

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė „Subsidiarumo ir perteklinio reglamentavimo poveikis ekonomikai ir užimtumui“

(tiriamoji nuomonė, parengta ES Tarybai pirmininkaujančios Austrijos prašymu)

(2018/C 440/05)

Pranešėjas: **Dimitris DIMITRIADIS**

Bendrapranešėjis: **Wolfgang GREIF**

Konsultavimasis	ES Tarybai pirmininkaujanti Austrija, 2018 2 12
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsnis
Atsakingas skyrius	Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius
Priimta skyriuje	2018 9 4
Priimta plenarinėje sesijoje	2018 9 19
Plenarinė sesija Nr.	537
Balsavimo rezultatai	192/1/1
(už / prieš / susilaikė)	

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. EESRK palankiai vertina Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios Austrijos prašymą pateikti tiriamąją nuomonę „Subsidiarumo ir perteklinio reglamentavimo poveikis ekonomikai ir užimtumui“. Šia nuomone sukuriama papildomos vertės ir pateikiama daugiau aspektų vykstančioms diskusijoms dėl geresnio reglamentavimo, kuriuo siekiama suteikti teisinio tikrumo, nustatyti aiškias taisykles ir užtikrinti, kad įmonės, piliečiai ir valdžios institucijos patirtų kuo mažesnę reglamentavimo našta⁽¹⁾. Tačiau įgyvendinant ES teisės aktus neturi būti abejojama dabartiniu valstybėse narėse nustatyto piliečių, vartotojų, darbuotojų, investuotojų ir aplinkos apsaugos lygiu.

1.2. EESRK pakartoja savo reikalavimą, kad su ateitimi susiję klausimai, įskaitant diskusijas dėl kompetencijų ir reglamentavimo lygio, turi būti sprendžiami nacionaliniu ir Europos lygmenimis, visapusiškai dalyvaujant socialiniams partneriams ir kitoms pilietinės visuomenės organizacijoms. Tai pamatinė daugiapakopės dalyvaujamosios demokratijos išraiška, todėl ES ir valstybėse narėse būtina stiprinti šiuos aspektus.

1.3. EESRK pabrėžia itin didelę subsidiarumo ir proporcingumo principų svarbą, siekiant užtikrinti visapusišką ir patikimą Europos teisėkūrą. Jis pabrėžia, kad ES turėtų sutelkti dėmesį į sritis, kuriose ES teisė duoda neabejotiną pridėtinę vertę. Todėl Europos Komisija turėtų nustatyti problemas, kurias tikrai efektyviausia spręsti ES lygmeniu. Tais atvejais, kai priimant sprendimus būtina tinkamai atsižvelgti į nacionalinius, regioninius ir vietos ypatumus, reikėtų užtikrinti, kad atitinkamos valdžios institucijos turėtų veiksmų laisvę siekdamas konkretizuoti tokius ypatumus, kartu aktyviai įsitraukiant ir atitinkamiems suinteresuotiesiems subjektams, įskaitant socialinius partnerius.

1.4. EESRK dėl sąvokos „perteklinis reglamentavimas“ esama įvairių nuomonių, kuriose taip pat atsiskleidžia įvairių subjektų požiūrių skirtumai. Nors aiškios apibrėžties nėra, „perteklinis reglamentavimas“ apskritai reiškia tokią padėtį, kai valstybės narės perkėlimo į nacionalinę teisę metu nustato griežtesnius nei ES teisės aktuose (daugiausia direktyvose) nustatytus minimaliuosius reikalavimus. Europos Komisija turėtų nustatyti gaires, kuriomis būtų siekiama padėti valstybėms narėms tinkamai į nacionalinę teisę perkelti atitinkamus teisės aktu nustatytus reikalavimus, kartu laikantis proporcingumo bei subsidiarumo principų ir sąžiningų konkurencijos sąlygų.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#need.

1.5. EESRK atkreipia dėmesį į tai, kad – ypač atsižvelgiant į subsidiarumo ir proporcingumo principus bei laikantis ES teisės aktų – tik valstybės narės, siekdamos atspindėti savo ypatumus, turi kompetenciją nustatyti papildomas priemones, kurios nėra numatytos pagal ES (minimaliuosius) reikalavimus. Tokie sprendimai turėtų būti priimami skaidriai, pasikonsultavus su socialiniais partneriais ir suinteresuotaisiais subjektais, ir atitikti ES teisės aktus. Atsižvelgdamas į tai, EESRK neabejoja dėl valstybių narių suverenumo, laisvės ir atsakomybės nustatant nacionalinius įstatymus ir praktiką.

1.6. EESRK ragina ES institucijas ir valstybes nares imtis daugiau veiksmų siekiant sumažinti pernelyg didelę administracinę naštą, kad būtų paskatintas augimas ir tvarių darbo vietų kūrimas.

1.6.1. Rengiant 2021–2027 m. laikotarpio daugiametę finansinę programą (DFP), EESRK primygtinai ragina Europos Komisiją neatidėliotinai imtis priemonių mažinti nereikalingą administracinę naštą, dėl kurios kyla didelių kliūčių ESI fondų investicijoms – valstybės pagalbos, atitikties viešųjų pirkimų reikalavimams, audito praktikos srityse, be to, spręsti vėlavimo priimti universalias išsamias gaires arba netgi jų priėmimo atgaline data klausimus.

1.6.2. EESRK pabrėžia, kad nereikalinga reglamentavimo ir administracinė našta yra kliūtys kurti kuo didesnę naudą įmonėms, piliečiams ir valdžios institucijoms ir kuo labiau sumažinti jų patiriamas reglamentavimo sąnaudas. Jis primena, kad reglamentavimas turi būti supaprastintas, nuoseklus ir kokybiškesnis, gerai suvokiamas ir įgyvendinamas, būtinai įsitraukiant visų keturių lygmenų valdžiai – ES, nacionalinėms, regioninėms ir vietos valdžios institucijoms.

