

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru — Dosah subsidiarity a nadmernej regulácie na hospodárstvo a zamestnanosť**

**(prieskumné stanovisko na žiadosť rakúskeho predsedníctva Rady EÚ)**

(2018/C 440/05)

Spravodajca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Pomocný spravodajca: **Wolfgang GREIF**

Konzultácia	rakúske predsedníctvo Rady EÚ, 12. februára 2018
Právny základ	článok 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu
Prijaté v sekcii	4. septembra 2018
Prijaté v pléne	19. septembra 2018
Plenárne zasadnutie č.	537
Výsledok hlasovania	192/1/1
(za/proti/zdržalo sa)	

## 1. Závery a odporúčania

1.1. EHSV víta žiadosť rakúskeho predsedníctva Rady EÚ o vypracovanie prieskumného stanoviska na tému *Dosah subsidiarity a nadmernej regulácie na hospodárstvo a zamestnanosť*. Stanovisko je prínosom a obohatením v súvislosti s prebiehajúcou diskusiou o lepšej právnej regulácii, ktorá je zameraná na zabezpečenie právnej istoty, jasných pravidiel a zabezpečenie toho, aby „regulačné zaťaženie podnikov, občanov alebo orgánov verejnej správy bolo obmedzené na minimum“<sup>(1)</sup>. Súčasná úroveň ochrany občanov, spotrebiteľov, pracovníkov, investorov a životného prostredia v členských štátoch sa pri vykonávaní právnych predpisov EÚ nesmie spochybňovať.

1.2. EHSV opakovane pripomína svoju požiadavku, aby sa otázky týkajúce sa budúcnosti vrátane diskusií o právomociach a úrovni regulácie riešili na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ a aby boli do nich v plnej miere zapojení sociálni partneri a ostatné organizácie občianskej spoločnosti. Ide o základné vyjadrenie viacúrovňovej participatívnej demokracie, a preto sa v EÚ a členských štátoch musí posilniť.

1.3. EHSV zdôrazňuje prvoradý význam zásad subsidiarity a proporcionality na zabezpečenie komplexnej a spoľahlivej tvorby právnych predpisov EÚ. Výbor zdôrazňuje, že EÚ by sa mala zamerať na oblasti, v ktorých právo EÚ predstavuje významnú pridanú hodnotu. Európska Komisia by preto mala určiť problematické otázky, ktoré treba skutočne čo najefektívnejšie riešiť na úrovni EÚ. Ak je pri rozhodnutiach potrebné zohľadniť vnútroštátne, regionálne a miestne danosti, príslušné orgány by mali mať možnosť ich špecifikovať, pričom by sa mali aktívne zapojiť aj príslušné zainteresované strany vrátane sociálnych partnerov.

1.4. V rámci EHSV existujú rôzne názory týkajúce sa pojmu nadmernej regulácie (tzv. gold-plating), ktoré odrážajú rôzne názory jednotlivých aktérov. Hoci pre nadmernú reguláciu neexistuje jasne vymedzená definícia, vo všeobecnosti odkazuje na situáciu, keď členské štáty pri transpozícii právnych predpisov EÚ do vnútroštátneho práva zavádzajú požiadavky, ktoré prekračujú rámec minimálnych požiadaviek stanovených v právnych predpisoch EÚ (väčšinou v smerniciach). Európska komisia by mala vypracovať usmernenia s cieľom pomôcť členským štátom správne transponovať príslušné požiadavky právneho aktu, pričom sa musia rešpektovať zásady subsidiarity a proporcionality, ako aj spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže.

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

1.5. EHSV konštatuje, že najmä vzhľadom na subsidiaritu a proporcionalitu a v súlade s právom EÚ majú členské štáty výlučnú právomoc prijímať dodatočné opatrenia okrem opatrení stanovených v (minimálnych) požiadavkách EÚ, s cieľom zohľadniť svoje osobitné vlastnosti. Takéto rozhodnutia by sa mali vykonávať transparentne po konzultácii so sociálnymi partnermi a zainteresovanými stranami a mali by byť v súlade s právnymi predpismi EÚ. EHSV v tejto súvislosti nespochybňuje zvrchovanosť členských štátov, ich slobodu a zodpovednosť pri stanovovaní vnútroštátnych právnych predpisov a postupov.

