



Ve Štrasburku dne 24.10.2017
COM(2017) 651 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Dokončení programu zlepšování právní úpravy: Lepší řešení v zájmu dosažení lepších
výsledků**

{SWD(2017) 675 final}

1. ÚVOD: ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY V RÁMCI KOMISE

Současná Komise se nachází v polovině svého funkčního období. Zaměřuje se i nadále na předkládání prioritních iniciativ, které mají podpořit jejich 10 politických priorit¹ ve prospěch občanů Unie; podpořit růst a zaměstnanost, zlepšit fungování vnitřního trhu, řešit bezpečnostní hrozby, chránit spotřebitele a pracovníky a zlepšit veřejné zdraví a životní prostředí. Pracovní program na rok 2018² znovu potvrzuje, že se Komise zaměřuje na významné problémy, které je nezbytné řešit na evropské úrovni. Zahrnuje opatření na zavedení jednotného digitálního trhu a energetické unie, zajištění spravedlivého zdanění společností a sociální spravedlnosti, dokončení unie kapitálových trhů, posílení hospodářské a měnové unie a bankovní unie, pokračování v boji proti terorismu a vypracování plánu na příští víceletý finanční rámec Unie.

Zlepšování právní úpravy je základem veškeré práce Komise k zajištění toho, aby EU vykonávala nezbytné činnosti na dobré úrovni. Za tímto účelem vymezila v roce 2015³ současná Komise soubor vyvážených zásad a opatření v oblasti tří klíčových pilířů:

- **Posouzení dopadů:** nové návrhy doprovází posouzení dopadů, která zkoumají, jak lze cílů politik dosáhnout co účinnějším způsobem, aniž by přinášely nadbytečnou zátěž.
- **„Nejprve hodnotit“:** všechny revize stávajících právních předpisů by měly posoudit možnosti jejich zjednodušení a snížení nadbytečných nákladů na základě analýz a informací od zúčastněných stran.
- **Zapojení zúčastněných stran:** Zlepšování právní úpravy je podpořeno aktivním zapojením občanské společnosti, v rámci kterého jsou zúčastněné strany vyzývány k poskytování informací týkajících se všech bodů politického cyklu prostřednictvím řady nástrojů pro získávání zpětné vazby a konzultačních činností.

Tento přístup ke zlepšování právní úpravy získal širokou podporu ze strany zúčastněných stran, včetně Evropského parlamentu⁴ a Rady⁵. Již v roce 2015 OECD zařadila systémy posuzování dopadů a hodnocení Komise mezi členy OECD na třetí, respektive páté místo⁶. Po tomto zařazení Komise v květnu 2015 provedla další zlepšení a v roce 2016 Evropský parlament, Rada a Komise uzavřely interinstitucionální dohodu o zdokonalení

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_cs

² COM(2017) xxx [doplní se, až bude známo]

³ COM(2015) 215 ze dne 19. května 2015; Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU.

⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. dubna 2016 o Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): Současný stav a výhled do budoucnosti;
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=CS&reference=P8-TA-2016-0104>

⁵ Zlepšování právní úpravy pro posílení konkurenceschopnosti: závěry Rady ze dne 26. května 2016;
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>

⁶ OECD(2015), Perspektivy regulační politiky OECD 2015, vydavatelství OECD, Paříž;
<http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

tvorby právních předpisů.⁷ V prosinci 2016 dále Komise předložila strategičtější přístup k prosazování právních předpisů EU⁸. V průběhu roku 2017 bylo dosaženo významného pokroku ve třech dalších oblastech, které se týkají přístupu Komise ke zlepšování právní úpravy.

- Komise zaprvé dále vyvíjela úsilí o zvýšení transparentnosti, legitimacy a odpovědnosti za svou práci, zejména pokud jde o konzultační proces a možnosti zúčastněných stran poskytovat zpětnou vazbu k návrhům (oddíl 2.2 níže). Do konce roku 2017 bude mít k dispozici internetovou stránku týkající se „přispívání k tvorbě právních předpisů“⁹, která umožní zúčastněným stranám se plně zapojit do práce Komise v průběhu celého politického cyklu.
- Zadruhé, v roce 2017 Komise dokončila rozsáhlou aktualizaci pokynů a nástrojů pro zlepšování právní úpravy v rámci celého politického cyklu¹⁰. Ačkoli je jejich primární funkcí vysvětlovat a využívat vazby mezi jednotlivými kroky při tvorbě politik v Komisi a napomáhat při jejich činnostech směřujících ke zlepšování právní úpravy, jsou rovněž přístupné Evropskému parlamentu, Radě, členským státům a všem zúčastněným stranám. Cílem je usnadnit další zapojení všech těchto subjektů do procesu tvorby politik Unie.
- Zatřetí, na začátku roku 2017 završil Výbor pro kontrolu regulace přijímací proces svých zaměstnanců a nyní do něj patří tři členové, kteří nepocházejí z řad evropských institucí. Tento nezávislý výbor¹¹ dohlíží na kvalitu posouzení dopadů a vybraných hodnocení stávajících právních předpisů a uveřejňuje všechna svá stanoviska. Každé posouzení dopadů v zásadě vyžaduje pro pokračování iniciativy kladné stanovisko. Pokud by se Komise rozhodla přijmout opatření, aniž by toto stanovisko obdržela, musí veřejně objasnit, proč se pro takový postup rozhodla. Výbor navíc poskytuje útvarům Komise praktické metodické pokyny. Výbor v současné době rovněž přezkoumává vybraná hodnocení a systematicky předkládá dotazy, zda – v souladu se „zásadou nejprve hodnotit“ – bylo za účelem podpory zprávy o posouzení dopadů v případě změny právních předpisů provedeno hodnocení.

Na obrázku 1 je uveden přehled klíčových činností týkajících se zlepšování právní úpravy a ukazuje významné činnosti dokončené v posledních dvanácti měsících. Zbývající část tohoto sdělení poskytuje podrobnější informace o tomto vývoji a o probíhající spolupráci s platformou REFIT v oblasti shromažďování, analýzy a předkládání názorů zúčastněných stran o tom, jak stávající právní předpisy zjednodušit. Rovněž se zabývá závazky, které Komise přijala v rámci interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (zejména v bodě 48), a závěry Rady¹²

⁷ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>.

