

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania**

(2020/C 39/10)

**Sprawozdawca:** Olgierd GEBLEWICZ (PL/EPL), marszałek województwa zachodniopomorskiego**Dokumenty źródłowe:** COM(2019) 178 final

SWD(2019) 156

**ZALECENIA POLITYCZNE**

## EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

## Uwagi

1. Z zadowoleniem przyjmuje podsumowanie przez Komisję Europejską działań na rzecz lepszego stanowienia prawa i podkreśla, że lepsze stanowienie prawa nie powinno być ukrytą agendą deregulacyjną i że wraz z opartym na dowodach, przejrzystym i sprzyjającym włączeniu społecznemu kształtowaniu polityki stanowi ono zasadniczy wymóg w sytuacji, w której atakuje się demokrację i decyzje podejmowane w drodze kompromisu. Narzędzia lepszego stanowienia prawa nigdy nie powinny zastępować demokratycznego podejmowania decyzji politycznych. Podkreśla, że jako takie pociągają one za sobą koszty (pod względem czasu, zasobów ludzkich itp.) i w związku z tym muszą być także skonstruowane pod kątem skuteczności. Lepsze stanowienie prawa musi być także wspólnym wysiłkiem podejmowanym na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje zwłaszcza uznanie potrzeby bardziej bezpośredniego włączenia władz lokalnych i regionalnych i Komitetu Regionów w proces decyzyjny UE.
2. Stwierdza, że obywatele Unii Europejskiej zasługują na prawo dobrej jakości, budujące europejską wartość dodaną, jasne oraz będące dobrze komunikowanym adresatom co do celów i monitorowane co do skutków. Ponieważ władze lokalne i regionalne wdrażają i stosują około 70 % prawodawstwa unijnego, a jednocześnie mają najbliższy kontakt z obywatelami, to muszą być bezpośrednio zaangażowane w proces tworzenia dobrych regulacji UE oraz proces oceny ich skuteczności. Ponieważ zrozumienie przez obywateli celu regulacji oraz korzyści, jakie im przynoszą, jest kluczowe z punktu widzenia wdrażania regulacji i postrzegania UE, władze lokalne i regionalne, jako wiarygodne dla obywateli, muszą być w pełni włączone w ten proces komunikacji, tj. w zrozumiałe lokalnie informowanie i wyjaśnianie sensu regulacji. Rola Komitetu Regionów, jako formalnego pomostu pomiędzy instytucjami UE a władzami lokalnymi i regionalnymi, jest tu kluczowa.
3. Zauważa, że jakość prawa jest jednym z głównych kluczy do sukcesu procesu integracji europejskiej, a Europa będzie silna, jej instytucje praworządne, polityka skuteczna, obywatele będą zaangażowani i włączeni do procesu podejmowania decyzji, jeżeli sposób sprawowania rządów będzie gwarantować współpracę między poszczególnymi szczeblami władzy, w celu wdrożenia polityk unijnych, skutecznego stosowania prawa, jak również znalezienia akceptowanych społecznie odpowiedzi na globalne wyzwania. W tym kontekście popiera również stwierdzenie Komisji Europejskiej, że podejście ilościowe (mające na celu zmniejszenie tzw. obciążeń administracyjnych o określoną wartość procentową) nie wystarcza do rozwiązania problemu złożoności i różnorodności przepisów UE oraz ich wpływu na różnych poziomach. Popiera również zalecenie grupy zadaniowej ds. pomocniczości, zgodnie z którym kwestia „gęstości legislacyjnej” w odniesieniu do jej wartości dodanej powinna być głównym elementem realizacji programu REFIT. W tym kontekście przyjmuje również z zadowoleniem zobowiązanie przyszłej przewodniczącej Komisji do powołania konferencji na temat przyszłości Europy w 2020 r. i przypomina, że pragnie w pełni uczestniczyć we wszelkich dyskusjach w sprawie poprawy sprawowania rządów w UE, oraz iż proponuje stały, zorganizowany system dialogu obywatelskiego w celu umocnienia demokratycznego funkcjonowania UE.
4. Zgadza się, że program lepszego stanowienia prawa jest narzędziem, które ma za zadanie pomagać w ulepszeniu polityki UE i ma stanowić podstawę do podejmowania we właściwym czasie rozsądnych decyzji politycznych, gwarantując, że prawodawstwo, które przyjmują instytucje UE „czyni więcej dobra niż zła”, tzn. dopilnowując, aby środki prawne były oparte na dowodach, dobrze zaprojektowane i aby przynosiły wymierne i trwałe korzyści dla obywateli, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa. Dotyczy to zarówno nowych przepisów, jak i obszernego zbioru istniejącego prawodawstwa UE. Jest świadomy, że instrument ten de facto jest początkiem procesu, którego celem jest wypracowanie jak najlepszych mechanizmów stanowienia prawa.