1.6. EHSV vyzýva inštitúcie EÚ a členské štáty, aby vyvíjali väčšie úsilie zamerané na znižovanie neprimeranej administratívnej záťaže s cieľom podporiť rast a udržateľnú tvorbu pracovných miest.

1.6.1. V rámci prípravy viacročného finančného rámca (VFR) na roky 2021 – 2027 EHSV naliehavo žiada Európsku komisiu, aby urýchlene prijala opatrenia na odstránenie zbytočnej administratívnej záťaže, ktorá vo výraznej miere brzdí investície z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), ako je štátna pomoc, dodržiavanie súladu v oblasti verejného obstarávania, postupy v rámci auditu a oneskorené prijatie univerzálnych podrobných usmernení, a dokonca ich prijímanie so spätnou platnosťou.

1.6.2. EHSV zdôrazňuje, že zbytočná regulačná a administratívna záťaž je pre podniky, občanov a verejné orgány prekážkou pri maximalizácii prínosov a minimalizácii regulačných nákladov. Opätovne zdôrazňuje, že je potrebná zjednodušená, súdržná a kvalitnejšia regulácia, ktorú treba správne chápať a vykonávať, pričom sa musia v rovnakej miere zapojiť všetky štyri úrovne riadenia (úroveň EÚ, ako aj vnútroštátna, regionálna a miestna úroveň).

1.6.3. EHSV rovnako ako vo svojich predchádzajúcich stanoviskách<sup>(2)</sup> odporúča, aby Európska komisia v rámci posúdení vplyvu vykonala dôkladný test MSP.

1.7. EHSV opakovane pripomína, že európske minimálne normy, najmä pokiaľ ide o sociálnu politiku EÚ, politiku EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa a environmentálnu politiku, sú zamerané na aproximáciu životných a pracovných podmienok v celej EÚ s cieľom dosiahnuť lepšiu konvergenciu. Minimálne normy v smerniciach EÚ by sa nemali považovať za „maximálnu úroveň“, ktorá sa pri ich transpozícii do vnútroštátnych právnych poriadkov nesmie prekročiť. EHSV sa však domnieva, že verejnú podporu európskeho procesu integrácie by nemala ohrozovať regulačná súťaž v podobe znižovania úrovne noriem. Všetky rozhodnutia sa musia prijať transparentne a na základe otvoreného dialógu so sociálnymi partnermi a organizáciami občianskej spoločnosti.

## 2. Úvod

2.1. Rakúske predsedníctvo Rady EÚ požiadalo EHSV o vypracovanie prieskumného stanoviska na tému *Dosah subsidiarity a nadmernej regulácie na hospodárstvo a zamestnanosť*.

2.2. EHSV konštatuje, že žiadosť sa týka zásady subsidiarity aj nadmernej regulácie a rozširuje súčasnú diskusiu o lepšej právnej regulácii, ku ktorej sa už EHSV vyjadril vo viacerých nedávno prijatých stanoviskách<sup>(3)</sup>.

2.3. Problematika subsidiarity najnovšie nadobudla nový význam, v neposlednom rade vďaka Bielej knihe o budúcnosti Európy. Osobitná skupina pre subsidiaritu a proporcionalitu, ktorú zriadila Komisia pod vedením jej predsedu Junckera v novembri 2017, predložila správu s odporúčaniami s cieľom zlepšiť uplatňovanie zásad subsidiarity<sup>(4)</sup>.

EHSV považuje obsah správy v určitých aspektoch za obmedzený a domnieva sa, že dôvodom je obmedzené zloženie osobitnej skupiny. Preto dôrazne odporúča, aby boli do nadväzujúcich podujatí aktívne zapájaní zástupcovia občianskej spoločnosti. Výbor sa domnieva, že je naliehavo potrebné riešiť otázku proporcionality opatrení na úrovni EÚ, a čo je ešte dôležitejšie, oblasti, v ktorých by EÚ mala zintenzívniť, znížiť alebo dokonca zmraziť svoju činnosť v súlade so záujmami občanov, hospodárstva a ostatných spoločenských záujmov.