⁸ C(2016) 8600 ze dne 21. prosince 2016; *Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování*.

⁹ „Přispívání k tvorbě právních předpisů“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs

¹² Závěry Rady z prosince 2014 (doc 16000/14): „... vyzývá Komisi, aby za přispění členských států a zúčastněných stran určila a zavedla v rámci programu REFIT v obzvláště zatěžujících oblastech – zejména pro malé a střední podniky – cíle pro snižování zátěže. Tento přístup by nevyžadoval základní

a pojednává o dalších krocích, které mají napomoci splnit ambiciózní program Komise v oblasti zlepšování právní úpravy. Pracovní dokument útvarů připojený k tomuto sdělení poskytuje další informace o snahách za účelem dosažení zjednodušení.

Obrázek 1. Přehled činností v oblasti zlepšování právní úpravy od jejich zavedení v Komisi

	<i>K 31. srpnu 2016</i>	<i>K 31. srpnu 2017</i>
Hodnocení	688	798
Posouzení dopadů	975	1 028
Veřejné konzultace	704	814
Stanovisko platformy REFIT	17	58

2. UPLATŇOVÁNÍ ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY: KLÍČOVÉ VÝSLEDKY

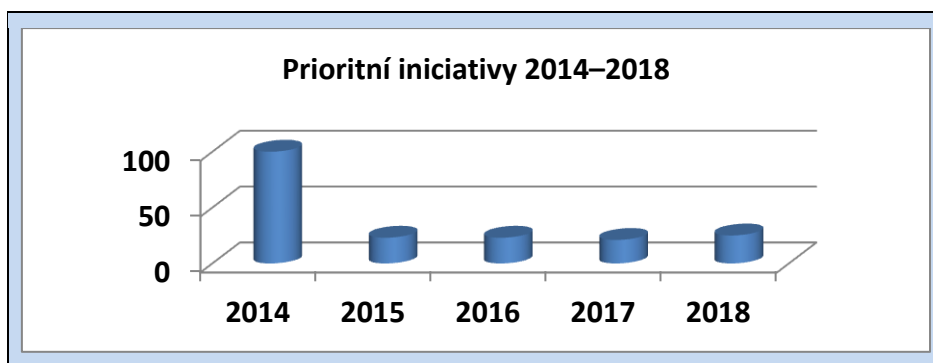
2.1. **Zacílení na důležité věci: s ohledem na zásadu subsidiarity a proporcionality**

Junckerova Komise se zaměřuje na základní soubor deseti politických priorit a je i nadále odhodlána vyvíjet činnost na úrovni EU pouze tehdy, je-li to nezbytné, a navrhopvat pouze to, co je potřebné pro dosažení žádoucích cílů. Na základě podkladů shromážděných prostřednictvím různých nástrojů zlepšování právní úpravy vyvíjí činnost tam, kde je to nezbytné a kde to přináší přidanou hodnotu. Obrázek 2 znázorňuje zaměření Komise, jež rovněž umožňuje zohlednit horizontální cíle, např. udržitelnost, do všech oblastí politik. Pokud byl v několika oblastech, např. v oblasti energetiky a klimatu, dopravy, jednotného digitálního trhu a vnitřního trhu, uplatňován odvětvový přístup, byly nástroje pro zlepšování právní úpravy využity v těchto odvětvích k zajištění soudržnosti a zamezení nadbytečným a překrývajícím se nákladům.

U většiny těchto iniciativ bylo vypracováno posouzení dopadů. Vstup a důkazy potřebné k posouzení dopadů však nelze vždy získat při opatřeních, které vyžadují okamžitou politickou reakci. Tak tomu bylo například v loňském roce v oblasti migrace a bezpečnosti. V těchto případech však Komise poskytla na podporu svých návrhů důkazy v co největší míře a v několika málo případech, kdy to nebylo možné, objasnila své důvody.

měření a zároveň by měl zvážit náklady a přínosy právních předpisů.“; a závěry Rady ze dne 26. května 2016 o zlepšování právní úpravy pro posílení konkurenceschopnosti, které „naléhavě vyzývají Komisi, aby urychleně přistoupila [...] k zavedení cílů pro snižování zátěže v roce 2017, a současně zohlednila vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, zdraví, životního prostředí a zaměstnanců a význam plně fungujícího jednotného trhu.“

Obrázek 2. Počet prioritních iniciativ Junckerovy Komise v období let 2015–2018 v porovnání s posledním rokem předchozí Komise



Kromě toho, že se zaměřuje na klíčové priority, Komise i nadále usiluje o to, aby opatření, která přijímá, byla přiměřená. Komise každoročně podává zprávu o podstatných činnostech, které vykonává v oblasti subsidiarity a proporcionality. Důležitým nástrojem je nezávislá kontrola politických možností ze strany Výboru pro kontrolu regulace před tím, než Komise přijme své návrhy. Výbor přezkoumává možnosti, které mají zjednodušit právní předpisy a všechny relevantní dopady (např. na malé a střední podniky), které mohou vést k účinnějším, účelnějším či přiměřenějším opatřením, jež zamezí vzniku nadbytečných nákladů. V rámečku 1 jsou uvedeny příklady.

Rámeček 1. Příklady, kdy zlepšování právní úpravy vedlo k přiměřenějším opatřením

- **Návrh týkající se volného pohybu údajů v rámci jednotného digitálního trhu (COM(2017) 495).** Výbor pro kontrolu regulace vyjádřil obavy ohledně nutnosti a přiměřenosti možnosti zasahovat do smluv mezi jednotlivými podniky, aby byl přenos („přenositelnost“) údajů mezi poskytovateli cloudových služeb účinnější. Komise se proto rozhodla podporovat spíše samoregulaci prostřednictvím kodexů chování v oblasti informací, které mají být poskytovány uživatelům úložišť údajů nebo jiných služeb zpracování údajů. Rovněž rozhodla, že by samoregulací, která stanoví osvědčené postupy, měly být řešeny i podrobnosti ohledně změny poskytovatele a přenesení údajů.
- **Návrh směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (COM(2016) 767).** Jak bylo vysvětleno v důvodové zprávě návrhu, byla navržena méně narušující opatření v návaznosti na obavy vyjádřené Výborem pro kontrolu regulace ohledně proporcionality (a souladu se zásadou subsidiarity) u opatření na podporu obnovitelných zdrojů energie v odvětvích vytápění a chlazení.
- **Normalizační politika EU.** Zúčastněné strany se při svých činnostech řídí harmonizovanými technickými normami EU. Včasné zveřejňování odkazů na tyto normy v Úředním věstníku EU bylo a je problematické. Na základě doporučení platformy REFIT se Komise a evropské normalizační organizace dohodly na akčním plánu k řešení tohoto problému.