1.6.3. Kaip ir ankstesnėse nuomonėse⁽²⁾, EESRK rekomenduoja per Europos Komisijos poveikio vertinimus atlikti nuodugnų poveikio MVĮ tyrimą.

1.7. EESRK dar kartą pabrėžia, kad Europos minimaliaisiais standartais, ypač įgyvendinant ES socialinę, vartotojų ir aplinkos politiką, siekiama visoje ES suderinti gyvenimo ir darbo sąlygas kilimo kryptimi didinant konvergenciją. ES direktyvomis nustatyti minimalieji standartai neturėtų būti suvokiami kaip *aukščiausias lygis*, kurio niekada negalima viršyti perkeliant direktyvas į nacionalines teisės sistemas. EESRK nuomone, visuomenės pritarimui Europos integracijos procesui neturėtų kelti grėsmės reglamentavimo varžybos suniveliuojant standartus. Visi sprendimai turi būti priimami skaidriai ir vedant atvirą dialogą su socialiniais partneriais ir pilietinės visuomenės organizacijomis.

2. Įvadas

2.1. ES Tarybai pirmininkaujanti Austrija paprašė EESRK pateikti tiriamąją nuomonę dėl subsidiarumo ir perteklinio reglamentavimo poveikio ekonomikai ir užimtumui.

2.2. EESRK atkreipia dėmesį į tai, kad prašymas pateiktas tiek dėl subsidiarumo principo, tiek dėl perteklinio reglamentavimo, ir juo išplečiama šiuo metu vykstant diskusija dėl geresnio reglamentavimo, dėl kurio EESRK išreiškė savo nuomonę įvairiose neseniai priimtos nuomonėse⁽³⁾.

2.3. Subsidiarumo klausimas pastaruoju metu tapo vėl reikšmingas, ypač paskelbus Baltąją knygą dėl Europos ateities. 2017 m. lapkričio mėn. Europos Komisijos pirmininko J.-C. Junckerio įsteigta Subsidiarumo ir proporcingumo darbo grupė pateikė ataskaitą su rekomendacijomis dėl geresnio subsidiarumo principų taikymo⁽⁴⁾.

EESRK mano, kad ataskaitos pobūdis tam tikrais aspektais yra ribotas, ir galvoja, kad taip yra dėl ribotos darbo grupės sudėties. Todėl jis primygtinai rekomenduoja, kad tolesniuose veiksmuose aktyviai dalyvautų pilietinės visuomenės atstovai. Komitetas mano, kad reikia neatidėliojant spręsti klausimą dėl Europos Sąjungos veiksmų proporcingumo ir – dar svarbiau – dėl sričių, kuriose ES turėtų imtis daugiau veiksmų, o kuriose – mažiau ar netgi visiškai juos nutraukti, taip, kad būtų atsižvelgiama į piliečių interesus, ekonomiką ir kitus visuomenės interesus.

2.4. EESRK laikosi požiūrio, kad šiuos su ateitimi susijusius klausimus būtina spręsti nacionaliniu ir ES lygmenimis, kartu dalyvaujant socialiniams partneriams ir kitoms pilietinės visuomenės organizacijoms. Jeigu rengiant ir įgyvendinant nacionalinę ir ES politiką jiems būtų suteikta tiek pat vietos, kiek vietos ir regioniniam lygmenims, būtų tiesiogiai prisidedama prie to, kad horizontaliojo subsidiarumo taikymas praktikoje būtų geriau matomas.

⁽²⁾ OL C 197, 2018 6 8, p. 1.

⁽³⁾ OL C 434, 2017 12 15, p. 1, OL C 13, 2016 1 15, p. 192, OL C 303, 2016 8 19, p. 45, OL C 487, 2016 12 28, p. 51 ir OL C 262, 2018 7 25, p. 22.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

2.5. EESRK palankiai vertina tai, kad ES Tarybai pirmininkaujanti Austrija pripažįsta vertę, kuri sukuriama į politikos veiksmų formavimą, įgyvendinimą ir vertinimą nacionaliniu ir ES lygmenimis įtraukiant didelę socialinių partnerių ir pilietinės visuomenės organizacijų praktinę patirtį. Tai pamatinė daugiapakopės dalyvaujamosios demokratijos išraiška, todėl ES ir valstybėse narėse būtina stiprinti šiuos aspektus.

2.6. Šiuo atžvilgiu EESRK ragina darbo grupę tinkamai atsižvelgti į jo nuomones dėl subsidiarumo ir proporcingumo – tomis nuomonėmis grindžiamos ir šioje nuomonėje pateiktos pastabos ir rekomendacijos.

3. Subsidiarumo principas

3.1. Subsidiarumo principu, kaip nurodyta ES sutarties 5 straipsnyje, siekiama užtikrinti, kad ES veiksmais nebūtų viršijama tai, kas būtina siekiant Sutarties tikslų, ir kad ES veiktų srityse, kurios nepriklauso jos išimtinai kompetencijai, tik tais atvejais, kai teisėkūros priemonės tikslus galima veiksmingiau pasiekti ES lygmeniu, o ne nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu.

3.2. EESRK pabrėžia, kad šie principai yra itin svarbūs viršnacionalinėje bendrijoje, tokioje kaip ES, ir itin palankiai vertina Lisabonos sutartimi nustatytas atitikties subsidiarumo principui priemones – nuo subsidiarumo peržiūros prieš priimant teisėkūros procedūra priimamą aktą iki nacionalinių teisėkūros institucijų pateikiamų skundų dėl subsidiarumo principo pažeidimų.