2.4. EHSV upozorňuje, že tieto otázky týkajúce sa budúcnosti sa musia riešiť na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ za účasti sociálnych partnerov a ostatných organizácií občianskej spoločnosti. Ak by sa im pri príprave a vykonávaní vnútroštátnych politík a politík EÚ poskytol rovnaký priestor ako orgánom na miestnej a regionálnej úrovni, mohli by priamo prispieť ku konkrétnej realizácii horizontálnej subsidiarity v praxi.

<sup>(2)</sup> Ú. v. EÚ C 197, 8.6.2018, s. 1.

<sup>(3)</sup> Ú. v. EÚ C 434, 15.12.2017, s. 11, Ú. v. EÚ C 13, 15.1.2016, s. 192, Ú. v. EÚ C 303, 19.8.2016, s. 45, Ú. v. EÚ C 487, 28.12.2016, s. 51, Ú. v. EÚ C 262, 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. EHSV víta skutočnosť, že rakúske predsedníctvo Rady EÚ uznalo hodnotu rozsiahlej expertízy sociálnych partnerov a organizácií občianskej spoločnosti pri vypracúvaní, vykonávaní a hodnotení politických opatrení na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ. Ide o základné vyjadrenie viacúrovňovej participatívnej demokracie, a preto sa musí v EÚ a členských štátoch posilniť.

2.6. EHSV v tejto súvislosti vyzýva osobitnú skupinu, aby náležite zohľadnila jeho stanoviská o subsidiarite a proporionalite, ktoré sú tiež základom pre pripomienky a odporúčania uvádzané v tomto stanovisku.

### 3. Zásada subsidiarity

3.1. Zásada subsidiarity stanovená v článku 5 ZEÚ má zabezpečiť, aby opatrenia EÚ neprekračovali rámec potrebný na dosiahnutie cieľov zmluvy a aby EÚ konala v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, iba vtedy, ak ciele legislatívneho opatrenia možno na úrovni EÚ dosiahnuť efektívnejšie, ako na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

3.2. EHSV zdôrazňuje mimoriadny význam týchto zásad v nadnárodnom spoločenstve, ako je EÚ a výslovne víta nástroje zavedené Lisabonskou zmluvou, pokiaľ ide o súlad so zásadou subsidiarity, a to počnúc preskúmaním subsidiarity pred prijatím legislatívneho aktu až po sťažnosti vnútroštátnych zákonodarných orgánov týkajúcich sa subsidiarity.

3.3. EHSV tiež zdôrazňuje, že všetky oblasti stanovené v ZFEÚ potrebujú dobre fungujúcu Európu a že zásada subsidiarity sa nesmie používať na potlačanie opatrení EÚ, ktoré majú jasnú európsku pridanú hodnotu, aby sa a priori uprednostňovali vnútroštátne prístupy alebo dokonca aby sa EÚ vopred vylúčila z kľúčových politických oblastí. Mali by sa prijímať len pravidlá s európskou pridanou hodnotou. EHSV sa domnieva, že výzvy, ktorým v súčasnosti čelí európsky kontinent, si nevyžadujú renacionalizáciu v zmysle „menej Európy“, ale skôr odvážne kroky smerujúce k lepšej Európe ústretovej voči svojim občanom, ktorá podporuje aj súdržnosť.

3.4. EHSV uznáva, že členské štáty zohrávajú pri vykonávaní právnych predpisov EÚ kľúčovú úlohu, a to najmä pri transpozícii smerníc, ktoré sú záväzné, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Zároveň je však vnútroštátnym orgánom ponechaná voľba formy a metód vykonávania, ako aj možnosť rozhodnúť sa v súlade s právom EÚ zlepšovať normy, ak to považujú za užitočné. Transpozícia by zároveň nemala brániť spravodlivým podmienkam hospodárskej súťaže medzi všetkými aktérmi vnútorného trhu, keďže je to dôležité v záujme jeho správneho fungovania.