5. Jest świadomy, że z racji traktatowych kompetencji oraz posiadanych zasobów kadrowych to struktury Komisji Europejskiej odgrywają kluczową rolę w polityce lepszego stanowienia prawa. Przypomina jednak, iż lepsze stanowienia prawa nie może być osiągnięte jedynie poprzez działania na poziomie unijnym. Zdecydowanie wskazuje na istotny, wciąż nie w pełni wykorzystany potencjał jaki posiada współpraca z władzami lokalnymi i regionalnymi, do czego naturalnym pomostem jest KR.
6. Przypomina o zobowiązaniu Unii do stanowienia prawa w obszarach podlegających kompetencjom dzielonym tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele danej polityki nie mogą zostać osiągnięte w zadowalającym stopniu przez państwa członkowskie, ich regiony lub władze lokalne, zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, tj. z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Popiera wnioski grupy zadaniowej ds. pomocniczości i proporcjonalności oraz propozycję otwarcia polityki poprzez lepsze zaangażowanie wszystkich szczebli administracji poprzez nowe podejście do zasady pomocniczości, ujmując ją jako „pomocniczość aktywną”.
7. Podkreśla, że obecnie władze lokalne i regionalne nie są bezpośrednio włączone w negocjacje między PE i Radą podczas procedur legislacyjnych, a także nie biorą bezpośredniego udziału w formalnym mechanizmie kontroli pomocniczości. Przypomina jednak, że KR ma prawo wystąpienia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania zasady pomocniczości oraz że wykorzystuje tę możliwość do wzmocnienia swojego przesłania politycznego w tej dziedzinie i tym samym odgrywa ważną rolę w nagłaśnianiu stanowiska władz lokalnych i regionalnych. Wzywa Komisję do zastanowienia się nad sposobami ściślejszego zaangażowania w te procesy parlamentów regionalnych, na przykład poprzez ich formalne włączenie w mechanizm wczesnego ostrzegania lub rozszerzenie systemu żółtej i czerwonej kartki na parlamenty regionalne, tak aby mogły one wносить pozytywny wkład w rozwój aktywnej pomocniczości.
8. Przypomina, iż kluczową rolę w procesie ulepszania prawa stanowi jego monitoring i ewaluacja. Zwraca uwagę na fakt, iż nowe regulacje zostają częstokroć wdrażane zanim zakończy się pełna i prawidłowa ewaluacja wpływu prawa dotychczas obowiązującego. Władze lokalne i regionalne stosują większość unijnego prawa, dlatego też dysponują najszerzą wiedzą w zakresie jego praktycznego oddziaływania na obywateli.
9. Z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości wezwanie Komisji, aby działania REFIT zostały wzmocnione przez większe zaangażowanie Komitetu Regionów.
10. Podkreśla możliwości KR-u w zakresie konsultacji i komunikacji ze społecznościami lokalnymi poprzez wykorzystanie kontaktów z istniejącymi sieciami skupiającymi przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich.