2.2. Transparentnost, legitimita a odpovědnost

V průběhu let 2016 a 2017 Komise kladla zvláštní důraz na zvyšování legitimacy své činnosti. Komise se zavázala k nejvyšším standardům transparentnosti a odpovědnosti v zájmu demokratické legitimacy v souladu s prioritou 10 svých Politických směrů („Unie demokratické změny“). Veřejnost a zúčastněné strany oprávněně očekávají, že budou samy schopny ovlivňovat rozhodování, přezkoumávat důkazy a vědět, kdo další se snaží rozhodování ovlivňovat. Komise šla příkladem v oblasti transparentnosti při interakcích

se zástupci zájmových skupin uplatňováním zásady, že komisaři, členové jejich kabinetů a generální ředitelé se setkají pouze s lobbisty, kteří jsou v rejstříku transparentnosti a kteří informace o těchto setkáních zveřejňují na svých internetových stránkách. Registrace v rejstříku transparentnosti je navíc v současné době rovněž požadavkem kladeným na organizace zúčastněných stran a jednotlivé odborníky zastupující společný zájem, aby mohli být jmenováni jako členové odborných skupin, které poskytují poradenství Komisi. V září roku 2016 předložila Komise návrh právně závazné interinstitucionální dohody o zavedení povinného rejstříku transparentnosti, který by se vztahoval na Komisi, Evropský parlament a poprvé i na Radu. To by byl významný krok směrem k větší transparentnosti lobbingu.

Komise je pevně odhodlána spolupracovat se zúčastněnými stranami a občany v rámci celého politického cyklu¹³ a významně investovala do řady nástrojů pro lepší spolupráci při svých činnostech. Navzdory dostupnosti těchto nástrojů je zřejmé, že úroveň spolupráce dosud nedosáhla svého plného potenciálu a některé zúčastněné strany stále nejsou ochotné nebo schopné spolupracovat. Komise přijala další opatření k vyřešení tohoto problému. Zejména:

- Aby bylo možné reagovat na zájmy zúčastněných stran, včetně platformy REFIT¹⁴, neboť často není zřejmé, jakým způsobem Komise zohlednila jimi poskytnuté informace, bude Komise v rámci svých posouzení dopadu, hodnocení a zpráv o konzultaci poskytovat lepší zpětnou vazbu k názorům zúčastněných stran, aby prokázala, jak jimi poskytnuté informace zohlednila.
- S cílem zajistit, aby byly co nejúčinnějším způsobem osloveny správné zúčastněné strany za účelem získání jejich názorů a důležitých údajů, zlepšila Komise své pokyny pro útvary Komise týkající se přípravy jasné konzultační strategie pro každou iniciativu, která bude uvedena v plánech a počátečních hodnoceních dopadu.
- Aby byla oslovena co nejširší veřejnost a aby bylo usnadněno získání zpětné vazby, bude nyní veřejná konzultace týkající se důležitých iniciativ k dispozici ve všech úředních jazycích EU, přičemž zbývající budou alespoň v angličtině, francouzštině a němčině. Toto opatření reaguje na obavy vyjádřené Evropským parlamentem, evropským veřejným ochráncem práv, zúčastněnými stranami i občany.
- Dne 1. července 2016 Komise zahájila provoz internetových stránek, které jsou ústředním výchozím bodem pro občany a zúčastněné strany k získání informací o tvorbě politik a zapojení do procesu¹⁵. To jim usnadňuje vyjádřit své názory. Zvyšuje to transparentnost při tvorbě politik, neboť příspěvky jsou zveřejňovány automaticky. Je tak splněn důležitý závazek učiněný v rámci programu zlepšování právní úpravy z roku 2015.

¹³ Pilotní databáze OECD týkající se zapojení zúčastněných stran: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs

- Na jediné internetové stránce lze nyní poskytnout zpětnou vazbu k předběžným návrhům Komise týkajícím se nových iniciativ (plánům a počátečním hodnocením dopadů), přijatým návrhům a návrhům terciárních právních předpisů (aktům v přenesené pravomoci a prováděcím aktům). U poslední skupiny došlo k výraznému zlepšení v oblasti transparentnosti a konzultací v tradičně složitém a neprůhledném procesu, který zahrnoval pouze odborníky a zástupce členských států. Obrázek 3 uvádí přehled současného stavu.

Obrázek 3. Internetové stránky „Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU“: Přehled od jejich spuštění dne 1. července 2016

<i>Akty zveřejněné na internetových stránkách Europa pro získání zpětné vazby od zúčastněných stran</i>	<i>K 31. srpnu 2017</i>
Návrh aktů v přenesené pravomoci	98
Návrh prováděcích aktů	126
Plány postupu a počáteční hodnocení dopadů	225
Legislativní návrhy přijaté Komisí	194

