

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ zasady pomocniczości i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów na gospodarkę i zatrudnienie”**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji austriackiej)**

(2018/C 440/05)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Współsprawozdawca: **Wolfgang GREIF**

Wniosek o konsultację	Austriacka prezydencja Rady, 12.2.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.9.2018
Sesja plenarna nr	537
Wynik głosowania	192/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek austriackiej prezydencji Rady Unii Europejskiej dotyczący sporządzenia opinii rozpoznawczej pt. „Wpływ zasady pomocniczości i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów na gospodarkę i zatrudnienie”. Wnosi on wartość dodaną i nowe elementy do trwającej debaty na temat lepszego stanowienia prawa w celu zagwarantowanie pewności prawa, czytelności przepisów oraz tego, że „obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorstw, obywateli i organów administracji publicznej są ograniczone do minimum”<sup>(1)</sup>. Przy wdrażaniu prawodawstwa UE nie można kwestionować obecnego poziomu ochrony obywateli, konsumentów, pracowników, inwestorów i środowiska obowiązującego w danym państwie członkowskim.

1.2. EKES powtarza swój postulat, by przyszłościowymi kwestiami, w tym debatami na temat kompetencji oraz poziomu regulacji, zajmowano się na szczeblu krajowym i europejskim, przy pełnym udziale partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Takie podejście stanowi podstawowy wyraz wielopoziomowej demokracji uczestniczącej, w związku z czym należy je wzmocnić w UE i państwach członkowskich.

1.3. EKES podkreśla nadrzędne znaczenie zasad pomocniczości i proporcjonalności w zapewnianiu kompleksowego i solidnego stanowienia europejskiego prawa. Akcentuje, że UE powinna skoncentrować się na dziedzinach, w których prawo Unii przynosi istotną wartość dodaną. Komisja Europejska (KE) powinna w związku z tym określić kwestie, którymi rzeczywiście należy zająć się na szczeblu UE w najbardziej efektywny sposób. W każdym przypadku, gdy decyzje wymagają należytego uwzględnienia cech krajowych, regionalnych i lokalnych, odpowiednie władze powinny dysponować swobodą w celu wskazania tych cech, przy aktywnym udziale odpowiednich zainteresowanych stron, w tym partnerów społecznych.

1.4. W EKES prezentowane są różne stanowiska w sprawie nadmiernie rygorystycznego wdrażania, które odzwierciedlają różnice w punkcie widzenia różnych podmiotów. Choć nie istnieje jednoznaczna definicja „nadmiernie rygorystycznego wdrażania”, zwykle termin ten odnosi się do sytuacji, w której państwo członkowskie w trakcie transpozycji do prawa krajowego wprowadza wymogi przewyższające minimalny poziom ustanowiony w prawodawstwie UE (głównie dyrektywach). KE powinna określić wytyczne w celu wsparcia państwa członkowskiego w prawidłowym transponowaniu odpowiednich wymogów aktu prawnego, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości, a także uczciwych warunków konkurencji.

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pl)

1.5. EKES odnotowuje – w szczególności w świetle zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zgodnie z prawem Unii – że wprowadzanie dodatkowych środków innych niż przewidziane w (minimalnych) wymogach UE w celu odzwierciedlenia szczególnych cech danego państwa należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Tego rodzaju decyzje należy podejmować w przejrzysty sposób, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami, a także zgodnie z prawodawstwem UE. W związku z tym EKES nie kwestionuje suwerenności państw członkowskich, swobody przysługującej tym państwom i odpowiedzialności tych państw za opracowywanie krajowych przepisów i praktyk.

1.6. EKES wzywa instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie do wzmożenia wysiłków podejmowanych na rzecz ograniczania nadmiernego obciążenia administracyjnego z myślą o pobudzeniu wzrostu i tworzenia trwałych miejsc pracy.

1.6.1. EKES wzywa KE, by w ramach przygotowywania wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 niezwłocznie podjęła działania w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych, które poważnie hamują inwestycje z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – związanych z pomocą państwa, zgodnością z przepisami w obszarze zamówień, praktykami w zakresie audytu oraz opóźnionym przyjmowaniem uniwersalnych szczegółowych wytycznych, czy nawet przyjmowaniem ich z mocą wsteczną.

1.6.2. EKES podkreśla, że zbędne obciążenia regulacyjne i administracyjne stanowią przeszkody w maksymalizacji korzyści i minimalizacji kosztów regulacyjnych dla przedsiębiorstw, obywateli i organów publicznych. Przypomina o konieczności przyjmowania uproszczonych, spójnych i lepszej jakości przepisów, które powinny być lepiej rozumiane i wdrażane, z równym, nieodzownym zaangażowaniem wszystkich czterech szczebli rządzenia – UE, krajowego, regionalnego i lokalnego.

1.6.3. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami <sup>(2)</sup> EKES zaleca przeprowadzanie gruntownego testu MŚP w ramach ocen skutków wykonywanych przez KE.