*Instrumenty lepszego stanowienia prawa i rola władz lokalnych i regionalnych w ich lepszym wykorzystaniu*

11. Przypomina, że konsultacje z zainteresowanymi stronami mogą stanowić ważny wkład w treść przepisów prawnych i mają charakter legitymizujący - wzmacniają akceptację regulacji, przez co są w stanie zwiększyć skuteczność wdrażania. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje podjęcie inicjatywy w zakresie komunikacji i konsultacji z obywatelami poprzez stworzenie portalu „Wyraź swoją opinię!”. Zauważa jednak, że odpowiedzi ze strony pojedynczych obywateli stanowią dotychczas jedynie mniejszość zgłoszeń, co prawdopodobnie wynika z faktu, że portal i procesy konsultacji nie są jeszcze szeroko znane. Dlatego postuluje o wzmocnienie środków w celu propagowania takich konsultacji i informowania o nich również poprzez współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi. Ponadto proponuje, by przewidzieć specjalne, ukierunkowane konsultacje dla władz lokalnych i regionalnych, zwłaszcza w obszarach tematycznych o dużym znaczeniu dla nich. W tym kontekście zaangażowanie KR-u poprzez wykorzystanie kontaktów w ramach sieci skupiających przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych mogłoby pozwolić dotrzeć do szerszej grupy podmiotów indywidualnych i instytucjonalnych, co poprawiłoby wyniki konsultacji.
12. Zauważa, że istotnym instrumentem wzmacniającym legitymizację i przejrzystość stanowionego prawa jest ocena jego skutków, dlatego popiera intencję Komisji, aby w trakcie dokonywania takiej oceny kierować szczególną uwagę na pomocniczość i proporcjonalność. Zwraca uwagę na fakt, iż samorządy lokalne i regionalne mogą dostarczyć szczególnie cennych informacji w tej dziedzinie.
13. Zwraca uwagę na potrzebę podjęcia dalszej pracy nad opracowaniem wskaźników oceny skutków z uwzględnieniem instrumentów obejmujących poziom niższy niż krajowy, zwłaszcza wskaźników wykorzystywanych do opracowywania polityk, takich jak cele zrównoważonego rozwoju czy tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne. Dzięki temu władze europejskie, krajowe, regionalne i lokalne będą mogły zapoznać się z ocenami skutków w różnych regionach, a także będą miały możliwość wskazania elementów wymagających poprawy w zakresie legislacji i kształtowania polityk na poziomie lokalnym.
14. Zwraca uwagę na zróżnicowanie regionów europejskich, co może przekładać się na asymetryczny wpływ terytorialny danego prawa. Wstępne oceny skutków powinny badać, czy istnieją terytorialne konsekwencje wdrażania polityki na wczesnym etapie procesu legislacyjnego i dlatego powinny stać się zwyczajową praktyką stosowaną przez wszystkie dyrekcje i służby Komisji w celu przeanalizowania tego aspektu podczas przygotowywania prawodawstwa. Pozwoliłoby im to na lepszą ocenę optymalnych środków dla osiągnięcia ich celów politycznych oraz na przeprowadzenie w odnośnych przypadkach bardziej szczegółowych ocen oddziaływania terytorialnego w odniesieniu do prawodawstwa. Pomogłoby także uwrażliwić wszystkie dyrekcje Komisji na potencjalne terytorialne i geograficzne skutki ich wyborów politycznych.