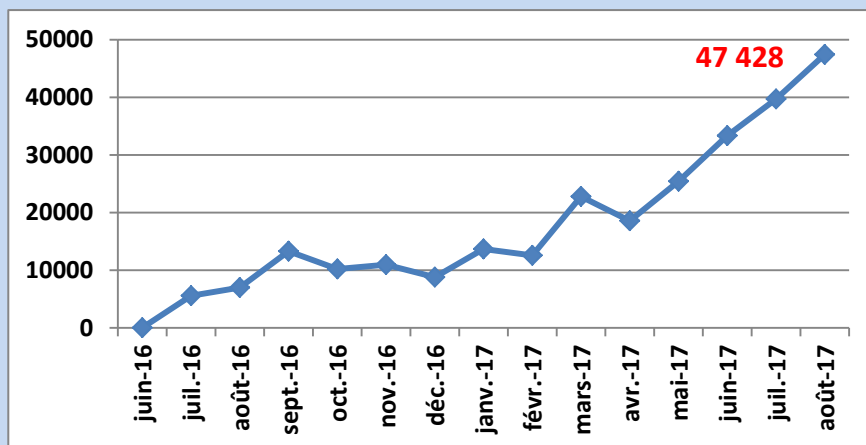
Komise bude i nadále podporovat ještě větší zapojení zúčastněných stran, zejména u prioritních návrhů, a to prostřednictvím sociálních médií (**#EUHaveYourSay**). To vede k stále většímu počtu návštěvníků internetových stránek „Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU“, které v srpnu 2017 zaznamenaly více než 47 000 návštěvníků (obrázek 4). Obdržené příspěvky například vedly ke změnám v návrhu Komise týkajícím se pravidel pro uplatňování politiky přiměřeného používání roamingových služeb v oblasti mobilních telekomunikací¹⁶, nebo poskytly normotvůrci informace, jako v případě reakce veřejnosti na návrh Komise týkající se zbraní¹⁷.

Komise do konce roku 2017 dále zlepší internetové stránky. Budou obsahovat časový plán, který poskytne včasější a podrobnější informace o všech nadcházejících iniciativách, a bude zahrnovat přístup ke všem každoročně spouštěným on-line veřejným konzultacím.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

¹⁷ COM(2015) 0750. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní.

Obrázek 4. Vývoj počtu návštěvníků internetových stránek „Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU“



2.3. Zjednodušení právních předpisů a řešení zbytečných nákladů

Od počátku svého funkčního období současná Komise zdůrazňovala, že aktivní správa stávajících právních předpisů EU je stejně důležitá jako příprava nových iniciativ. Je nezbytné zajistit, aby právní předpisy byly i nadále v souladu se svým účelem a přinášely výsledky, které jimi normotvůrci EU zamýšleli. Komise se při zjednodušování právních předpisů zaměřuje na řešení zbytečných nákladů a na odstranění administrativní zátěže, aniž by tím ohrozila politické cíle. Jednodušší a méně zatěžující právní předpisy rovněž zlepšují své provádění a prosazování a nakonec přinášejí lepší výsledky.

Komise je přesvědčena, že snižování zbytečných nákladů je nejúčinněji dosahováno individuálně podle jednotlivých případů, aby bylo plně dosaženo zamýšlených cílů těchto právních předpisů. Komise setrvává na svém stanovisku, že zlepšování právní úpravy neznamena deregulaci. Je-li zřejmé, že je nezbytné regulovat dosažení důležitých společenských cílů – ať již v oblasti trhů práce, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ochrany životního prostředí nebo v oblasti řešení dopadů nových technologií na soukromí – provede tuto regulaci s přiměřenou ambicí. Vždy budou vynaloženy určité náklady, aby se zajistilo, že právní předpisy budou účinné, a tyto náklady je třeba posuzovat v kontextu celkových přínosů, které tyto právní předpisy přinesou. Aby byla zajištěna demokratická odpovědnost a transparentnost, je nezbytné, aby se politické rozhodnutí o tom, které náklady jsou oprávněné pro dosažení politických cílů, zakládalo na důkazech získaných při posouzení jednotlivých případů se zohledněním zájmů zúčastněných stran a občanů.

Přístup Komise, na rozdíl od přístupu mnoha členských států, vychází ze „zásady nejprve hodnotit“. Před revidováním právních předpisů nebo zaváděním nových právních předpisů se Komise zavázala zhodnotit stávající právní předpisy, aby mohla zjistit potenciál pro jejich zjednodušení a snížení nákladů. Tato hodnocení se mohou týkat jednotlivých právních předpisů nebo několika právních předpisů, vztahujících se na určité odvětví („kontroly účelnosti“) a u příslušných konkrétních právních předpisů určují oblasti možných úspor nákladů. Tato analýza je pak přenesena do procesu posuzování dopadů, který identifikuje, jak lze tyto změny nejlépe provést, a, je-li to možné, kvantifikuje je. Tyto procesy jsou prováděny na základě důkazů, které jsou získány prostřednictvím konzultací se zúčastněnými stranami, činnosti platformy REFIT a příspěvků, které lze předkládat prostřednictvím internetových stránek „Jak snížit

administrativní zátěž¹⁸. Tento postup je zásadní pro zajištění celkové legitimacy tohoto procesu a pro zajištění toho, aby nebyly politické cíle nepříznivě ovlivněny snahou o snížení nákladů. V roce 2016 byla provedena hodnocení pouze u méně než poloviny hodnocení dopadů a v roce 2017 došlo ke zvýšení na téměř 70 %. Znamená to, že od zavedení konceptu bylo dosaženo významného úspěchu.

Rámeček 2. Důležitá hodnocení a kontroly účelnosti v období let 2016–2017

- Kontrola účelnosti povinností týkajících se monitorování a podávání zpráv v rámci politiky EU v oblasti životního prostředí.
- Hodnocení Fondu pro vnější hranice za období let 2011–2013.
- Hodnocení programu Horizont 2020.
- Hodnocení nařízení o vzájemném uznávání zboží.
- Hodnocení ustanovení týkajících se dozoru nad trhem nařízení (ES) č. 765/2008.
- Kontrola účelnosti práva v oblasti ochrany spotřebitelů.
- Odvětvová kontrola účelnosti v odvětví stavebnictví.
- Výzva k předložení důkazů o fungování regulačního rámce EU pro finanční služby.

Klíčovou výzvou je dostatečně přesně vyčíslit náklady a přínosy navrhovaných změn. Toto vyčíslení je náročné, neboť údaje, které jsou k dispozici – včetně údajů poskytnutých členskými státy týkajících se účinnosti právních předpisů – jsou často omezené. To znesnadňuje vypracování přesných odhadů dopadů v 28 členských státech. Navzdory těmto výzvám Komise přesto předkládá informace týkající se vyčíslení u zhruba poloviny posouzení dopadů a téměř u všech hodnocení dopadů zahrnutých do programu REFIT. Celkově je praxe Komise, pokud jde o kvantifikaci, velmi dobře sladěna s přístupy jinde a dostatečně pokročilá vzhledem k odhadování přínosů politik.