1.7. EKES przypomina, że celem minimalnych norm europejskich, w szczególności w kontekście polityki społecznej, ochrony konsumentów i ochrony środowiska jest zbliżenie – w drodze pozytywnej konwergencji – warunków życia i pracy w całej UE. Normy minimalne w dyrektywach UE nie powinny być rozumiane jako „maksymalny poziom”, którego nigdy nie należy wzmacniać podczas transpozycji do krajowych systemów prawnych. Zdaniem EKES-u powszechnej aprobacie procesu integracji europejskiej nie powinna jednak zagrażać konkurencja w zakresie uregulowań prawnych przez równanie norm w dół. Wszystkie decyzje muszą być podejmowane w przejrzysty sposób i w drodze otwartego dialogu z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Austriacka prezydencja Rady wystąpiła z wnioskiem o sporządzenie opinii rozpoznawczej EKES-u pt. „Wpływ zasady pomocniczości i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów na gospodarkę i zatrudnienie”.

2.2. EKES odnotowuje, że wniosek odnosi się zarówno do zasady pomocniczości, jak i nadmiernie rygorystycznego wdrażania oraz poszerza zakres bieżącej debaty na temat lepszego stanowienia prawa, w odniesieniu do którego EKES wyraził swoje stanowisko w różnych niedawno przyjętych opiniach <sup>(3)</sup>.

2.3. Kwestia pomocniczości zyskała na nowo znaczenie w ostatnim czasie, choćby ze względu na Białą księgę w sprawie przyszłości Europy. Grupa zadaniowa ds. zasad pomocniczości i proporcjonalności, która została powołana przez przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera w listopadzie 2017 r., przedstawiła sprawozdanie zawierające zalecenia dotyczące usprawnienia stosowania zasad pomocniczości <sup>(4)</sup>.

EKES uważa, że charakter tego sprawozdania jest w pewnym sensie ograniczony, i wyraża przekonanie, że wynika to z ograniczonego składu grupy zadaniowej. W związku z tym usilnie zaleca, aby w wydarzenia z tym sprawozdaniem związane aktywnie włączać przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Komitet uważa, że w trybie pilnym należy zająć się kwestią proporcjonalności europejskich działań i – co ważniejsze – obszarami, w których UE powinna zintensyfikować, ograniczyć lub nawet zamrozić swoje działania zgodnie z interesami obywateli, gospodarki i innymi interesami społecznymi.

2.4. Według EKES-u tymi przyszłościowymi kwestiami należy zająć się na szczeblu krajowym i UE, przy uczestnictwie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Poświęcenie im takiej samej uwagi jak organom na szczeblu lokalnym i regionalnym podczas przygotowywania i wdrażania krajowych i unijnych strategii politycznych zapewniłoby bezpośredni wkład w widoczne stosowanie pomocniczości horyzontalnej.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51; Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22.

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez prezydencję austriacką wartości włączenia rozległej wiedzy eksperckiej partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w projektowanie, realizowanie i ocenę działań politycznych na szczeblu krajowym i UE. Takie podejście stanowi podstawowy wyraz wielopoziomowej demokracji uczestniczącej, w związku z czym należy je wzmocnić w UE i państwach członkowskich.

2.6. W tym względzie EKES wzywa grupę zadaniową do należytego uwzględnienia jego opinii w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, które są także podstawą uwag i zaleceń zawartych w niniejszej opinii.

### 3. Zasada pomocniczości

3.1. Zasada pomocniczości ustanowiona w art. 5 TUE ma zapewniać, by działania UE nie wykraczały poza to, co jest absolutnie konieczne do osiągnięcia celów Traktatu, oraz by UE podejmowała działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji jedynie, jeśli cele środka prawnego mogą zostać osiągnięte w sposób skuteczniejszy na szczeblu UE niż na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

3.2. EKES podkreśla nadrzędne znaczenie tych zasad we wspólnocie ponadnarodowej, takiej jak UE, oraz przyjmuje z wyraźnym zadowoleniem instrumenty ustanowione w Traktacie z Lizbony na potrzeby zgodności z zasadą pomocniczości – od przeglądu pomocniczości przed przyjęciem aktu ustawodawczego po skargi dotyczące pomocniczości składane przez krajowe organy ustawodawcze.

3.3. EKES podkreśla także, że wszystkie obszary przewidziane w TFUE wymagają dobrze funkcjonującej Europy, oraz że zasada proporcjonalności nie może być wykorzystywana do przeciwstawiania się działaniom UE, które mają wyraźną europejską wartość dodaną, nadawania *a priori* pierwszeństwa podejściom krajowym lub nawet wycofywania zawczasu UE z kluczowych obszarów polityki. Należy przyjmować jedynie przepisy o europejskiej wartości dodanej. EKES uważa, że wyzwania, przed jakimi stoi obecnie kontynent, nie wymagają ponownej nacjonalizacji w kierunku ograniczenia europejskiego podejścia, a raczej zdecydowanych działań w celu osiągnięcia lepszej i bardziej przyjaznej dla obywateli Europy, promującej jednocześnie spójność.