15. Przypomina, że w 2018 roku uruchomił pilotażowy projekt dotyczący sieci regionalnych centrów zbierania lokalnych i regionalnych danych na temat wdrażania polityki UE za pomocą specjalnych kwestionariuszy (RegHub). Z zadowoleniem przyjmuje, że komunikat KE w sprawie lepszego stanowienia prawa potwierdza poparcie dla tego projektu. Wzywa do podjęcia dalszych starań aby projekt ten ulepszać i – po dokonaniu pozytywnej oceny fazy pilotażowej – na stałe wprowadzić do systemu kształtowania polityki i prawa UE.
16. KR zdecydowanie popiera cele platformy REFIT; jest członkiem grupy zainteresowanych stron platformy od czasu jej utworzenia w 2015 r. Zachęca do rozszerzenia mandatu platformy zgodnie z propozycjami grupy zadaniowej ds. pomocniczości, w których zidentyfikowano szereg problemów uniemożliwiających KR-owi jeszcze skuteczniejsze przyczynianie się do funkcjonowania platformy. Podkreśla, że KR jako organ konsultacyjny jest najbardziej odpowiedni do zapewnienia wkładu merytorycznego, jednak obecnie wysoce specyficzny i techniczny charakter zgłoszeń do platformy, a także krótki termin składania wkładów, nie pozwalają Komitetowi Regionów na wykorzystanie jego potencjału i wniesienie odpowiednio znaczącego wkładu. Podkreśla ponadto znaczący wkład, jaki za pośrednictwem KR-u może wnieść sieć RegHub w osiągnięciu celów platformy REFIT.

#### Zalecenia KR-u

17. Doceniając dotychczasowe wysiłki KE w zakresie przeglądu istniejących przepisów, zaleca przygotowanie sektorowych planów przeglądów prawa, aby zapewnić spójną i systemową realizację założonych przez KE celów. Jednocześnie podkreśla, że w zakresie tak ewaluacji dotychczasowych regulacji, jak i tworzenia nowych niezbędne jest wzmocnienie współpracy wielopoziomowej, opartej na wzajemnym zaufaniu. Odnotowuje, że tego rodzaju współpraca powinna zakładać czynne zaangażowanie regionów i władz lokalnych, poczynając od określania rocznego programu prac Komisji Europejskiej i rocznego programowania działań dotyczących ewaluacji i monitorowania prawodawstwa, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów związanych z oddziaływaniem terytorialnym.
18. Zwraca uwagę, że w ramach szerszego programu lepszego stanowienia prawa należy wzmocnić stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w procesie decyzyjnym UE. Wzywa aby nadać zasadom pomocniczości i proporcjonalności najwyższy priorytet, ujmować zasadę pomocniczości w sposób aktywny, jako sposób zapewnienia, by wkład oddolny był w pełni uwzględniany w ramach posiadanych kompetencji na poziomie UE. Zasady te muszą być rzeczywiście traktowane jako fundamentalne elementy procesu decyzyjnego UE, przede wszystkim przy ścisłej współpracy z Komitetem Regionów, jako instytucjonalnym przedstawicielem władz lokalnych i regionalnych, odpowiedzialnych za bezpośrednie stosowanie sporej części prawa europejskiego.
19. Zwraca uwagę, iż w zakresie metodologii pracy platforma REFIT stara się zawrzeć w tych samych ramach poziom techniczny i polityczny. Jednocześnie zauważa, iż Komitet Regionów, reprezentujący polityczne władze lokalne i regionalne, jest traktowany jak grupa interesu, co nie odzwierciedla charakteru jego składu. Wzywa tym samym do przeformułowania metodologii tak, aby przedstawiciele KR-u byli bardziej bezpośrednio zaangażowani w proces polityczny określający polityczne cele platformy oraz wybór analizowanych przepisów. Umożliwiłoby to uczestniczącym w pracach platformy członkom KR-u pełne wykorzystanie ich doświadczenia i wiedzy w zakresie szeroko rozumianej implementacji prawa europejskiego oraz jego oddziaływania na obywateli, a jednocześnie tworzenie pomostu z sieciami KR-u.
20. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne muszą mieć możliwość dostosowania przepisów prawa UE do warunków lokalnych i regionalnych, aby uniknąć niepotrzebnej biurokracji, ograniczeń lub obciążeń finansowych. Grupa zadaniowa ds. pomocniczości i proporcjonalności wskazuje, że zwiększył się poziom szczegółowości ustawodawstwa i w efekcie skurczyło się pole do interpretacji, które należy zachować dla transpozycji dyrektyw. Trend ten utrudnia osiągnięcie celu Komisji, jakim jest lepsze i skuteczniejsze stanowienie prawa. Należy zatem zająć się tym problemem w kontekście przyszłych prac nad lepszym stanowieniem prawa.
21. Zaleca także zmianę struktury platformy REFIT poprzez włączenie ekspertów lokalnych i regionalnych w prace grupy ekspertów krajowych oraz grupy skupiającej przedstawicieli grup interesu. Byłby to dodatkowy sposób realizacji zaleceń grupy roboczej dotyczących zwiększenia roli władz lokalnych i regionalnych w procesie stanowienia prawa, zawartych w komunikacie Komisji.
22. Przypomina, że Komisja Europejska zadeklarowała zintensyfikowanie współpracy z Komitetem Regionów oraz z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i stowarzyszeniami przedstawicielskimi. Po udanym zakończeniu fazy pilotażowej sieci regionalne (RegHub) mogą stać się kluczowym kanałem, za pośrednictwem którego można osiągnąć tę zintensyfikowaną współpracę. Odnotowuje, że wymagałoby to od Komisji, KR-u i wszystkich innych podmiotów określenia wspólnie z sieciami harmonogramu, treści obszarów polityki i znaczenia dla regionów i miast. W tym kontekście wzywa do większego zaangażowania Komisji Europejskiej już w trakcie fazy pilotażowej projektu.