Tento přístup přináší výsledky. V rámci svého programu pro účelnost právních předpisů Komise od roku 2015 zahájila 137 iniciativ zaměřených na zjednodušení. Platforma REFIT hrála a hraje důležitou roli při zaměřování Komise na to, co je pro zúčastněné strany nejdůležitější. Od počátku roku 2016 vydala platforma REFIT 58 stanovisek a poskytla informace zejména ke zjednodušení společné zemědělské politiky, evropských strukturálních a investičních fondů, pravidel v oblasti DPH a v oblasti jednotného trhu. Rámeček 3 uvádí řadu příkladů, v nichž Komise zjistila potenciální úspory nákladů pro podniky, ale i pro občany a vnitrostátní správní orgány prostřednictvím platformy REFIT. Další podrobnosti o těchto a všech dalších návrzích platformy REFIT jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise zveřejněném společně s tímto sdělením. Pracovní program na rok 2018 uvádí hlavní návrhy na snížení nadbytečných nákladů, které Komise hodlá předložit před koncem svého funkčního období.

Rámeček 3. Příklady regulačního zjednodušení stávajících právních předpisů¹⁹

- **Návrh modernizace DPH pro přeshraniční elektronické obchodování mezi podnikem a spotřebitelem (COM(2016) 757).** Cílem návrhu je zjednodušit složité povinnosti týkající se

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_cs

¹⁹ Příklady vybrané ze srovnávacího přehledu platformy REFIT. Další informace lze nalézt v připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise.

DPH pro přeshraniční elektronické obchodování a vytvořit rovné podmínky pro podniky z EU a třetích zemí, které často realizují nedovolené prodeje bez zahrnutí DPH. Očekává se, že návrh sníží náklady na dodržování předpisů v oblasti DPH pro podniky o **2,3 miliardy EUR ročně od roku 2021** a současně zvýší příjmy z DPH pro členské státy o **7 miliard EUR**.

- **Návrh nařízení, kterým se zřizuje jednotná digitální brána pro poskytování informací, postupů, asistenčních služeb a služeb pro řešení problémů (COM(2017) 256).** Pro občany a společnosti, kteří mají zájem přestěhovat se do jiné země EU, prodávat tam výrobky nebo poskytovat služby, existují značné překážky. Nalezení relevantních, přesných a srozumitelných on-line informací, jakož i schopnost získat přístup a provádět administrativní postupy on-line je klíčové pro ty, kdo jsou ochotni využívat výhod jednotného trhu, ale často zůstává složité, časově náročné a drahé a někdy prakticky nemožné. Co se týče informací, podniky by mohly **dosáhnout úspor v rozmezí 11 až 55 miliard EUR ročně**, které musí vynakládat na zkoumání pouhých devíti otázek ohledně podnikání. Upřednostňovaná možnost by o **60 % snížila 1,5 milionu hodin**, které musí v současné době občané vynakládat na on-line zkoumání sedmi základních otázek před tím, než vycestují do zahraničí.
- **Návrh nařízení o evropských podnikových statistikách (COM(2017) 114).** Současný systém tvorby evropských podnikových statistik je roztržtý do samostatných nařízení pro specifické oblasti. Výsledkem jsou nesrovnalosti ve shromážděných údajích a neefektivnost při jejich vytváření. Tento nový návrh zruší 10 stávajících aktů a poskytne společný právní rámec pro tvorbu a sestavování podnikových statistik. Očekává se, že návrh povede ke kvalitnějším statistikám a povede k racionalizaci vnitrostátních postupů tvorby statistik a ke snížení statistické zátěže respondentů, kteří poskytují údaje. Očekává se, že tento nový návrh bude pro podniky znamenat **snížení administrativní zátěže o minimálně 13,5 % ročně**, z velké části díky úsporám při tvorbě podnikových statistik uvnitř EU.
- **Revize nařízení o infrastruktuře evropských trhů (Pravidla o mimoburzovních derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů) (COM(2017) 208).** Tento návrh stanoví některé cílené změny stávajícího nařízení zaměřené zejména na zjednodušení pravidel a odstranění nepřiměřených nákladů a zatížení pro malé společnosti ve finančním sektoru, a to bez ohrožení finanční stability. Kombinovaný účinek všech upřednostňovaných možností, vypočtený čistě pro účely posouzení dopadů, se rovná **snížení nákladů v rozsahu od 2,3 miliardy EUR do 6,9 miliardy EUR ve fixních (jednorázových) nákladech a v rozsahu od 1,1 miliardy EUR do 2,66 miliardy EUR v provozních nákladech**.
- **Návrh nařízení o správě energetické unie (COM(2016) 759).** Tento návrh povede k významnému snížení administrativní zátěže pro členské státy, Komisi i další orgány Evropské unie racionalizací současných požadavků týkajících se plánování a podávání zpráv v oblasti energetiky a klimatu, které jsou rozloženy do mnoha různých právních nástrojů s různými cykly podávání zpráv. Návrh integruje, zjednodušuje nebo ruší více než 50 stávajících jednotlivých povinností týkajících se plánování, podávání zpráv a sledování. Očekává se, že přinese **úspory administrativních nákladů ve výši více než 3,4 milionu EUR**.
- **Návrh o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (COM(2017) 280).** Návrh se zabývá nízkou interoperabilitou evropských systémů pro výběr mýtného a infrastrukturou tím, že usnadňuje vstup nových poskytovatelů služeb na trh a tím, že umožní, aby byly vlastníkům vozidel (nevyužívajícím GPS) poskytovány méně technicky složité palubní jednotky. Odhaduje se, že nízká interoperabilita vede k nadbytečným nákladům ve výši 334 milionů EUR ročně.
- **Návrh na změnu omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních (COM(2017) 38).** Navrhovaná opatření by vedla k obnovení sekundárního trhu a lepší dostupnosti náhradních dílů k některým zařízením. Byly by sníženy

náklady a administrativní zátěž pro podniky a orgány veřejné moci, zajištěny další tržní příležitosti pro opravárenský průmysl a druhotný prodej, mělo by to pozitivní sociální dopady, mimo jiné na nemocnice v EU, **které by po roce 2019 mohly ušetřit přibližně 170 milionů EUR** díky možnosti dále prodávat a nakupovat použité zdravotnické prostředky. Vynětí píšťalových varhan z působnosti směrnice rovněž pomůže zabránit zrušení až 90 % pracovních míst v daném odvětví a roční ztrátě až 65 milionů EUR do roku 2025.