3.5. Členské štáty sú zodpovedné za presnú a včasnú transpozíciu smerníc a úlohou Európskej komisie ako strážkyne zmlúv je zabezpečiť ich riadne vykonávanie na vnútroštátnej úrovni. Táto „spoločná zodpovednosť“ by mala byť jasná už na úplnom začiatku legislatívneho procesu: dobré vykonávanie závisí od jasného, transparentného a komplexného posúdenia vplyvu ako základu nového právneho predpisu EÚ, od jasného a jednoduchého jazyka návrhu a realistických lehôt na vykonávanie daného právneho predpisu.

3.6. EHSV upozorňuje, že dokonca aj v prípade splnenia uvedených požiadaviek sa môže preukázať, že vykonávanie na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni je nedostatočné a/alebo neefektívne. V tejto súvislosti opakovane vyzýva Európsku komisiu, aby v súlade so svojimi právomocami systematicky zvyšovala svoje úsilie s cieľom postupovať rýchlejšie a dôslednejšie v prípadoch, keď členské štáty transponujú právne predpisy EÚ nesprávne alebo ich vôbec netransponovali, potom ako preskúmala všetky možnosti spolupráce<sup>(5)</sup>.

3.7. EHSV konštatuje, že množstvo právnych a politických záväzkov sa vníma tak, že prekračujú právomoci inštitúcií EÚ a zasahujú do rozsahu pôsobnosti členských štátov a do riešení, ktoré si zvolia (napr. vnútroštátne priemyselné vzťahy a iniciatívy odborových zväzov, dôchodky, zdravotníctvo a ostatné systémy sociálneho zabezpečenia alebo regulácia povolání, ako napr. kvalifikačné kritériá v zdravotníctve).

(<sup>5</sup>) Ú. v. EÚ C 262, 25.7.2018, s. 22; Ú. v. EÚ C 18, 19.1.2017, s. 10.

EHSV preto namieta nielen proti takémuto prekračovaniu právomocí zo strany inštitúcií EÚ, ale aj proti presunu dôležitých regulačných oblastí ZFEÚ, ako je napr. ochrana spotrebiteľa, normy v oblasti ochrany životného prostredia a európska sociálna politika na národnú úroveň pod zámienkou subsidiarity.

#### 4. Odstraňovanie zbytočnej regulačnej a administratívnej záťaže – nadmerná regulácia (tzv. gold-plating)

##### 4.1. Diskusia o nadmernej regulácii

4.1.1. Členské štáty pri transpozícii právnych predpisov EÚ niekedy prijímajú prísnejšie alebo progresívnejšie opatrenia, ako sú minimálne požiadavky stanovené v právnych predpisoch EÚ (najmä v smerniciach), alebo nevyužívajú možnosti, ktoré ponúka smernica s cieľom prípadného zjednodušenia. Tento jav sa v mnohých dokumentoch nazýva nadmernou reguláciou (tzv. gold-plating). V prvom prípade ide o „aktívnu nadmernú reguláciu“ a v druhom prípade o „pasívnu nadmernú reguláciu.“

4.1.2. V rámci EHSV existujú rôzne názory týkajúce sa nadmernej regulácie, ktoré odrážajú aj rôzne názory jednotlivých aktérov. Pre niektoré zainteresované strany ide o nadmerné množstvo noriem, usmernení a postupov nahromadených na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, ktoré spôsobujú zbytočnú administratívnu záťaž a predstavujú prekážku pre plánované politické ciele, ktoré sa majú dosiahnuť transpozíciou právneho predpisu. Iné zainteresované strany však zastávajú názor, že používaním stigmatizovaného výrazu „nadmerná regulácia“ by sa mohli spochybníť vyspelé a demokraticky prijaté normy členských štátov zavedené do ich právnych systémov, najmä v oblasti práce, ochrany spotrebiteľov a environmentálneho práva, ako aj v spojitosti so slobodnými povolaniami.