23. Zachęca Komisję Europejską do rozważenia możliwości rozszerzenia sieci regionalnych (RegHub) po zakończeniu fazy pilotażowej. Wartość dodana, jaką projekt mógłby przynieść wraz z rozwojem sieci, przy zaangażowaniu około 280 regionów, znacząco wzrasta. Ogólnoeuropejskie sieci regionalne (RegHub) mogłyby stać się ważnym instrumentem służącym przezwyciężeniu niektórych wyzwań, przed którymi stoi obecnie projekt lepszego stanowienia prawa, a wiele regionów wykazało duże zainteresowanie uczestnictwem w fazie pilotażowej projektu. Niemniej rozwój i utrzymanie takich sieci wiązałyby się z inwestycjami w zakresie zasobów pieniężnych i ludzkich oraz ze wsparciem dla regionów zamierzających tak się zorganizować, by wnieść stały wkład w działalność sieci po zakończeniu fazy pilotażowej.
24. Z zadowoleniem przyjmuje podpisanie w 2016 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa oraz fakt, że porozumienie zwiększyło kontrolę nad procedurą przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych. Zwraca jednak uwagę, iż porozumienie nie jest w pełni realizowane przez instytucje będące jego sygnatariuszami, a w procesie jego przygotowania nie uwzględniono niestety Komitetu Regionów. Podkreśla, że w świetle poruszonych wyżej kwestii w ogólnym interesie instytucjonalnym UE leżałoby włączenie Europejskiego Komitetu Regionów do wszelkich przyszłych zmian porozumienia międzyinstytucjonalnego.
25. Wzywa do rozszerzenia składu Rady ds. Kontroli Regulacji o stałego członka wyznaczanego przez Komitet Regionów. Uzasadnieniem takiego rozszerzenia jest pilna potrzeba uwrażliwienia Rady na perspektywę poziomu regionalnego i lokalnego wobec prawodawstwa unijnego. Jest przekonany, że tylko silniejsza sformalizowana rola władz lokalnych i regionalnych oraz KR-u w kształtowaniu polityki i prawa UE może pomóc w zapewnieniu większej skuteczności przepisów i zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a tym samym ich silniejszej legitymizacji.
26. Wzywa PE i Radę do przeprowadzania oceny skutków wszelkich istotnych poprawek, które instytucje te proponują w trakcie procesu stanowienia prawa. Wzywa ponadto, aby w przypadku, gdy osiągnięte porozumienie znacznie różni się od pierwotnej oceny skutków Komisji, przed podjęciem ostatecznej decyzji zaangażowane instytucje wspólnie oceniły na nowo skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe oraz obciążenia regulacyjne. KR wzywa, aby w takim przypadku był regularnie informowany o postępie negocjacji między PE i Radą oraz wpływie na pierwotne założenia regulacji, a w przypadku znaczących zmian w miarę możliwości konsultowany na nowo.
27. Wzywa Komisję do przeprowadzenia – w ramach przyszłych ocen skutków – analizy terytorialnej wraz z analizą obciążeń finansowych dla sektora publicznego, wynikających z nowych przepisów. W ten sposób decyzja o tym, czy dane przepisy UE są najbardziej odpowiednim skutecznym instrumentem, byłaby lepiej umotywowana.
28. Popiera apel Komisji Europejskiej do państw członkowskich o podawanie przyczyn ewentualnego dodawania szczególnych wymogów w procesie transpozycji prawa europejskiego do prawa krajowego (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie). W takich przypadkach, a zwłaszcza w sytuacji, w której wymogi te stanowią dodatkowe obciążenie dla poziomów niższych niż krajowy podczas wdrażania prawa UE, państwa członkowskie powinny jak najszybciej poinformować Komisję Europejską i Komitet Regionów, aby umożliwić odpowiedni dialog w tej kwestii.
29. Wzywa do dołączenia KR-u do kolejnego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, które zostanie w przyszłości zawarte między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, w formie specjalnego protokołu do porozumienia z Komitetem Regionów, dotyczącego w szczególności wdrożenia niektórych mechanizmów oceny i konsultacji.
30. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by we współpracy z KR-em prowadziła działania informacyjne i szkoleniowe skierowane do regionów i władz lokalnych, dotyczące procedur i narzędzi lepszego stanowienia prawa, z uwzględnieniem istniejących już w państwach członkowskich inicjatyw informacyjnych i szkoleniowych organizowanych przez same regiony lub ich stowarzyszenia przedstawicielskie. Działania te miałyby na celu promowanie tworzenia sieci, synergii, wymiany informacji i najlepszych praktyk – zarówno między podmiotami odpowiedzialnymi za te inicjatywy, jak i między nimi a Komisją Europejską za pośrednictwem KR-u.
31. Zaleca, aby w ramach dążenia do lepszego stanowienia prawa Komisja opracowała koncepcje komunikacji, które będą służyć przejrzystemu informowaniu na wczesnym etapie obywateli o potrzebie i znaczeniu trudnych lub kontrowersyjnych przyszłych projektów legislacyjnych.
32. Wnosi, by uwzględniono regiony konstytucyjne mające kompetencje ustawodawcze oraz stworzono możliwości ich pełnego i bezpośredniego udziału w procesie opracowywania aktów prawodawczych związanych z ich obszarem kompetencji.

