

17. uważa, że korzystne byłoby ustalenie przez instytucje, czy możliwe jest ustanowienie trzeciego, oprócz kodyfikacji i preredagowania, rodzaju operacji, aby zapewnić najbardziej odpowiednie środki upraszczające wspólnotowe akty prawne; uważa jednakże, iż do tego czasu w przypadkach, w których Komisja przygotowała wnioski dotyczące ogólnego uproszczenia, których nie można sklasyfikować jako dotyczące uchyleń, kodyfikacji lub preredagowania, Parlament Europejski nie może rozpocząć procedury innej niż zwykła i tym samym w takich przypadkach pkt. 36 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa nie może być stosowany;
18. uważa, że porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie preredagowania prawa powinno zawierać zapis o procedurze stosowanej w przypadkach, gdy w trakcie procedury legislacyjnej wyniknie konieczność zmiany skodyfikowanych części aktu;
19. uwzględniając powyższe wytyczne, wzywa Komisję do bezzwłocznego przedstawienia wniosków dotyczących preredagowania porozumień międzyinstytucjonalnych określających jakość prawodawstwa unijnego;
20. oświadcza, że jest gotowy bardziej włączyć się w działania, jakie powinny podjąć wspólnie wszystkie trzy instytucje, aby ponownie ożywić proces upraszczania;
21. ze swojej strony zobowiązuje się do podjęcia refleksji nad uproszczeniem swoich procedur i wewnętrznych technik legislacyjnych w celu przyspieszenia prac nad dokumentami objętymi upraszczaniem, przestrzegając zarazem procedur wprowadzonych przez prawo pierwotne, w tym przypadku przez Traktat WE;
22. zobowiązuje Komisję Spraw Konstytucyjnych do ustalenia, jakie zmiany można wprowadzić do Regulaminu, aby umożliwić skuteczne wdrożenie porozumienia w sprawie preredagowania prawa, a zwłaszcza w większym stopniu wykorzystać procedury uproszczone określone w Regulaminie;
23. podkreśla, że tradycyjne instrumenty prawodawcze muszą nadal być normalnie stosowane w celu osiągnięcia celów wyznaczonych przez traktaty; uważa, że stosowanie alternatywnych sposobów regulacji, takich jak współregulacja i samoregulacja, może korzystnie uzupełniać środki prawodawcze tam, gdzie praktyki te przynoszą poprawę o zasięgu równoważnym lub szerszym niż pozwala zrealizować prawodawstwo; podkreśla, że stosowanie alternatywnych sposobów regulacji powinno zawsze dokonywać się w zgodzie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa; przypomina, że Komisja winna określić warunki i ograniczenia obowiązujące strony w przypadku stosowania powyższych praktyk oraz że powinny one być stosowane wyłącznie pod kontrolą Komisji oraz z zachowaniem prawa Parlamentu do sprzeciwu wobec ich zastosowania;
24. zwraca się do Komisji o przedstawienie sprawozdania z oceną, czy obecne działania w zakresie standaryzacji spełniają jako forma współregulacji wymogi określone w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa oraz w art. 6 Traktatu WE;
25. uważa, że z wprowadzeniem normalizacji związane jest zagrożenie pogorszenia przejrzystości i odpowiedzialności, ponieważ pochodzący z wyboru przedstawiciele nie biorą udziału w podejmowaniu decyzji, a organizacjom pozarządowym i innym zainteresowanym stronom nie zagwarantowano równego prawa do udziału w tym procesie;

w związku z tym uważa, że normalizacja powinna ograniczyć się wyłącznie do harmonizacji kwestii technicznych;

26. wyraża zdziwienie, że we wspomnianym wyżej komunikacie Komisji z 2005 r. tylko krótko i zdawkowo - w pkt 3 (d) *in fine* - poruszono kwestię reformy obecnego systemu delegacji zadań normatywnych (system „komitologii”), choć przecież tego rodzaju reforma mogłaby znacznie przyczynić się do uproszczenia wtórnego prawa wspólnotowego, pozwalając Komisji na przyjmowanie przepisów wykonawczych w ramach szybszych procedur;
27. wyraża opinię, że również ustawodawca mógłby przyczynić się do uproszczenia poprzez porozumienie w sprawie mniejszej szczegółowości aktów prawnych oraz poprzez stosowanie przez Komisję szerszej gamy środków wykonawczych, pod warunkiem zapewnienia przez prawodawcę odpowiedniej kontroli treści tych środków wykonawczych;
28. ponownie potwierdza w tym kontekście, że w celu zastosowania procedury komitologii niezbędna jest całkowita zmiana decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej procedury korzystania z uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji¹, tak aby:
 - a) zagwarantować większą otwartość,
 - b) zapewnić, aby kompetencje wykonawcze przyznane Komisji ograniczały się do środków innych niż zasadnicze lub dotyczących stosowania, i uzależnić je od jasnego określenia celu, przedmiotu, zakresu i trwania przekazanych uprawnień, jak również, w razie potrzeby, zastosowania tzw. klauzul wygaśnięcia,
 - b) zapewnić wprowadzenie formalnej równości uprawnień Parlamentu Europejskiego i Rady co do kontroli tych środków w drodze wprowadzenia mechanizmu odwoławczego;
29. zwraca uwagę na listę działań zawartą w programie Komisji dotyczącym uproszczenia oraz wyraża chęć aktywnej współpracy w osiągnięciu celu, jakim jest uproszczenie tych aktów prawnych oraz w przypadkach, w których okaże się to właściwe, w kontekście nadchodzącego procesu legislacyjnego;
30. oczekuje, że różne propozycje Komisji dotyczące przekształcenia i rewizji prawa przyczynią się do podniesienia poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego Unii w ramach polityki zrównoważonego rozwoju, a także poziomu ochrony zdrowia obywateli i jakości środowiska, zgodnie z celami określonymi w art. 2 Traktatu WE;
31. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również rządów i parlamentom Państw Członkowskich.

¹ Dz.U. L 184 z 17.7.1999, str. 23.