4.1.3. EHSV požaduje pragmatický a vyvážený prístup a na účely tohto stanoviska sa bude zameriavať na neutrálnu a presnejšiu terminológiu v súlade s Medziinštitucionálnou dohodou o lepšej tvorbe práva z mája 2016.

##### 4.2. Definícia nadmernej regulácie

4.2.1. Výbor navrhuje, aby sa „nadmerná regulácia“ vymedzila presnejšie. V prípadoch, keď členské štáty transponujú obsah právneho predpisu EÚ ambicióznejšie (z hľadiska predmetu regulácie a procesného hľadiska) alebo ak sa usilujú o súlad s vnútroštátnymi právnymi predpismi, možno použiť pojmy ako „pokročilejšie ustanovenia“, „prísnejšie ustanovenia“ alebo „prísnejšie požiadavky.“ Pojem „nadmerná regulácia“ by sa mal obmedziť na prípady, keď sa pri transpozícii do vnútroštátneho práva pridávajú do legislatívy EÚ neopodstatnené a zbytočné dodatky, ktoré nemožno odôvodniť jedným alebo viacerými cieľmi navrhovaného opatrenia a ktoré spôsobujú zbytočnú administratívnu záťaž. Pojem „nadmerná regulácia“ (tzv. gold-plating) je v každom prípade veľmi všeobecný a jeho preklad do mnohých jazykov je zavádzajúci, a preto by sa mal nahradiť oveľa konkrétnejším pojmom.

4.2.2. EHSV nezávisle od terminológie (aj keď sa môže použiť pojem „nadmerná regulácia“) opakovane pripomína, že táto koncepcia by sa najmä nemala vzťahovať na:

- obmedzenie zavedených noriem v oblastiach, ako sú pracovné a sociálne právo, právo v oblasti ochrany spotrebiteľov alebo environmentálne právo pri transponovaní právnych predpisov EÚ,
- vnútroštátne opatrenia, ktoré nesúvisia (z objektívneho alebo časového hľadiska) s transpozíciou práva EÚ,
- sprísnenie všeobecných ustanovení právnych predpisov EÚ pri ich transpozícii (napr. stanovenie konkrétnych právnych sankcií v prípade porušenia práva),
- uplatnenie jednej alebo viacerých konkrétnych možností transponovania práva EÚ,
- pokročilé vnútroštátne ustanovenia prekračujúce minimálne normy založené na „doložkách o zákaze zníženia úrovne ochrany“ v práve EÚ,
- uplatňovanie obsahu smernice na podobné prípady s cieľom zabezpečiť koherentnosť a konzistentnosť vnútroštátnych právnych predpisov.

4.2.3. EHSV pripomína, že zásada subsidiarity umožňuje členským štátom zaviesť prísnejšie opatrenia a uplatniť si právo zabezpečiť dosiahnutie rôznych cieľov (napr. hospodárskych, sociálnych alebo environmentálnych cieľov) a preukázať angažovanosť, pokiaľ ide o uplatňovanie vysokej úrovne ochrany, osobitnú povahu právnych nástrojov, ako napr. „smerníc“, ako aj určité obmedzenia v oblasti právomocí. EHSV zdôrazňuje, že takéto prísnejšie záväzky by sa mali prijať iba po transparentnej a inkluzívnej diskusii so sociálnymi partnermi a zainteresovanými stranami a v duchu vzájomného porozumenia a vyváženého rozhodovacieho procesu.

#### 4.3. Nadmerná regulácia a lepšia právna regulácia

4.3.1. V kontexte programu lepšej právnej regulácie Európska komisia uznáva právo členských štátov uplatňovať prísnejšie normy ako normy stanovené v právnych predpisoch EÚ (tzv. gold plating), znepokojuje ju však nedostatočná transparentnosť v tejto súvislosti. Spojené kráľovstvo, Holandsko, Belgicko, Nemecko a Rakúsko zaviedli postupy na zisťovanie prípadov nadmernej regulácie. V Spojenom kráľovstve a Holandsku je nadmerná regulácia regulovaná prostredníctvom centralizovaných oficiálnych politík zameraných na podporu hospodárskeho rastu.