33. Podziela pogląd Komisji Europejskiej, że lepsze stanowienie prawa wymaga wspólnych wysiłków. Jednocześnie podkreśla wielopoziomowy wymiar lepszego stanowienia prawa i potrzebę dzielenia tej odpowiedzialności pomiędzy wszystkie poziomy sprawowania rządów. W związku z tym zaleca Komisji Europejskiej zmianę wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa, tak aby włączyć wymiar terytorialny do procedur i instrumentów przewidzianych w agendzie w odniesieniu do całego cyklu politycznego, w tym w oparciu o specjalne konsultacje z sieciami regionów i władz lokalnych koordynowanych przez KR.
34. Podkreśla, że dobre stanowienie prawa to również dobre komunikowanie obywatelom jego przyczyn, sensu i korzyści – czego ze względu na bariery komunikacyjne, językowe, kulturowe oraz odległość nie uda się osiągnąć skutecznie z poziomu unijnego ani krajowego. Dlatego zaleca, aby w ramach komunikacji o procesie legislacyjnym od samego jego początku Komisja Europejska ściśle współpracowała z Komitetem Regionów jako przedstawicielem społeczności lokalnych, współtworzonym przez stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych w całej UE. Dzięki temu komunikacja będzie dokonywana w sposób zrozumiały dla bezpośrednich odbiorców prawa europejskiego, co wpłynie na pozytywny odbiór instytucji europejskich i stworzonych przez nie regulacji.

Bruksela, dnia 8 października 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

---