2.4. Posouzení alternativních přístupů pro zjednodušení a snížení nákladů

Snížení zbytečné regulační zátěže je politickou prioritou současné Komise, která je prováděna prostřednictvím přístupu, který se zaměřuje na skutečné zájmy zúčastněných stran, zajišťuje řádnou demokratickou odpovědnost a napomáhá přesnému vyčíslení, aniž by na něm záviselo. V souladu se závazkem obsaženým v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů Komise přesto posoudila alternativní přístupy, včetně stanovení cílů snižování zátěže v konkrétních odvětvích. Závěry tohoto posouzení jsou shrnuty v rámečku 4 a jsou podrobněji uvedeny v příloženém pracovním dokumentu útvarů Komise.

Rámeček 4. Alternativní přístupy ke zjednodušení regulace

- Jedním z přístupů ke snižování regulačních nákladů je stanovení cílů pro snížení zátěže předem, a to buď pro hospodářství jako celek, nebo pro jednotlivá odvětví. Aby byly tyto cíle věrohodné a účinné, musí být založeny na metodice pro stanovení celkové výše nákladů a na posouzení toho, co lze reálně snížit („výchozí scénář“). Shromažďování těchto důkazů je nákladné, časově náročné a nemusí nutně vést k přesnému znázornění skutečnosti, neboť údaje jsou často omezené. Tato nejistota velmi znesnadňuje vyčíslení jakýchkoli cílů stanovených předem, ať už jde o hospodářství jako celek nebo o určité odvětví. Tak je tomu ještě více evropské úrovni, jak dokazují vlastní zkušenosti Komise se snižováním administrativní zátěže v období let 2007–2013²⁰.
- Některé zúčastněné strany navrhly, aby byly cíle stanoveny „politicky“, a nikoli na základě metodiky, aniž by byly jasně odůvodněny způsoby jejich výpočtu nebo důvody, proč by se měly uplatňovat pouze v určitých odvětvích. Komise se obává, že by takový přístup vedl k deregulačním tlakům a zhoršil by její politickou odpovědnost, pokud jde o to, co je nezbytné učinit tehdy, když je to potřebné (srovnejte např. dřívější potřebu reagovat na finanční krizi a nedávné snahy řešit bezpečnostní problémy, migrační problém nebo problémy týkající se ochrany soukromí vyvolané novými technologiemi). Rovněž není přesvědčena, že by takový přístup byl pro zúčastněné strany obecně přijatelný. Rozmanitost názorů na tuto otázku stanovení cílů předem jasně vyplývá z výsledků konzultací v rámci platformy REFIT²¹.
- Stejně úvahy platí i pro systém „jeden právní předpis místo jiného, tzv. „one-in-one-out“, kde nový právní předpis nebo dodatečné náklady zavedené novým právním předpisem musí doprovázet rovnocenné snížení prostřednictvím revize stávajícího právního předpisu nebo jeho stažení. Regulační náklady by měly být sníženy na základě důkazů, nikoliv na základě cílových číselných hodnot. Ačkoli Komise podá návrh na stažení legislativy, normotvůrce s tím nemusí souhlasit; a samotné stažení by mohlo vést k 28 různým a potenciálně odlišným vnitrostátním přístupům.

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (program ABRplus)

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_cs

Vlastní zkušenosti Komise a důkazy z jiných systémů nenaznačují, že by přístup založený na cílech snižování zátěže stanovené předem vykazoval lepší výsledky, pokud jde o řešení zbytečných nákladů a poskytnutí prokazatelných přínosů pro zúčastněné strany, než je tomu u současného přístupu. Tento přístup je založen na posouzení stávajících právních předpisů v jednotlivých případech s cílem konkrétně určit, co lze zjednodušit, zefektivnit nebo odstranit. Přístup Komise je založen na důkazech a legitimnost je dána skutečností, že se aktivně zapojují zúčastněné strany. To zajišťuje neexistenci rizika nepřiměřené deregulace nebo negativního dopadu na klíčové politické cíle.

Komise proto zaměří své úsilí na zlepšení tohoto přístupu. Na základě svých hodnocení právních předpisů se Komise zejména zavazuje, že zajistí, aby každé posouzení dopadů na podporu legislativní revize jasně uvádělo vyčíslení možných úspor nákladů v co největším měřítku, čímž bude stanoven jasný cíl snížení zátěže, který by měly Evropský parlament a Rada při své činnosti zohlednit²². Pokud změní návrhy Komise a omezí nebo přidají prvky zjednodušení, vyzve Komise oba orgány, aby transparentně vysvětlily, proč je to nezbytné, a posoudily dopady jejich změn v souladu s interinstitucionální dohodou o zdokonalení tvorby právních předpisů. Cíl snížení zátěže by rovněž pomohl členským státům při provádění a uplatňování právních předpisů Unie.

Komise dále přepracovala svou sadu nástrojů pro zlepšování právní úpravy, a to přidáním podrobných pokynů pro útvary Komise zaměřených na vyčíslení, a zintenzivnila dostupné interní školení. Komise rovněž zamýšlí systematicky konzultovat zúčastněné strany, pokud jde o potřeby nebo možnosti zjednodušit právní předpisy, a to v rámci svých konzultačních činností doprovázejících hodnocení a posouzení dopadů.