3.4. EKES przyznaje, że rola państw członkowskich we wdrażaniu prawodawstwa UE jest szczególnie istotna w przypadku transpozycji dyrektyw, które są wiążące w odniesieniu do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, ale umożliwiają organom krajowym wybór formy i metod wdrażania, a także podjęcie decyzji – zgodnie z prawem Unii – o udoskonaleniu norm, jeśli uznają to za przydatne. Jednocześnie transpozycja nie powinna zakłócać warunków uczciwej konkurencji między wszystkimi podmiotami na rynku wewnętrznym, co jest istotne dla jego prawidłowego funkcjonowania.

3.5. Podczas gdy państwa członkowskie są odpowiedzialne za dokładne i terminowe transponowanie dyrektyw, rolę Komisji Europejskiej jako strażniczki Traktatów jest zapewnianie prawidłowego wdrażania na szczeblu krajowym. Ta „dzielona odpowiedzialność” powinna być wyraźnie widoczna od samego początku procesu legislacyjnego: prawidłowe wdrażanie zależy od czytelnej, przejrzystej i kompleksowej oceny skutków jako podstawy dla nowego prawa Unii, jasnego i prostego języka wniosku oraz realistycznych terminów wdrożenia.

3.6. EKES ostrzega, że nawet po spełnieniu powyższych wymogów wdrażanie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym może okazać się jednak niewystarczające lub nieskuteczne. W tym względzie powtarza wezwanie skierowane do KE do systematycznego wzmocniania podejmowanych przez nią wysiłków zgodnie z jej kompetencjami, by szybciej i bardziej stanowczo podchodziła do przypadków niepoprawnej transpozycji prawodawstwa UE lub całkowitego braku transpozycji przez państwa członkowskie<sup>(5)</sup> po przeanalizowaniu wszystkich możliwości współpracy.

3.7. EKES zauważa, że wiele zobowiązań prawnych i politycznych uznaje się za wykraczające poza zakres kompetencji instytucji UE i ingerujące w dziedziny zastrzeżone dla państw członkowskich oraz podejmowane przez nie decyzje (np. krajowe stosunki pracy i inicjatywy związków zawodowych; systemy emerytalne, systemy opieki zdrowotnej i inne systemy zabezpieczenia społecznego lub przepisy dotyczące wykonywania zawodu, np. kryteria kwalifikacji w sektorze opieki zdrowotnej).

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22; Dz.U. C 18, 19.1.2017, s. 10.

W związku z tym EKES jednakowo sprzeciwia się nie tylko takiemu wykraczaniu przez instytucje UE poza zakres ich kompetencji, ale także przekazywaniu do uregulowania na szczeblu krajowym pod pretekstem stosowania zasady pomocniczości istotnych obszarów regulacji ujętych w TFUE, takich jak na przykład ochrona konsumentów, standardy ochrony środowiska i europejska polityka społeczna.

#### 4. Unikanie zbędnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych – nadmiernie rygorystyczne wdrażanie

##### 4.1. Debata na temat nadmiernie rygorystycznego wdrażania

4.1.1. Podczas transponowania prawodawstwa UE państwa członkowskie czasami wprowadzają bardziej rygorystyczne czy zaawansowane środki niż te ustanowione przez wymogi minimalne w prawodawstwie UE (głównie w dyrektywach) lub nie korzystają z przewidzianych w dyrektywie możliwości ewentualnego uproszczenia. Zjawisko to w wielu dokumentach jest nazywane „nadmiernie rygorystycznym wdrażaniem”. Pierwszą sytuację określa się mianem aktywnego nadmiernie rygorystycznego wdrażania, natomiast drugą – biernego nadmiernie rygorystycznego wdrażania.

4.1.2. EKES prezentuje różne stanowiska w sprawie nadmiernie rygorystycznego wdrażania, które odzwierciedlają także różnice w poglądach różnych podmiotów. Przez niektóre zainteresowane strony jest ono postrzegane jako „nadmiar norm, wytycznych i procedur na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, który tworzy zbędne obciążenia administracyjne i zakłóca oczekiwane cele polityczne, które mają być osiągnięte przez transponowane przepisy”. Inne zainteresowane strony uważają jednak, że używanie stygmatyzującego terminu „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie” mogłoby grozić kwestionowaniem niektórych zaawansowanych norm państw członkowskich przyjętych zgodnie z zasadami demokracji i wprowadzonych do ich systemów prawnych, w szczególności w obszarze prawa pracy, prawa ochrony konsumentów i prawa ochrony środowiska, a także w odniesieniu do wolnych zawodów.

4.1.3. EKES domaga się pragmatycznego i wyważonego podejścia, zaś na potrzeby tej opinii skoncentruje się na neutralnej i bardziej precyzyjnej terminologii – zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z maja 2016 r.