3.3. EESRK taip pat pabrėžia, kad visoms SESV numatytiems sritims būtina gerai veikianti Europa ir kad subsidiarumo principo negalima naudoti siekiant priešintis ES veiksams, turintiems akivaizdžią Europos pridėtinę vertę, suteikti *a priori* viršenybę nacionaliniams metodams arba netgi iš anksto atitraukti ES iš pagrindinių politikos sričių. Reikėtų priimti tik tas taisykles, kuriomis sukuriama Europos pridėtinė vertė. EESRK mano, kad siekiant spręsti iššūkius, su kuriais šiuo metu susiduria žemynas, reikia ne grįžti prie nacionalizavimo siekiant mažesnio Europos Sąjungos vaidmens, o imtis ryžtingų veiksmų siekiant sukurti geresnę ir piliečiams palankesnę Europą, kuri taip pat skatintų sanglaudą.

3.4. EESRK pripažįsta, kad įgyvendinant ES teisės aktus valstybės narės atlieka itin svarbų vaidmenį į nacionalinę teisę perkeldamos direktyvas, kurios teisiškai įpareigoja siekti nustatyto rezultato, tačiau nacionalinės valdžios institucijos gali pasirinkti įgyvendinimo formą bei metodus ir, laikydamosi ES teisės, priimti sprendimą nustatyti aukštesnius standartus, jeigu, jų manymu, tai būtų naudinga. Be to, perkėlimas į nacionalinę teisę neturėtų trikdyti sąžiningos konkurencijos sąlygų tarp visų vidaus rinkos dalyvių, nes tai yra svarbu jos tinkamam veikimui.

3.5. Nors valstybės narės yra atsakingos už tai, kad direktyvos į nacionalinę teisę būtų perkeltos tiksliai ir laiku, Europos Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, turi užtikrinti tinkamą jų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu. Šis atsakomybės pasidalijimo principas turi būti aiškiai juntamas jau pačioje teisėkūros proceso pradžioje – gerą įgyvendinimą lemia aiškus, skaidrus ir visapusiškas poveikio vertinimas, kuris yra naujojo ES teisės akto pagrindas, aiški ir paprasta pasiūlymo kalba ir realūs įgyvendinimo terminai.

3.6. EESRK išpėja, kad net ir tais atvejais, kai laikomasi minėtų reikalavimų, gali paaiškėti, kad įgyvendinimas nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis yra nepakankamas ir (arba) neveiksmingas. Šiuo atžvilgiu jis primena savo raginimą Europos Komisijai sistemingai pagal savo kompetenciją stiprinti savo veiksmus siekiant greičiau ir griežčiau reaguoti į atvejus, kai valstybės narės neteisingai į nacionalinę teisę perkelia ES teisės aktus arba jų neperkelia⁽⁵⁾, išbandžius visas bendradarbiavimo galimybes.

3.7. EESRK atkreipia dėmesį į tai, kad keletas teisinių ir politinių įsipareigojimų buvo įvertinti kaip peržengiantys ES institucijų kompetenciją ir įsikišantys į valstybių narių sritis ir pasirinkimus (pvz., nacionaliniai darbo santykiai ir profesinių sąjungų iniciatyvos; pensijos, sveikatos priežiūra ir kitos socialinės apsaugos sistemos ar profesijų reglamentavimas, pvz., sveikatos priežiūros sektoriuje).

⁽⁵⁾ OL C 262, 2018 7 25, p. 22; OL C 18, 2017 1 19, p. 10.

Todėl EESRK vienodai prieštarauja ne tik tokiam ES institucijų kompetencijos peržengimui, bet SESV numatytų svarbių reglamentavimo sričių, pavyzdžiui, vartotojų apsaugos, aplinkos apsaugos standartų ir Europos socialinės politikos, perdavimui nacionaliniam lygmeniui prisidengiant subsidiarumo principu.

4. Nereikalingo reglamentavimo ir administracinės naštos vengimas. Perteklinis reglamentavimas

4.1. Diskusijos dėl perteklinio reglamentavimo.

4.1.1. Perkeldamos ES teisės aktus į nacionalinę teisę, valstybės narės kartais nustato griežtesnes arba toliau siekiančias priemones nei nustatyta pagal ES teisės aktų reikalavimus (daugiausia direktyvas) arba jos nepasinaudoja direktyvos suteikiamomis galimybėmis dėl galimo supaprastinimo. Šis reiškinys daugelyje dokumentų yra vadinamas „pertekliniu reglamentavimu“. Pirmuoju atveju tai laikoma „aktyviu pertekliniu reglamentavimu“, o antruoju atveju – „pasyviu pertekliniu reglamentavimu“.

4.1.2. EESRK perteklinio reglamentavimo klausimu esama įvairių nuomonių, kurios taip pat atskleidžia įvairių subjektų požiūrių skirtumus. Kai kurie suinteresuotieji subjektai tai supranta kaip nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis susikaupusį normų, gairių ir procedūrų perteklių, dėl kurio kyla nereikalinga administracinė našta ir kišamasi į numatomus politikos tikslus, kuriuos reikia pasiekti į nacionalinę teisę perkeltu reglamentavimu. Tačiau kiti suinteresuotieji subjektai laikosi nuomonės, kad stigmatizuotos sąvokos „perteklinis reglamentavimas“ vartojimas gali kelti riziką, kad bus ginčijami kai kurie pažangūs demokratiškai priimti ir į teisės sistemas įtraukti valstybių narių standartai, ypač darbo, vartotojų ir aplinkos teisės srityse, taip pat su laisvosiomis profesijomis susiję standartai.