Komise bude rovněž spolupracovat s těmito dvěma orgány, aby zajistila větší účinnost bodů 22 a 23 interinstitucionální dohody s cílem vytvořit systematictější přístup k monitorování a hodnocení účinnosti stávajících právních předpisů, aby zajistila dostupnost údajů potřebných pro řádné hodnocení a přesné vyčíslení. Komise ve svých návrzích zahrne příslušná ustanovení.

Kromě toho mají členské státy značný prostor pro uvážení, jak uplatňovat právní předpisy Unie na vnitrostátní, regionální a místní úrovni. Vnímání regulačního zatížení z hlediska podnikání se v rámci Unie značně liší, což naznačuje, že toto uvážení hraje důležitou roli. Komise bude nadále ve věci této otázky spolupracovat s členskými státy, například poskytováním prováděcích plánů s cílem usnadnit uplatňování právních předpisů. V souladu s výzvou v interinstitucionální dohodě by členské státy měly při provádění právních předpisů Unie do vnitrostátního práva objasnit situace, kdy přidávají prvky, které s těmito právními předpisy nesouvisí.

2.5. Nový přístup k prosazování právních předpisů Unie

Účinné uplatňování právních předpisů EU je pro dosažení zamýšlených přínosů nezbytné. Je zásadní, aby členské státy dostály své povinnosti dodržovat a prosazovat pravidla, na jejichž zavedení se samy spolupodílely. Komise bude nadále podporovat členské státy v jejich úsilí o provádění, používání a uplatňování právních předpisů EU.

²² Viz nástroj č. 12 věnovaný formátu zprávy o posouzení dopadů v sadě nástrojů pro zlepšování právní úpravy; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs

Jakožto strážkyně Smluv Komise současně zvýší své úsilí o zajištění souladu s právními předpisy EU.

Ve shodě s prioritními opatřeními oznámenými v roce 2016 představila Komise svou novou politiku prosazování práva ve svém sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“²³. Toto sdělení stanovuje strategičtější přístup k politice Komise v oblasti neplnění povinnosti se zaměřením na systémové problémy, v rámci kterých mohou opatření Komise v oblasti prosazování práva přinést skutečné změny. Prioritou bude šetření případů, kdy členské státy provedou právní předpisy EU do vnitrostátního práva nesprávně nebo tak neučiní vůbec. Důležitost, kterou Komise přikládá včasnému provedení právních předpisů Unie, se odráží v jejím důraznějším přístupu k finančním sankcím udělovaných v těchto případech. Komise bude rovněž pečlivě sledovat případy, kdy členské státy nevyhoví rozsudku Soudního dvora nebo pokud vážně poškodí finanční zájmy EU nebo naruší uplatňování výlučných pravomocí EU. Takováto pochybení upírají občanům a podnikům práva a výhody, jež jim podle evropských pravidel náleží. V souladu s touto novou politikou uzavře Komise případy, bude-li to považovat z politického hlediska za vhodné. Nedávný informační přehled přiložený k projevu předsedy o stavu Unie znázorňuje vývoj v oblasti prosazování práva²⁴.

Cílem nových postupů při nesplnění povinnosti je zajistit rychlejší dosažení souladu s právem EU v podstatných záležitostech tak, aby Komise byla schopna plnit své politické priority. Tyto nové postupy při nesplnění povinnosti nejsou izolovanou iniciativou, nýbrž pevnou součástí celé řady dalších opatření, jež Komise přijme k podpoře členských států při provádění práva EU a k těsné vzájemné partnerské spolupráci s cílem uplatňovat právo EU správně, účinně a v předepsaných lhůtách. Na téma dodržování práva EU a širších otázek i politických aspektů jeho prosazování naváže Komise s členskými státy systematictější dialog o zdokonalování tvorby právních předpisů, který se bude věnovat celému spektru legislativních oblastí.

Nesprávné provádění právních předpisů Unie znamená, že zamýšlené přínosy nejsou v praxi v plném rozsahu realizovány. Plnohodnotné provedení unijních předpisů v oblasti životního prostředí by ekonomice EU mohlo například každoročně ušetřit 50 miliard EUR v nákladech na zdravotní péči a přímých nákladech na životní prostředí. Jako nový nástroj ke zlepšení provádění politiky EU v oblasti životního prostředí a společně dohodnutých pravidel byl zaveden přezkum provádění politik EU v oblasti životního prostředí²⁵. Jedná se o začátek nového procesu se zapojením členských států, který má identifikovat a řešit příčiny selhání při provádění a pokusit se nalézt řešení, než se problémy stanou naléhavými. V únoru 2017 Komise zveřejnila první soubor 28 zpráv o jednotlivých zemích, které mapují jejich silné stránky, příležitosti i slabé stránky v oblasti provádění, společně se sdělením zaměřeným na zjištění společných výzev a navrhovaných nápravných opatřeních pro všechny členské státy EU²⁶. Tento koncept by mohl být v ostatních oblastech politiky uplatňován v širším měřítku, pokud bude úspěšný.

²³ C(2016) 8600, Úř. věst. C 18, 19.1.2017.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_cs.pdf

²⁵ Sdělení „Dosahování přínosů politik EU v oblasti životního prostředí s pomocí pravidelného přezkumu jejich provádění“ (COM(2016) 316 final).

²⁶ Sdělení „Přezkum provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí: společné výzvy a jak sjednotit úsilí za účelem dosažení lepších výsledků“ (COM(2017) 63 final).

2.6. Spolupráce s ostatními orgány

Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů uznává společnou odpovědnost všech orgánů EU za tvorbu vysoce kvalitních právních předpisů Unie. Komise v posledních 12 měsících postupně plnila všechny své závazky vyplývající z této dohody. Komise očekává první politické zhodnocení s Evropským parlamentem a Radou, v němž bude zjištěno, kde je zapotřebí dalšího úsilí ke zlepšení procesů tvorby právních předpisů a účelnosti právních předpisů EU.