##### 4.2. Definicja nadmiernie rygorystycznego wdrażania

4.2.1. EKES proponuje wypracowanie bardziej precyzyjnej definicji nadmiernie rygorystycznego wdrażania. W przypadkach, w których państwa członkowskie transponują treść prawodawstwa UE w sposób bardziej ambitny (pod względem merytorycznym lub proceduralnym) lub starają się dochować zgodności z przepisami krajowymi, można stosować takie terminy jak „bardziej zaawansowane przepisy”, „bardziej rygorystyczne przepisy” lub „wyższe wymogi”. Termin „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie” powinien być ograniczony do przypadków nadmiernych i zbędnych dodatków do prawodawstwa UE w trakcie transpozycji do prawa krajowego, które nie mogą być uzasadnione w świetle jednego lub kilku celów proponowanego środka lub które skutkują dodatkowym nadmiernym obciążeniem administracyjnym. W każdym razie termin „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie” jest bardzo ogólny, jego tłumaczenie na wiele języków narodowych wprowadza w błąd i należy go zastąpić bardziej konkretnym zwrotem.

4.2.2. Niezależnie od terminologii (a nawet gdy może być stosowany termin „nadmiernie rygorystyczne wdrażanie”), EKES przypomina, że koncepcja ta nie powinna w szczególności odnosić się do:

- ograniczania ustalonych norm w obszarach takich jak prawo pracy, socjalne, ochrony konsumentów lub ochrony środowiska przy transponowaniu i wdrażaniu prawodawstwa UE,
- krajowych środków, które nie mają związku (przedmiotowego lub czasowego) z transpozycją prawa Unii,
- uszczegóławiania przepisów ogólnych prawa Unii podczas jego transpozycji (np. ustanawianie konkretnych sankcji prawnych w przypadkach naruszeń),
- stosowania jednej z kilku jasno sprecyzowanych opcji podczas transpozycji prawa Unii,
- wykraczania przez zaawansowane przepisy krajowe poza normy minimalne na podstawie „klauzul o nieobniżaniu poziomu ochrony” w prawie Unii,
- stosowania treści dyrektywy w podobnych przypadkach w celu zapewnienia spójności i zgodności przepisów krajowych.

4.2.3. EKES przypomina, że zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mogą wprowadzać bardziej rygorystyczne środki, wykonując przysługujące im prawo dążenia do osiągnięcia różnych celów (np. gospodarczych, społecznych lub środowiskowych), i wykazywać swoje zaangażowanie na rzecz zapewniania wysokiego poziomu ochrony, a także uznawania szczególnego charakteru instrumentów prawnych takich jak „dyrektywy” i określonych granic kompetencji. EKES podkreśla, że tego rodzaju bardziej rygorystyczne zobowiązania powinny być podejmowane wyłącznie po przeprowadzeniu przejrzystej i szerokiej debaty z partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami oraz w duchu wzajemnego zrozumienia i w toku zrównoważonego procesu podejmowania decyzji.

#### 4.3. Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie a lepsze stanowienie prawa

4.3.1. W kontekście Programu lepszego stanowienia prawa KE uznaje prawo państw członkowskich do wyjścia poza normy określone w prawodawstwie UE („nadmiernie rygorystyczne wdrażanie”), lecz jest zaniepokojona brakiem przejrzystości w tej kwestii. Zjednoczone Królestwo, Niderlandy, Belgia, Niemcy i Austria wprowadziły systemy pozwalające identyfikować przypadki nadmiernie rygorystycznego wdrażania. W Zjednoczonym Królestwie i Niderlandach nadmiernie rygorystyczne wdrażanie jest regulowane scentralizowanymi oficjalnymi strategiami politycznymi ukierunkowanymi na wspieranie wzrostu gospodarczego.

4.3.2. EKES nie kwestionuje w żadnym razie postanowień Traktatu, w szczególności kompetencji UE lub państw członkowskich, ale przypomina o znaczeniu poszanowania „ogólnych zasad prawa Unii, takich jak legitymacja demokratyczna, pomocniczość i proporcjonalność oraz pewność prawa”. Oznacza to m.in. poszanowanie demokratycznej suwerenności państw członkowskich, swobody przysługującej tym państwom i odpowiedzialności tych państw za opracowywanie krajowych przepisów i praktyk, które należy uwzględniać rolę partnerów społecznych w tym względzie. EKES zawsze domagał się, by wspierać opracowywanie prawodawstwa Unii w prosty, jasny i spójny sposób, a także by zapewnić większą przejrzystość procesu legislacyjnego.

4.3.3. EKES kilkakrotnie podkreślał, że „europejskie prawodawstwo jest podstawowym czynnikiem integracji i nie stanowi obciążenia ani kosztu, które należałoby zmniejszyć. Odpowiednio skonstruowane, stanowi za to istotną dla wszystkich podmiotów i obywateli europejskich gwarancję ochrony, promowania i pewności prawnej”<sup>(6)</sup>. Ponownie wyraża opinię, że prawodawstwo ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów Traktatu oraz stworzenia warunków dla inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z którego korzyści czerpie społeczeństwo, przedsiębiorstwa i obywatele<sup>(7)</sup>. Zgodnie z art. 3 TFUE prawodawstwo przyczynia się również do poprawy dobrostanu, ochrony interesu ogólnego i praw podstawowych, do promowania wysokiego poziomu ochrony socjalnej i ochrony środowiska oraz do zapewnienia pewności i przewidywalności prawa. Powinno ono również zapobiegać zakłóceniu konkurencji i dumpingowi społecznemu<sup>(8)</sup>.