4.1.3. Todėl EESRK ragina šioje nuomonėje laikytis pragmatiško ir subalansuoto požiūrio ir sutelks dėmesį į neutralesnę ir tikslesnę terminiją, laikantis 2016 m. gegužės mėn. tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnio reglamentavimo.

4.2. Sąvokos „perteklinis reglamentavimas“ apibrėžtis.

4.2.1. EESRK siūlo tiksliau apibrėžti sąvoką „perteklinis reglamentavimas“. Tais atvejais, kai valstybės narės ES teisės akto turinį į nacionalinę teisę perkelia platesniu užmoju (turinio arba procedūrų prasme) arba stengiasi išlaikyti nuoseklumą su nacionaliniais teisės aktais, tai būtų galima vadinti „toliau siekiančiomis nuostatomis“, „griežtesnėmis nuostatomis“ arba „aukštesniais reikalavimais“. Sąvoka „perteklinis reglamentavimas“ turėtų būti vartojama tik tais atvejais, kai ES teisės aktą perkeliant į nacionalinę teisę jis nepagrįstai ir be reikalo papildomas, kai to negalima pateisinti vienu ar daugiau siūlomos priemonės tikslų arba kai sukuriama nereikalinga papildoma administracinė našta. Bet kuriuo atveju sąvoka „perteklinis reglamentavimas“ yra labai bendro pobūdžio, jos vertimas į daugelį nacionalinių kalbų yra klaidinantis ir ji turėtų būti pakeista daug konkretesniu terminu.

4.2.2. Nepaisant termino apibrėžties (net ir tais atvejais, kai terminas „perteklinis reglamentavimas“ gali būti vartojamas), EESRK pakartoja, kad ši sąvoka neturėtų būti vartojama konkrečiai kalbant apie:

- nusistovėjusių standartų ribojimą darbo, socialinių reikalų, vartotojų, aplinkos teisės ir panašiose srityse, į nacionalinę teisę perkeliant ir įgyvendinant ES teisės aktus,
- nacionalines priemones, kurios nėra susijusios (objektyviais arba laiko ryšiais) su ES teisės perkėlimu į nacionalinę teisę,
- ES teisės bendrųjų nuostatų sugriežtinimą jas perkeliant į nacionalinę teisę (pvz., nustatant konkrečias teises sankcijas pažeidimo atvejais),
- vienos iš keleto išskirtinių ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę alternatyvų taikymą,
- toliau siekiančias nacionalines nuostatas, kuriomis viršijami minimalieji standartai, remiantis ES teisės nekintamumo išlygomis,
- direktyvos turinio taikymą panašiais atvejais, siekiant užtikrinti, kad nacionaliniai įstatymai būtų suderinti ir nuoseklūs.

4.2.3. EESRK pakartoja, kad subsidiarumo principas leidžia valstybėms narėms taikyti griežtesnes priemones, pasinaudojant savo teise užtikrinti, kad būtų pasiekti įvairūs tikslai (pvz., ekonominiai, socialiniai ar aplinkos), ir parodyti savo išsipareigojimą garantuoti aukšto lygio apsaugą, atsižvelgti į specialų teisinių priemonių, pavyzdžiui, direktyvų pobūdį, taip pat nevirsyti tam tikros kompetencijos ribų. EESRK pabrėžia, kad tokie griežtesni išsipareigojimai turėtų būti prisiimami tik po skaidrių ir įtraukių diskusijų su socialiniais partneriais ir suinteresuotaisiais subjektais ir užtikrinant savitarpio supratimą bei subalansuotą sprendimų priėmimo procesą.

4.3. Perteklinis reglamentavimas ir geresnis reglamentavimas.

4.3.1. Įgyvendindama geresnio reglamentavimo darbotvarkę, Europos Komisija pripažįsta valstybių narių teisę nustatyti aukštesnius standartus nei numatyta ES teisės aktuose („perteklinis reglamentavimas“), tačiau yra susirūpinusi dėl to, kad šiuo atžvilgiu trūksta skaidrumo. Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Belgija, Vokietija ir Austrija sukūrė savo sistemas, pagal kurias nustatomi perteklinio reglamentavimo atvejai. Jungtinėje Karalystėje ir Nyderlanduose perteklinis reglamentavimas reguliuojamas centralizuotomis oficialiomis politikos priemonėmis, kuriomis siekiama skatinti ekonomikos augimą.

4.3.2. EESRK jokių būdu neginčija esamų Sutarties nuostatų, ypač ES ir valstybės narės kompetencijų, bet pakartoja, kad svarbu laikytis „bendrųjų Sąjungos teisės principų, tokių kaip demokratinis teisėtumas, subsidiarumas ir proporcingumas, taip pat teisinio tikrumo“. Tai reiškia, kad, *inter alia*, reikia gerbti valstybių narių demokratinį suverenitetą, laisvę ir atsakomybę kurti nacionalinius įstatymus ir praktiką, kuria tinkamai atsižvelgiama į šiuo klausimu socialinių partnerių atliekamą vaidmenį. Komitetas nuolat ragina skatinti, kad kuriant Sąjungos teisės aktus būtų laikomasi paprastumo, aiškumo ir nuoseklumo ir kad būtų skaidresnis teisėkūros procesas.

4.3.3. EESRK ne kartą pabrėžė, kad „europinis reglamentavimas yra esminis integracijos veiksnys, o ne našta ar sąnaudos, kurias reikėtų mažinti. Priešingai, subalansuotas, proporcingas ir nediskriminacinis reglamentavimas užtikrina didelę apsaugą, paramą ir teisinį tikrumą visiems Europos suinteresuotiesiems subjektams ir piliečiams“⁽⁶⁾. EESRK pakartoja savo nuomonę, kad teisėkūra yra svarbiausias veiksnys siekiant įgyvendinti Sutarties tikslus ir sukurti tinkamas sąlygas pažangiam, tvariam ir integraciniam augimui, kuris teikia naudos visuomenei, verslui ir piliečiams⁽⁷⁾. Pagal SESV 3 straipsnį teisės aktais taip pat padedama didinti gerovę, saugoti bendrąjį interesą ir pagrindines teises, skatinti aukštą socialinės ir aplinkos apsaugos lygį ir užtikrinti teisinį tikrumą bei nuspėjamumą. Jie taip pat turėtų padėti išvengti konkurencijos iškraipymo ir socialinio dempingo⁽⁸⁾.