Rámeček 5. Plnění závazků Komise podle Interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (IIABL)

- Společně s Evropským parlamentem a Radou bylo pro rok 2017 schváleno společné prohlášení o politických prioritách, které se nyní provádí.
- Byly předloženy návrhy na aktualizaci pravidel postupů projednávání ve výborech u aktů Unie v souladu s požadavky Lisabonské smlouvy.
- Nová pravidla pro konzultace odborníků z členských států během přípravy aktů v přenesené pravomoci již jsou v platnosti. Byla zahájena jednání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí týkající se stanovení kritérií pro vymezení aktů v přenesené pravomoci.
- Probíhají práce na projektu v oblasti informačních technologií na vytvoření nového rejstříku pro akty v přenesené pravomoci, jehož zprovoznění se předpokládá do konce roku 2017.
- Všechny tři orgány vypracovaly a plánují spustit nový společný interinstitucionální webový portál s cílem zlepšit transparentnost legislativního procesu.
- Byla zahájena jednání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí týkající se zavedení praktických opatření pro vedení mezinárodních jednání.
- Byly revidovány pokyny Komise ke zlepšení právní úpravy a soubor nástrojů a v současné době se vztahují na všechny záležitosti, které jsou zahrnuty do Interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů, například přepracované znění, kodifikace, „náklady“ vyplývající z neexistence společného evropského postupu, monitorování a hodnocení právních předpisů atd.
- Kapacita informačních technologií byla nastavena tak, aby bylo možné přijímat zprávy členských států o vnitrostátních prováděcích opatřeních, která jsou nad rámec požadavků práva Unie.
- Toto sdělení se týká závazků v oblasti zjednodušení právních předpisů a posouzení proveditelnosti stanovení cílů na snížení zbytečných nákladů v klíčových odvětvích.

3. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY K DOKONČENÍ PROGRAMU ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

V současné době je více než kdy jindy potřeba zajistit, aby se tvorba politik zakládala na faktech a důkazech. Globální problémy, kterým čelíme, jsou příliš složité na to, aby mohly být vyřešeny, aniž bychom nejprve posoudili strukturovaným a komplexním způsobem důkazy.

Přístup Komise funguje dobře a přinesl pozitivní výsledky. Zlepšování právní úpravy je nástrojem, který poskytl základ pro formulaci včasných a řádných politických rozhodnutí v oblasti politických priorit, která podněcují činnost Komise k řešení problémů, jimž v současné době EU čelí. Veřejné konzultace, hodnocení, posouzení dopadů a program REFIT umožnily systematické posouzení nových návrhů i stávajících právních předpisů, aby bylo možné dosáhnout žádaných výsledků a zamezit zbytečným regulačním nákladům. Tento přístup umožňuje zhodnotit přínosy právních předpisů komplexním

a systematickým způsobem, který se zakládá na důkazech. Je flexibilní a umožňuje Komisi se zaměřit na konkrétní akty, které jsou zúčastněnými stranami označeny jako akty vyžadující zlepšení.

To zajistí, aby zlepšování právní úpravy poskytovalo informace o politických rozhodnutích a dodávalo jim větší legitimitu a odpovědnost. Vyzývá tvůrce politik i zúčastněné strany k argumentaci na základě důkazů a očekávaných dopadů a konečně poskytuje řadu nástrojů, aby se smysluplně zapojily všechny součásti společnosti.

Bez ohledu na to je Komise připravena svou politiku zlepšování právní úpravy vždy zlepšit. Komise se rozhodla – zejména pokud jde o program REFIT– zesílit své snahy o vyčíslení dopadů svých návrhů a zajistit, aby všechny revize stávajících právních předpisů systematicky směřovaly ke zjednodušení a snížení zbytečných nákladů. To je stanoveno v revidovaných pokynech ke zlepšení právní úpravy a v souboru nástrojů, které vstoupily v platnost v červenci letošního roku. Od 1. listopadu by všechna posouzení dopadů měla v co největším rozsahu vyčíslit a soustavně zahrnovat výsledky činnosti platformy REFIT a veškeré informace o nákladech a přínosech iniciativy.

Komise předloží celkové posouzení způsobu, jakým byl její program zlepšování právní úpravy v rámci tohoto funkčního období Komise proveden.

Rámeček 6. Následné kroky

- V případě revizí stávajících právních předpisů bude každé posouzení dopadů jasně uvádět, jaká je možná úspora nákladů, která bude co nejpřesněji vyčíslena, a tím stanoví pro Evropský parlament a Radu jasný cíl snížení zátěže, který by měl být zohledněn v legislativním procesu a v členských státech, pokud jde o provádění a uplatňování právních předpisů.
- Dále budou v letech 2017 a 2018 předloženy klíčové návrhy s významným rozměrem, pokud jde o zjednodušení, včetně:
 - **Zdanění a DPH:** Balíček iniciativ týkajících se konečného systému DPH a zjednodušení pro malé a střední podniky, které sníží administrativní zátěž pro malé podniky, přispějí k vytváření prostředí příznivého pro jejich růst a přeshraniční obchod a zajistí rovné podmínky.
 - **Snižování zátěže pro podniky:** Balíček v oblasti práva obchodních společností by zjednodušil postupy související s právem obchodních společností a snížil související administrativní zátěž pro obchodní společnosti a orgány veřejné moci (např. prostřednictvím digitálních procesů).
 - **Podpory orgánů veřejné moci:** Požadavky týkající se podávání zpráv obsažené v právních předpisech v oblasti životního prostředí by byly racionalizovány na základě zjištění kontrol účelnosti.
 - **Pomoci spotřebitelům:** Zjednodušení stávajících pravidel v soustavě právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele, např. požadavky na poskytování informací a komunikace na dálku se spotřebiteli. Tím by došlo k určitému snížení nákladů a k zmírnění administrativní zátěže.
- Pokračovat v pravidelném hodnocení právních předpisů Unie s cílem zachovat jejich účelnost. Důležitá hodnocení, která se v současné době provádějí, se týkají právních předpisů v oblasti chemických látek, námořního práva a obecného potravinového práva.
- Zajistit, aby byly zúčastněné strany systematicky žádány o svá stanoviska týkající se potřeby a možností zjednodušení právních předpisů (např. při veřejných konzultacích)

doprovázejících hodnocení a posouzení dopadů).

- Spolu s Evropským parlamentem a Radou zesílit snahy za účelem provádění ustanovení interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů tak, aby nové právní předpisy zahrnovaly přiměřená opatření týkající se monitorování a hodnocení.