4.3.4. Podczas transpozycji dyrektyw państwa członkowskie dodają czasami elementy, które nie są w jasny sposób związane z danym prawodawstwem Unii. EKES jest zdania, że tego rodzaju dodatki powinny być wyraźnie wskazane albo w akcie transponującym, albo w dokumentach z nim powiązanych. Należy zasadniczo uznawać legitymację państw członkowskich do uzupełniania aktów UE w związku z minimalną harmonizacją, pod warunkiem że uzupełnienia te są przejrzyste i zapewniają poszanowanie zasad niedyskryminacji i proporcjonalności. Istnieje wiele przykładów nieminimalistycznej transpozycji dyrektyw w państwach członkowskich, które można postrzegać jako nadmiernie rygorystyczne wdrażanie.

4.3.5. W przypadku gdy harmonizacja jest minimalna, EKES podkreśla, że państwa członkowskie mają możliwość opracowywania przepisów, które mają na celu tworzenie miejsc pracy, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, osiągnięcie wysokiego i trwałego wskaźnika zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 TFUE), promowanie i rozwój MŚP oraz wysokie standardy ochrony zdrowia i ochrony konsumentów (art. 168 i 169 TFUE), a także ochronę środowiska (art. 191 TFUE) – niemniej bez tworzenia zbędnych obciążeń regulacyjnych lub administracyjnych.

4.4. EKES uważa, że następujące środki pomogą unikać zbędnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych:

- KE powinna przeprowadzać zintegrowane oceny skutków dotyczących europejskiego prawodawstwa, uwzględniając w należyty sposób zbędne obciążenia oraz wszelkie inne skutki w odniesieniu do wszelkich istotnych tekstów regulacyjnych.
- Prawo Unii należy oceniać odrębnie, w oparciu o poszczególne przypadki, w celu osiągnięcia ukierunkowanej harmonizacji, co pozwoli – zależnie od okoliczności – wprowadzić formę harmonizacji, która jest pogłębiona w pewnych obszarach, a mniej zaawansowana w innych. KE powinna zasugerować za pomocą ocen skutków najbardziej odpowiedni poziom harmonizacji, z uwzględnieniem potrzeby wysokiego poziomu ochrony.

<sup>(6)</sup> Zob. m.in. pkt 1.2 opinii EKES-u w sprawie programu REFIT (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45).

<sup>(7)</sup> COM(2012) 746 final, s. 2.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45, pkt 2.1.

- Podczas transponowania prawodawstwa UE państwa członkowskie powinny zapewniać na szczeblu krajowym i regionalnym pełną przejrzystość w odniesieniu do wszelkich wymogów uzupełniających, które mogłyby wpłynąć negatywnie na jednolity rynek, konkurencyjność i wzrost.
- Fakt, że jedno z państw członkowskich nakłada mniej rygorystyczne przepisy niż inne państwo, nie oznacza automatycznie, że przepisy tego innego państwa są nieproporcjonalne i niezgodne z prawem Unii. Każde państwo członkowskie przeprowadza własną indywidualną ocenę, z uwzględnieniem stanowisk wszystkich zainteresowanych stron i całości kontekstu regulacyjnego. Ważnym narzędziem umożliwiającym osiągnięcie tego celu mogłyby być oceny skutków.
- Jeśli przy transponowaniu dyrektyw wprowadza się jakiegokolwiek dodatkowe wymagania, procesowi temu powinny towarzyszyć dokumenty, w których w przejrzysty sposób wskazuje się szczególne powody przemawiające za wprowadzeniem dodatków.

4.5. Aby uniknąć tworzenia dla przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron z danego państwa członkowskiego niekorzystnych warunków konkurencji w porównaniu z odpowiednikami z innych państw członkowskich, KE powinna określić wytyczne w celu wsparcia państw członkowskich w prawidłowym transponowaniu wymogów aktu prawnego, z poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości oraz warunków uczciwej konkurencji. W tym względzie EKES ponawia swój apel o jak największe zaangażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron w transpozycje oraz o duże zaangażowanie państw członkowskich oraz parlamentów narodowych i regionalnych w odpowiednie oceny ex post <sup>(9)</sup>.

4.6. Zalecenia EKES-u z myślą o zapewnieniu skutecznej transpozycji:

4.6.1. Państwa członkowskie powinny zwracać uwagę na odpowiednie terminy transpozycji w celu zapewnienia wystarczającego czasu na konsultacje z wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami:

- podczas opracowywania krajowych stanowisk ramowych na potrzeby wstępnych negocjacji w organach roboczych państw członkowskich należy zwrócić uwagę na termin transpozycji,
- należy sprawdzić, czy dyrektywy UE przewidują dwa terminy, jeden na opracowanie krajowych przepisów wykonawczych i jeden dotyczący daty, przed którą ustawodawstwo musi nabrać mocy prawnej,
- termin transpozycji należy mieć na uwadze i monitorować w całym procesie legislacyjnym,
- plany wdrażania KE zapewniają wsparcie i pomoc.