4.3.4. Kai direktyvos perkeliama į nacionalinę teisę, valstybės narės kartais įtraukia elementų, kurie nėra aiškiai susiję su atitinkamu ES teisės aktu. EESRK mano, kad šie papildymai turėtų būti aiškiai nurodyti arba perkėlimo į nacionalinę teisę įstatyme, arba su jais susijusiuose dokumentuose. Valstybių narių atliekamo ES teisės aktų papildymo, kai siekiama minimalaus suderinamumo, teisėtumą iš esmės būtina pripažinti tol, kol tai daroma skaidriai ir laikomasi nediskriminavimo ir proporcingumo principų. Yra daug perteklinio reglamentavimo atvejais laikytinų pavyzdžių, kai valstybėse narėse buvo perkeltos ne tik minimaliosios direktyvų nuostatos.

4.3.5. EESRK pabrėžia, kad tais atvejais, kai suderinimas yra minimalus, valstybės narės gali parengti nuostatas, kuriomis siekiama darbo vietų kūrimo, geresnių gyvenimo ir darbo sąlygų, tinkamos socialinės apsaugos, aukšto ir tvaraus užimtumo lygio ir atskirties mažinimo (SESV 151 straipsnis), MVĮ skatinimo ir plėtros ir aukštų sveikatos ir vartotojų apsaugos skatinimo standartų (SESV 168 ir 169 straipsniai), taip pat aplinkos srities apsaugos (SESV 191 straipsnis), tačiau kartu nesudarant nereikalingos reglamentavimo arba administracinės naštos.

4.4. EESRK mano, kad išvengti nereikalingos reglamentavimo ir administracinės naštos bus lengviau naudojantis šiomis priemonėmis:

- Rengdama Europos teisės aktus, Europos Komisija turėtų atlikti integruotus poveikio vertinimus, kuriuose būtų tinkamai atsižvelgiama į nereikalingą našta ir bet kokią kitą svarbų reglamentuojančio dokumento poveikį,
- ES teisės aktus kiekvienu konkrečiu atveju būtina vertinti atsižvelgiant į jų privalumus, kad būtų galima užtikrinti tikslinį suderinimą, priklausomą nuo aplinkybių – tai toks suderinimas, kuris tam tikrose srityse yra didesnis, o kitose – mažesnis. Atlikusi poveikio vertinimus Europos Komisija turi pateikti pasiūlymą dėl tinkamiausio suderinimo masto, atsižvelgdama į tai, ar reikia aukšto apsaugos lygio,

⁽⁶⁾ Žr., *inter alia*, EESRK nuomonės dėl programos REFIT 1.2 punktą, OL C 303, 2016 8 19, p. 45.

⁽⁷⁾ COM(2012) 746 *final*, p. 2.

⁽⁸⁾ OL C 303, 2016 8 19, p. 45, 2.1 punktas.

- perkeldamos į nacionalinę teisę ES teisės aktus valstybės narės nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis turėtų visiškai skaidriai nustatyti bet kokius papildomus reikalavimus, dėl kurių galimas neigiamas poveikis bendrajai rinkai, konkurencingumui ir augimui,
- tai, kad viena valstybė narė taiko ne tokias griežtas taisykles kaip kita valstybė narė, automatiškai nereiškia, kad pastarosios valstybės narės taisyklės nėra proporcingos ir suderinamos su ES teise. Kiekvienu konkrečiu atveju vertinimą turi atlikti pačios valstybės narės, atsižvelgdamos į visų suinteresuotųjų subjektų nuomonę ir visas reglamentavimo aplinkybes. Svarbi priemonė siekiant šio tikslo galėtų būti poveikio vertinimas,
- dėl visų papildomų reikalavimų, nustatytų perkeltant direktyvas į nacionalinę teisę, turėtų būti pateikiami dokumentai, kuriuose būtų nurodomos konkrečios priežastys, kodėl šių papildymų reikia.

4.5. Siekiant išvengti, kad įmonės ir kiti suinteresuotieji subjektai neatsidurtų nepalankioje konkurencinėje padėtyje analogiškų grupių kitose valstybėse narėse atžvilgiu, Europos Komisija turėtų nustatyti gaires, kuriomis būtų siekiama padėti valstybėms narėms tinkamai į nacionalinę teisę perkelti teisės aktu nustatytus reikalavimus, kartu laikantis proporcingumo bei subsidarumo principų ir sąžiningų konkurencijos sąlygų. Šiuo atžvilgiu EESRK primena savo iškeltą reikalavimą perkėlimo į nacionalinę teisę atvejais kuo labiau įtraukti socialinius partnerius ir atsižvelgti į kitus susijusius interesus, o atliekant atitinkamus *ex post* vertinimus aktyviai įtraukti valstybės nares ir nacionalinius bei regioninius parlamentus⁽⁹⁾.

4.6. EESRK rekomendacijos dėl veiksmingo perkėlimo į nacionalinę teisę:

4.6.1. valstybės narės turėtų atkreipti dėmesį į atitinkamus įgyvendinimo terminus, siekdamas, kad užtektų laiko konsultacijoms su visais susijusiais suinteresuotaisiais subjektais.