4.3.2. EHSV v žiadnom prípade nespochybňuje ustanovenia Zmluvy, najmä pokiaľ ide o právomoci EÚ alebo členských štátov, no opakovane poukazuje na význam dodržiavania „všeobecných zásad práva Únie, ako napríklad demokratickej legitimity, subsidiarity, proporcionality a právnej istoty.“ To okrem iného znamená rešpektovať demokratickú zvrchovanosť členských štátov, slobodu a zodpovednosť za navrhovanie vnútroštátnych právnych predpisov a postupov, ktoré v tejto súvislosti náležite zohľadňujú úlohu sociálnych partnerov. EHSV vždy žiadal, aby sa pri navrhovaní právnych predpisov presadzovala jednoduchosť, jasnosť a konzistentnosť, ako aj väčšia transparentnosť v legislatívnom procese.

4.3.3. Výbor opakovane zdôrazňoval, že „európske právne predpisy sú základným integračným faktorom a nepredstavujú záťaž alebo náklady, ktoré by sa mali znižovať. Pokiaľ sú vyvážené, primerané a nediskriminačné, sú naopak významnou zárukou ochrany, presadzovania a právnej istoty pre všetkých európskych aktérov a občanov (6).“ Výbor opakovane pripomína svoj postoj, že právne predpisy EÚ sú nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmluvy a stanovenie podmienok na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, ktorý prinesie úžitok verejnosti, podnikom a občanom (7). V súlade s článkom 3 ZFEÚ právne predpisy taktiež pomáhajú zlepšiť kvalitu života, chrániť verejný záujem a základné práva, presadzovať vysokú úroveň sociálnej ochrany a ochrany životného prostredia a zaručiť právnu istotu a predvídateľnosť. Mali by tiež zabrániť narušeniu hospodárskej súťaže a sociálnemu dumpingu (8).

4.3.4. Pri transpozícii smerníc členské štáty niekedy dopĺňajú prvky, ktoré nemajú jasnú súvislosť s príslušným právnym predpisom EÚ. EHSV sa domnieva, že na takéto doplnenia by sa malo poukázať buď prostredníctvom transponovaného zákona alebo prostredníctvom súvisiacich dokumentov. Vo všeobecnosti treba považovať za legitímne, ak členské štáty dopĺňajú právne akty EÚ, ktorými sa zavádza minimálna harmonizácia, pokiaľ je tento ich postup transparentný a rešpektujú sa ním zásady nediskriminácie a proporcionality. Existuje mnoho príkladov neminimalistickej transpozície smerníc členskými štátmi, ktoré možno považovať za nadmernú reguláciu.

4.3.5. Výbor zdôrazňuje, že v prípade minimálnej harmonizácie môžu členské štáty navrhnúť ustanovenia, ktorých cieľom je podpora zamestnanosti, zlepšovanie životných a pracovných podmienok, primeraná sociálna ochrana, vysoká a udržateľná miera zamestnanosti a boj proti vylučovaniu (článok 151 ZFEÚ), podpora a rozvoj MSP, ako aj vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia a spotrebiteľov (článok 168 a článok 169 ZFEÚ) a ochrany v oblasti životného prostredia (článok 191v ZFEÚ), a zároveň by nemali vytvárať zbytočnú regulačnú a administratívnu záťaž.

4.4. EHSV sa domnieva, že nasledujúce opatrenia pomôžu predchádzať zbytočnej regulačnej a administratívnej záťaži:

- Komisia by mala vykonávať integrované posúdenia vplyvu v rámci európskych právnych predpisov, v ktorých by sa náležite zohľadňovala zbytočná záťaž a všetky ostatné vplyvy v súvislosti s ktorýmkoľvek podstatným regulačným právnym predpisom,
- legislatíva EÚ sa musí posudzovať na základe vlastných kvalít a na individuálnom základe, aby sa dosiahla cieľená harmonizácia, ktorá v závislosti od okolností umožní takú formu harmonizácie, ktorá bude v niektorých oblastiach pokrokovejšia ako v ostatných oblastiach. Je v právomoci Európskej komisie, aby na základe posúdení vplyvu navrhla vhodnú úroveň harmonizácie, ktorá bude zohľadňovať potrebu vysokej úrovne ochrany,

(6) Pozri okrem iného bod 1.2 stanoviska EHSV o programe REFIT (Ú. v. EÚ C 303, 19.8.2016, s. 45).