4.6.2. Konsultacje:

- na szczeblu UE pomoc zapewniana przez KE w procesie wdrażania, w formie zaleceń i dyskusji w grupach ekspertów, może być przydatna i przyczyniać się do osiągnięcia jednolitego rozumienia zagadnień przez państwa członkowskie,
- Komisja Europejska powinna dostosować istniejącą metodykę transpozycji (wytyczne) nie tylko w celu zapewnienia, by transpozycja dyrektyw nie była sprzeczna z prawem Unii, ale także w celu zapewnienia skuteczności transpozycji,
- można w dalszym stopniu pracować nad zapewnianiem przez KE specjalistycznych platform internetowych (takich jak istniejący elektroniczny interfejs powiadamiania) lub elektronicznej bazy danych na potrzeby konkretnych przepisów prawa Unii w celu wymiany najlepszych praktyk; należy promować wielopoziomowe sprawowanie rządów obejmujące wszystkie właściwe zainteresowane strony.

4.6.3. Terminologia i akty delegowane:

- zachęca się państwa członkowskie do dbania o precyzyjny i uzgodniony język w całym procesie negocjacyjnym w Radzie,
- podstawowe terminy i definicje muszą zostać jasno określone jak najszybciej na wczesnym etapie negocjacji,
- KE musi uwzględniać różne znaczenia terminów i definicji w państwach członkowskich,

---

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22, pkt 1.2.

- definicje zawarte w konkretnym akcie prawnym powinny być spójne z definicjami zawartymi w pozostałym prawodawstwie UE,
- akty delegowane powinny podlegać wymogom określonym w art. 290 TFUE, przy zapewnieniu jasnych i wyraźnych definicji w prawodawczym akcie podstawowym,
- akty delegowane powinny być rozważane jedynie w przypadku aspektów „innych niż istotne” aktu prawodawczego, przy czym tylko te części mogą być uzupełniane lub zmieniane<sup>(10)</sup>.

## 5. Szczególne newralgiczne obszary

### 5.1. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

5.1.1. Europejska polityka spójności, w szczególności fundusze strukturalne i Europejski Fundusz Społeczny, jest wdrażana w złożonym otoczeniu administracyjnym, instytucjonalnym i regulacyjnym oraz stanowi szczególny obszar, w którym niekoniczna i uciążliwa transpozycja może wywierać negatywny wpływ na politykę UE. Przepisy krajowe lub regionalne w tym kontekście często dodają nowe elementy zamiast jedynie zapewniać, by uwzględniano minimalne wymogi (europejskie). Wiele z takich przepisów prowadzi do dodatkowego obciążenia administracyjnego. Należy zauważyć, że dodatkowe wymogi często opierają się na założeniu, że są one ważne, przydatne, konieczne i wynikają z procesu demokratycznego.

5.1.2. EKES wzywa KE, by w ramach przygotowywania WRF na lata 2021–2027 niezwłocznie podjęła działania w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych, które poważnie hamują inwestycje z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – związanych z pomocą państwa, zgodnością z przepisami w obszarze zamówień, praktykami w zakresie audytu oraz opóźnionym przyjmowaniem uniwersalnych szczegółowych wytycznych czy nawet przyjmowaniem ich z mocą wsteczną. Ograniczanie lub unikanie zbędnych obciążeń administracyjnych stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich podmiotów.

5.1.3. Nieodpowiednie praktyki mogą skutkować brakiem zaufania w całym systemie wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Obejmują one podejście oparte na niechęci do ryzyka na wszystkich szczeblach, brak spójności w interpretowaniu odpowiedzi ze strony różnych dyrekcji generalnych KE, ciągłe luki w harmonizacji przepisów w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym, obawę przed brakiem zgodności z zasadami pomocy państwa, różne podejścia na szczeblu UE (nacisk na przejrzystość) i krajowym (nacisk na stosunek wartości do ceny) w zakresie polityki zamówień publicznych oraz rozbieżne krajowe kultury administracyjne.

5.1.4. Nieodpowiednie praktyki mogą także wpłynąć negatywnie na beneficjentów i organy ds. programów oraz zwiększać koszty administracyjne i obciążenie wynikające z wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, czyniąc je mniej atrakcyjnymi. Brak alternatywnych systemów rozstrzygnięcia sporów może wiązać się z negatywnymi skutkami dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, takimi jak opóźnione płatności, obciążenie administracyjne, nieodpowiednia kontrola, odrzucanie projektów, wykluczanie z działań zbiorowych itd. Z tych względów EKES wzywa do utworzenia wyspecjalizowanych systemów rozstrzygnięcia sporów.