- Valstybių narių darbo grupėse rengiant nacionalines pamatines pozicijas dėl pirminių derybų, reikia atkreipti dėmesį į teisės akto perkėlimo į nacionalinę teisę terminą,
- darbo grupės turėtų patikrinti, ar ES direktyvose nenumatyti du terminai – iki kada parengti nacionalinius įgyvendinimo teisės aktus ir iki kurios datos teisės aktas turi teisiskai įsigalioti,
- reikia laikytis perkėlimo į nacionalinę teisę termino ir jį stebėti per visą teisėkūros procesą,
- Europos Komisijos įgyvendinimo planais teikiama parama ir pagalba.

4.6.2. Konsultacijos

- ES lygmeniu naudinga gali būti Europos Komisijos per įgyvendinimo procesą teikiama pagalba (pavyzdžiui, rekomendacijos ir diskusijos ekspertų grupėse), kuri gali padėti siekti bendro sutarimo tarp valstybių narių,
- Europos Komisija turėtų pakoreguoti esamus perkėlimo į nacionalinę teisę metodus (gaires), siekdama ne tik užtikrinti, kad direktyvas perkeltant į nacionalinę teisę nebūtų prieštaraujama Europos Sąjungos teisei, bet ir garantuoti perkėlimo į nacionalinę teisę veiksmingumą,
- Europos Komisija galėtų toliau tobulinti savo teikiamas specializuotas internetines platformas (kaip antai esama elektroninė pranešimų sietis) ar elektroninę duomenų bazę, skirtą dalytis gerąja patirtimi dėl konkrečių ES teisės aktų. Reikėtų skatinti daugiapakopį valdymą ir į jį įtraukti visus susijusius suinteresuotuosius subjektus.

4.6.3. Terminija ir deleguotieji aktai

- valstybės narės raginamos patikrinti, ar viso derybų proceso Taryboje metu vartojama tiksli kalba, dėl kurios susitarta,
- ankstyvuojant derybų etapui privaloma kuo skubiau nustatyti pagrindinius terminus ir apibrėžtis,
- Europos Komisija turi atsižvelgti į nevienodas valstybėse narėse vartojamų terminų ir apibrėžčių reikšmes,

⁽⁹⁾ OJ C 262, 25.7.2018, p.22, pt. 1.2.

- konkrečiame teisės akte vartojamos apibrėžtys turėtų nuosekliai atitikti kituose ES teisės aktuose vartojamas apibrėžtis,
- deleguotiesiems aktams turėtų būti taikomi SESV 290 straipsniu nustatyti reikalavimai, pagrindinio teisėkūros procedūra priimamo akto tekste aiškiai ir konkrečiai nustatant apibrėžtis,
- rengti deleguotuosius aktus reikėtų svarstyti tik dėl neesminių teisėkūros procedūra priimto akto aspektų – tik šias dalis galima papildyti arba iš dalies pakeisti ⁽¹⁰⁾.

5. Konkrečios jautriosios sritys

5.1. Europos struktūriniai ir investicijų fondai (ESI fondai)

5.1.1. Europos Sąjungos sanglaudos politika, konkrečiai – struktūriniai fondai ir ypač Europos socialinis fondas, yra įgyvendinami sudėtingomis administracinėmis, institucinėmis ir reglamentavimo sąlygomis ir yra konkreti sritis, kurioje nereikalingas ir našta sukkeliantis perkėlimas į nacionalinę teisę gali daryti neigiamą poveikį ES politikai. Tokiomis aplinkybėmis užuot nacionalinėmis ir (arba) regioninėmis taisyklėmis tiesiog užtikrinus, kad būtų laikomasi minimaliųjų (Europos Sąjungos) reikalavimų, jie dažnai „papildomi“. Dėl daugelio tokių taisyklių sukuriama papildoma administracinė našta. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad papildomi reikalavimai dažnai grindžiami prielaida, kad jie yra svarbūs, naudingi, būtini ir yra demokratinio proceso rezultatas.

5.1.2. Rengiant 2021–2027 m. laikotarpio DFP, EESRK primygtinai ragina Europos Komisiją neatidėliotinai imtis priemonių kovai su nereikalinga administracine našta, dėl kurios kyla didelių kliūčių ESI fondų investicijoms – valstybės pagalbos, atitikties viešųjų pirkimų reikalavimams, audito praktikos srityse, be to, vėluojama priimti universalias išsamias gaires arba jos netgi priimamos atgaline data. Nereikalingos administracinės naštos sumažinimas arba išvengimas – bendra visų dalyvių atsakomybė.

5.1.3. Netinkama praktika gali sukelti pasitikėjimo trūkumą visoje ESI fondų įgyvendinimo sistemoje. Tokią praktiką sudaro rizikos vengimas visais lygmenimis; nenuoseklumas aiškinant skirtingų Europos Komisijos generalinių direktoratų pateiktus atsakymus; nuolatinės spragos derinant ESI fondų taisykles nacionaliniu, vietos ir regioniniu lygmenimis; baimė neatitikti valstybės pagalbos taisyklių; skirtingas požiūris į viešųjų pirkimų politiką ES (pabrėžiamas skaidrumas) ir nacionaliniu (pabrėžiamas ekonominis naudingumas) lygmenimis ir nevienoda nacionalinė administravimo kultūra.

5.1.4. Netinkama praktika taip pat gali neigiamai paveikti paramos gavėjus ir programas įgyvendinančias įstaigas, padidinti administracines išlaidas ir apsunkinti ESI fondų įgyvendinimą, juos padarant ne tokiais patraukliais. Nesant alternatyvių ginčų sprendimo sistemų gali būti daromas neigiamas poveikis įmonėms, ypač MVĮ – vėluojantys mokėjimai, nepakeliamas administracinė našta, netinkama kontrolė, atmesti projektai, negalėjimas imtis kolektyvinių veiksmų ir kt. Dėl šių priežasčių EESRK ragina sukurti specializuotas ginčų sprendimo sistemas.

5.1.5. Rekomendacijos dėl būsimų veiksmų 2021–2027 m. laikotarpiu:

5.1.5.1. sumažinti administracinę našta valdymo ir kontrolės srityje:

- ES ir nacionaliniu lygmenimis imtis neatidėliotinių veiksmų siekiant nustatyti ir, jei galima, pašalinti perteklinę praktiką, procesus ir procedūras ir pasiūlyti veiksmingesnių sprendimų, grindžiamų gerąja patirtimi,
- pasidalijamasis valdymas yra reikšminga ESI fondų sudėtingumo priežastis. Tais atvejais, kai ESI fondų administravimas ir kontrolė grindžiami nacionaliniais standartais („decentralizuotas valdymas“), reikėtų taikyti integruotą požiūrį,
- valstybės narės turėtų atlikti savo audito, valdymo ir kontrolės sistemų peržiūrą siekdamas aptikti ir pašalinti nereikalingas ir besidubliuojančias taisykles, kartu užtikrinamos teisingą ES lėšų panaudojimą,
- Europos Komisija, kurdama atitinkamas taisykles ir procedūras, turėtų labiau atsižvelgti į pagalbos intensyvumą ir skirtingų įgyvendinimo modelių ir mechanizmų (t. y. dotacijų, finansinių priemonių, supaprastintų išlaidų ir t. t.) ypatybes.

⁽¹⁰⁾ CES248-2013 (informacinis pranešimas) (OL C 13, 2016 1 15, p. 145).

5.1.5.2. EESRK ragina supaprastinti ir racionalizuoti valstybės pagalbos taisykles, be kita ko, pašalinant visas su jų taikymu susijusio netikrumo priežastis. Reikėtų apsvarstyti galimybę padaryti pakeitimus, jei reikia – taikytinų taisyklių pakeitimus, siekiant, kad panašūs ESI fondų projektai būtų tvarkomi taip pat kaip ESI fondais ir Europos Komisijos tiesiogiai valdomomis programomis, pvz., „Horizontas 2020“, finansuojami projektai. Kartu EESRK perspėja, kad reikia riboto skaičiaus aiškinimo ir gairių dokumentų bei klausimais ir atsakymais grindžiamų dokumentų, siekiant, kad jie netaptų dar vienu *de facto* teisės aktų sluoksniu. Jis rekomenduoja juos pakeisti plačiai taikoma gerąja patirtimi ir vengti taikymo atgaline data. Jis ragina Europos Komisiją susilaikyti nuo gairių, galiojančių visoms valstybėms narėms, grindžiamų prašymu arba problemomis vienoje ar kelete valstybių narių, rengimo.

5.1.5.3. Siekiant atsižvelgti į įvairius požiūrius sprendžiant viešųjų pirkimų taisyklių klausimus, EESRK rekomenduoja sukurti atitinkamų generalinių direktoratų ir Fondų atstovų bendrą darbo grupę, kuri, kai reikia, nuosekliai aiškintų taisykles ir teiktų nuoseklias konsultacijas bei laikytųsi vienodo požiūrio dėl finansinių pataisų.

5.1.5.4. EESRK laikosi požiūrio, kad įgyvendinant ESI fondus reikėtų geriau taikyti subsidiarumo principą ir leisti nacionalinėms valdžios institucijoms pačioms tikrinti, ar laikomasi nacionalinių taisyklių. Jis ragina valstybes nares visapusiškai pasinaudoti naujuoju programavimo laikotarpiu numatytais supaprastinimo alternatyvomis, susilaikyti nuo perteklinio reglamentavimo, kuris čia yra siejamas su visomis nereikalingomis laikomomis normomis, gairėmis ir įgyvendinimo procedūromis, susijusiomis su valdymo institucijų nustatytais politikos tikslais, ir šalinti nereikalingą administracinę našta.

5.2. Geresnio reglamentavimo link

5.2.1. EESRK pabrėžia, kad nereikalinga reglamentavimo ir administracinė našta sudaro kliūtis įmonėms, piliečiams ir valdžios institucijoms. Šiuo atžvilgiu Komitetas primena, kad reglamentavimas turi būti supaprastintas, nuoseklus ir kokybiškesnis, be to, gerai suvokiamas ir skaidriai įgyvendinamas, į jį būtina turi įsitraukti visų keturių lygmenų valdžia – ES, nacionalinės, vietos ir regioninės valdžios institucijos.

5.2.2. Kai kuriose valstybėse narėse veikia nacionaliniai komitetai, kuriems Vyriausybės turi pagrįsti griežtesnių teisinių nuostatų nei ES teisės aktuose nustatyti būtiniausi reikalavimai („perteklinio reglamentavimo“) reikalingumą. Valstybėse narėse, kuriose tokių institucijų nėra, nebūtina kurti naujų administracinių įstaigų, tačiau bet koku atveju ES standartus viršijančių reikalavimų priėmimo procesas šiose šalyse turėtų būti skaidrus.

5.2.3. Kaip ir ankstesnėse nuomonėse⁽¹¹⁾, EESRK rekomenduoja per naujų Europos teisės aktų poveikio vertinimus veiksmingiau atlikti poveikio MVĮ tyrimus. Jis ragina valstybes nares pasinaudoti alternatyvomis ir labai mažoms bendrovėms, laikantis ES teisės, nustatyti tam tikrų taisyklių išimtis. EESRK primena savo nuomonę, kad reglamentavimo naštos mažinimo tikslai turėtų būti grindžiami išsamiu vertinimu, įtraukiant pilietinę visuomenę ir vedant suinteresuotųjų subjektų dialogą. Tačiau įgyvendinant ES teisės aktus neturi būti abejojama dabartiniu valstybės narės piliečių, vartotojų, darbuotojų, investuotojų ir aplinkos apsaugos lygiu⁽¹²⁾.