5.1.5. Zalecenia dotyczące przyszłych działań na lata 2021–2027:

5.1.5.1. Ograniczanie obciążenia administracyjnego w obszarze zarządzania i kontroli:

- szybkie działania na szczeblu UE i krajowym w celu zidentyfikowania i w razie możliwości wyeliminowania zbędnych praktyk, procesów i procedur, a także zasugerowania skuteczniejszych rozwiązań w oparciu o dobre praktyki,
- „zarządzanie dzielone” jest istotną przyczyną złożoności funduszy ESI; należy stosować „zintegrowane podejście”, w ramach którego administrowanie funduszami ESI i ich kontrola są prowadzone na podstawie norm krajowych („zarządzanie zdecentralizowane”),
- państwa członkowskie powinny przeprowadzać kontrole swych krajowych systemów audytu, zarządzania i kontroli w celu wykrywania i eliminowania przesadnych i nakładających się uregulowań, jednocześnie zapewniając prawidłowe wykorzystywanie środków UE,
- KE powinna lepiej uwzględniać intensywność pomocy oraz specyfikę różnych modeli i mechanizmów wdrażania (tj. dotacji, instrumentów finansowych, uproszczonych kosztów itd.) podczas opracowywania odpowiednich przepisów i procedur.

<sup>(10)</sup> CES248-2013 (raport informacyjny) (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 145).

5.1.5.2. EKES wzywa do uproszczenia i usprawnienia zasad pomocy państwa, w tym przez usunięcie wszystkich źródeł niepewności w ich stosowaniu. Należy rozważyć możliwe zmiany, w tym w odpowiednich przypadkach do mających zastosowanie zasad, tak aby podobne projekty w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych traktowano w ten sam sposób co projekty w ramach EFIS i programów bezpośrednio zarządzanych przez KE, takich jak „Horyzont 2020”. Jednocześnie EKES ostrzega, że liczba dokumentów zawierających instrukcje i wytyczne oraz pytania i odpowiedzi musi być ograniczona, tak aby nie stały się one kolejną warstwą faktycznego prawodawstwa. Zaleca, by dokumenty takie zastąpić rozpowszechnianiem na dużą skalę dobrych praktyk oraz by unikać ich stosowania z mocą wsteczną. Wzywa KE do powstrzymania się od opracowywania wytycznych, które byłyby obowiązujące dla wszystkich państw członkowskich, na podstawie wniosku lub problemu w jednym lub kilku państwach członkowskich.

5.1.5.3. Aby uwzględnić różne podejścia w odniesieniu do przepisów dotyczących zamówień publicznych, EKES sugeruje utworzenie wspólnej grupy zadaniowej składającej się z przedstawicieli odpowiednich DG oraz funduszy, która w razie potrzeby konsekwentnie interpretowałaby przepisy oraz zapewniała spójne doradztwo i jednolite podejście w zakresie korekt finansowych.

5.1.5.4. EKES jest zdania, że należy lepiej stosować pomocniczość podczas wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przy czym kontrolę przestrzegania przepisów krajowych należy pozostawić w gestii organów krajowych. Zachęca państwa członkowskie do pełnego korzystania z możliwości uproszczenia przewidzianych w nowym okresie programowania oraz do powstrzymania się od nadmiernie rygorystycznego wdrażania, co odnosi się tu do wszystkich norm, wytycznych i procedur wykonawczych, które można uznać za niekonieczne w odniesieniu do celów polityki określonych przez instytucje zarządzające, a także do eliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych.

## 5.2. Dążenie do lepszego stanowienia prawa

5.2.1. EKES podkreśla, że zbędne obciążenia regulacyjne i administracyjne stanowią przeszkody dla przedsiębiorstw, obywateli i organów publicznych. Przypomina o potrzebie przyjmowania uproszczonych, spójnych i lepszej jakości przepisów, które powinny być dobrze rozumiane i wdrażane w przejrzysty sposób, przy udziale wszystkich czterech poziomów rządzenia – unijnego, krajowego, lokalnego i regionalnego, które są w tym wypadku równie nieodzowne.

5.2.2. W niektórych państwach członkowskich funkcjonują krajowe komitety, którym rządy muszą przedkładać uzasadnienia przypadków przepisów bardziej rygorystycznych niż minimalne poziomy ustanowione w prawie UE („nadmiernie rygorystycznego wdrażania”). W państwach członkowskich, w których takie ciała nie istnieją, nie ma potrzeby tworzenia nowych organów administracyjnych, jednak proces przyjmowania wymogów przewyższających normy unijne w tych krajach powinien być przejrzysty.

5.2.3. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami<sup>(1)</sup> EKES zaleca skuteczniejsze przeprowadzanie testów MŚP w ramach oceny skutków wniosków dotyczących nowych europejskich aktów ustawodawczych. Wzywa państwa członkowskie do korzystania z możliwości udzielania zwolnień względem mikroprzedsiębiorstw w odniesieniu do określonych przepisów zgodnie z prawem Unii. EKES ponownie wyraża zdanie, że docelowe poziomy zmniejszenia obciążeń regulacyjnych powinny opierać się na kompleksowej ocenie obejmującej dialog ze społeczeństwem obywatelskim i zainteresowanymi stronami. Przy wdrażaniu prawodawstwa UE nie można kwestionować obecnego poziomu ochrony obywateli, konsumentów, pracowników, inwestorów i środowiska obowiązującego w państwie członkowskim<sup>(2)</sup>.