5.2.4. EESRK pakartoja, kad pagal Sutartį įvairūs ES politikos tikslai yra lygiaverčiai ir homogeniški, ypač pabrėždamas labai konkurencingą socialiai atsakingą rinkos ekonomiką, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos, bei aukšto lygio aplinkos apsaugos ir aplinkos kokybės gerinimo.

5.2.5. EESRK ragina Europos Komisiją pagrįstais ir pateisinamais atvejais taip pat apsvarstyti galimybę naudoti paskatomis grindžiamus modelius, tarptautinius standartus ir gaires.

6. Poveikis užimtumui, vartotojų apsaugos ir aplinkos standartams

6.1. Pastaraisiais dešimtmečiais vartotojų, gamtos ir darbuotojų apsaugos srityse nustatyta daug visoje ES taikomų minimaliųjų standartų, kuriais siekiama Sąjungoje sukurti gerėjimo kryptimi didėjančią gyvenimo ir darbo sąlygų konvergenciją, t. y. didesnę socialinę konvergenciją, kaip nurodyta SESV 151 straipsnyje.

⁽¹¹⁾ OL C 197, 2018 6 8, p.1.

⁽¹²⁾ OL C 262, 2018 7 25, p. 22, 4.7.1 ir 4.8.3 punktai.

6.2. ES teisės aktų leidėjas sąmoningai paliko galimybę valstybėms narėms įgyvendinimo procese taikyti minimaliuosius standartus, kartu laikantis ES sutarties principų ir ypač nepažeidžiant proporcingumo. Todėl direktyvomis numatoma, kad valstybės narės per įgyvendinimo procesą gali atsižvelgti į savo taikomus aukštesnius standartus. EESRK pabrėžia, kad visais atvejais, kai valstybės narės nusprendžia siekti aukštesnių apsaugos standartų, tai turėtų būti daroma, be kita ko, atsižvelgiant į geresnio reglamentavimo principus.

6.3. Šie nacionaliniai standartai yra parengti vykdamas demokratinius derybų procesus, į kuriuos dideliu mastu įsitraukia Europos Sąjungos ir nacionaliniai socialiniai partneriai, ir tokie standartai teikia naudą darbuotojams, vartotojams ir bendrovėms. Laikantis ES sutarties tikslų, nustatant tokius minimaliuosius standartus turėtų būti siekiama užtikrinti geresnį bendrosios rinkos veikimą, kartu nedarant neigiamo poveikio aukštesniam apsaugos lygiui nacionaliniu lygmeniu. Į minimaliuosius ES teisės standartus dažnai įtraukiamos netgi aiškios nekintamumo išlygos, pagal kurias nurodoma, kad direktyvos įgyvendinimas negali būti pagrindas sumažinti aukštesnius nacionalinius standartus iki Europos standarto. Tačiau tai nereiškia, kad nacionaliniai standartai yra išskalti akmenyje ir niekada negali būti pakeisti.

6.4. ES teisės aktų perkėlimo į nacionalinę teisę metu valstybės narės, atlikdamos poveikio vertinimus, galėtų patikrinti, kokie bus socialiniai, ekonominiai ir kitokie padariniai.

6.5. Socialinėje politikoje, taip pat vartotojų ir aplinkos apsaugos srityje, ES teisės aktai užtikrina, kad valstybėse narėse nebūtų atsisakoma aukštesnių standartų ir kad jie būtų išsaugomi, į poveikio vertinimus įtraukiant visus suinteresuotuosius subjektus. Šiuo atžvilgiu EESRK ne kartą pareiškė nuomonę, kad geresnio reglamentavimo darbotvarkės rezultatas turėtų būti itin kokybiški ES teisės aktai, kuriais nebūtų kenkiama pagrindiniams politikos tikslams arba kuriamas spaudimas panaikinti reglamentavimą socialinės ir aplinkos apsaugos standartų, taip pat pagrindinių teisių srityse⁽¹³⁾.

6.6. EESRK dar kartą pabrėžia, kad Europos minimaliaisiais standartais, ypač įgyvendinant ES socialinę politiką, siekiama visoje ES suderinti gyvenimo ir darbo sąlygas kilimo kryptimi didinant konvergenciją. ES direktyvomis nustatyti minimalieji standartai neturėtų būti suvokiami kaip aukščiausias lygis, kurio niekada negalima viršyti perkeliant direktyvas į nacionalinės teisės sistemas.

6.7. EESRK remia geresnio reglamentavimo procesą ir pripažįsta jo pridėtinę vertę. Be to, jis perspėja, kad tai jokių būdu neturėtų būti naudojama kaip dingstis reikalavimams mažinti, ypač vartotojų, aplinkos, darbo teisės ir panašiose srityse, siekiant didinti gerovę, ekonomikos augimą ir tvarių darbo vietų kūrimą. EESRK įspėja, kad tai kurstygtų vis skeptiškesnį plačiosios visuomenės požiūrį į ES. EESRK nuomone, visuomenės pritarimui Europos susivienijimo procesui neturėtų kelti grėsmės reglamentavimo varžybos sunivelijuojant standartus.

2018 m. rugsėjo 19 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Luca JAHIER*

⁽¹³⁾ OL C 262, 2018, 7 25, p. 169 (1.1 ir 3.4 punktai), OLC 303, 2016 8 19, p. 45, (2.1, 2.2 ir 2.5 punktai) ir OL C 13, 2016 1 15, p. 192 (2.4 punktas).