5.2.4. EKES przypomina o równości i spójności zapisanych w Traktacie poszczególnych celów polityki UE, uwypuklając zwłaszcza społecznie odpowiedzialną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności zmierzającą do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska.

5.2.5. EKES zwraca się do KE o rozważenie stosowania, w racjonalnych i uzasadnionych przypadkach, modeli opartych na zachętach oraz międzynarodowych norm i wytycznych.

## 6. Wpływ na zatrudnienie, konsumentów i normy środowiskowe

6.1. W ostatnich dziesięcioleciach ustanowiono szereg ogólnounijnych minimalnych norm w obszarach ochrony konsumentów, środowiska i pracowników w celu doprowadzenia do pozytywnej konwergencji warunków życia i pracy w Unii, tj. zapewnienia większej konwergencji społecznej zgodnie z art. 151 TFUE.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22 (pkt 4.7.1 i 4.8.3).



6.2. Prawodawca UE celowo pozostawił możliwość wdrażania minimalnych norm przez państwa członkowskie zgodnie z zasadami traktatów UE, a zwłaszcza z poszanowaniem proporcjonalności. W rezultacie dyrektywy stanowią, że państwa członkowskie mogą uwzględniać wyższe normy krajowe w procesie wdrażania. EKES podkreśla, że jeśli państwa członkowskie zdecydują się na przyjęcie bardziej ambitnych norm ochrony, pod uwagę mogą one brać, prócz innych aspektów, zasady lepszego stanowienia prawa.

6.3. Te krajowe normy są rezultatem demokratycznych procesów negocjacyjnych obejmujących w znacznym zakresie europejskich i krajowych partnerów społecznych oraz przynoszą korzyści pracownikom, konsumentom i przedsiębiorstwom. Zgodnie z celami Traktatu UE ustanowienie takich minimalnych norm powinno mieć na celu zapewnienie lepszego funkcjonowania jednolitego rynku, a jednocześnie nie wpływać negatywnie na wyższe poziomy ochrony na szczeblu krajowym. Minimalne normy w prawie Unii często wyraźnie obejmują „klauzule o nieobniżaniu poziomu ochrony”, w których wskazuje się, że implementacja dyrektywy nie może stanowić uzasadnienia dla obniżania ewentualnych wyższych standardów krajowych do poziomu standardu europejskiego. Nie oznacza to jednak, że standardy krajowe są ustanowione raz na zawsze i nie mogą nigdy zostać zmienione.

6.4. W toku transpozycji przepisów UE do prawa krajowego państwa członkowskie mogłyby wykorzystywać oceny skutków w celu zweryfikowania wpływu społecznego, gospodarczego oraz wpływu w innym zakresie.

6.5. W obszarze polityki społecznej, tak jak w przypadku ochrony konsumentów i środowiska, unijne prawodawstwo zapewniało, by wyższe normy w państwach członkowskich nie były podważane i były chronione, z jednoczesnym zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron w oceny skutków. W tym względzie EKES wielokrotnie stwierdzał, że Program lepszego stanowienia prawa powinien zmierzać do zapewnienia wysokiej jakości prawa Unii bez podważania kluczowych celów politycznych lub stwarzania presji deregulacji względem norm ochrony socjalnej i ochrony środowiska oraz praw podstawowych<sup>(13)</sup>.

6.6. EKES przypomina, że celem minimalnych norm europejskich, w szczególności w kontekście polityki społecznej, jest zbliżenie – w drodze pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej – warunków życia i pracy w całej UE. Normy minimalne w dyrektywach UE nie powinny być rozumiane jako „maksymalny poziom”, poza który nie należy wykraczać podczas transpozycji do krajowych systemów prawnych.

6.7. EKES popiera proces lepszego stanowienia prawa i uznaje jego wartość dodaną. Jednocześnie ostrzega, że w żadnym wypadku nie może on służyć jako usprawiedliwienie dla obniżania wymogów, zwłaszcza w takich dziedzinach jak prawo ochrony konsumentów, prawo ochrony środowiska i prawo pracy, promowanie wzrostu dobrobytu i tworzenia trwałych miejsc pracy. EKES ostrzega, że podsyciłoby to rosnący sceptycyzm szerokich grup ludności wobec UE. Zdaniem EKES-u powszechnej aprobacie procesu jednoczenia Europy nie powinna zagrażać konkurencja w zakresie uregulowań prawnych przez równanie norm w dół.

Bruksela, dnia 19 września 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 22 (pkt 1.1 i 3.4); Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45 (pkt 2.1–2.2, 2.5); Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 192 (pkt 2.4).