(7) COM(2012) 746 final, s. 2.

(8) Ú. v. EÚ C 303, 19.8.2016, s. 45, bod 2.1.

- členské štáty by pri transpozícii právnych predpisov EÚ na vnútroštátnej a regionálnej úrovni mali postupovať úplne transparentne, pokiaľ ide o všetky dodatočné požiadavky, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na jednotný trh, konkurencieschopnosť a rast,
- ak niektorý členský štát uplatňuje menej prísne predpisy ako iný členský štát, neznamená to automaticky, že tieto jeho predpisy sú neprimerané a nezlučiteľné s právom EÚ. Posúdenie musí členský štát vykonať na individuálnom základe, pričom treba zohľadniť názory všetkých zainteresovaných strán a celkový regulačný kontext. Posúdenie vplyvu môže byť v tomto smere dôležitým nástrojom;
- Všetky dodatočné požiadavky počas transpozície smerníc by mali sprevádzať dokumenty, v ktorých budú transparentne uvedené konkrétne dôvody pre tieto doplnenia.

4.5. Európska komisia by mala vypracovať usmernenia s cieľom pomôcť členským štátom správne transponovať príslušné požiadavky právneho aktu, pričom sa musia rešpektovať zásady subsidiarity a proporcionality a spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže, aby sa zabránilo tomu, že podniky a ostatné zainteresované strany sa v porovnaní so svojimi partnermi v iných členských štátoch dostanú do konkurenčnej nevýhody. EHSV v tejto súvislosti opakuje svoju požiadavku, aby sa do týchto postupov týkajúcich sa transponovania v čo najväčšej miere zapojili sociálni partneri a ostatné príslušné zainteresované strany a aby sa členské štáty a národné a regionálne parlamenty intenzívne zúčastňovali na príslušných hodnoteniach *ex post* <sup>(9)</sup>.

4.6. Odporúčania EHSV pre účinnú transpozíciu:

4.6.1. Členské štáty by mali mať na zreteli príslušné vykonávacie lehoty, aby mali dostatočný čas na konzultácie so všetkými príslušnými zainteresovanými stranami:

- pri príprave národných rámcových pozícií pre prvé rokovania v pracovných orgánoch členských štátov treba venovať pozornosť transpozičným lehotám,
- mali by overiť, či smernice EÚ stanovujú dve lehoty: lehotu na vypracovanie vnútroštátnych vykonávacích právnych predpisov a druhú týkajúcu sa dátumu, keď právny predpis musí nadobudnúť právnu účinnosť,
- transpozičná lehota sa musí dodržať a monitorovať počas celého legislatívneho procesu,
- vykonávacie plány Európskej komisie poskytujú podporu a pomoc.

4.6.2. Konzultácie:

- pomoc Európskej komisie poskytovaná na úrovni EÚ počas procesu vykonávania v podobe odporúčaní a diskusií v skupinách expertov môže byť užitočná a prispieva k spoločnému porozumeniu medzi členskými štátmi,
- Európska komisia by mala prispôsobiť súčasnú metodiku transpozície (usmernenia), aby sa zabezpečilo nielen to, že transpozícia smerníc nebude v rozpore s právnymi predpismi EÚ, ale aby sa taktiež zabezpečila efektívnosť transpozície,
- Európska komisia by mohla ďalej rozvíjať poskytovanie špecializovaných webových platforiem (ako je súčasne elektronické rozhranie pre oznamovanie) alebo elektronickej databázy pre konkrétne právne predpisy EÚ s cieľom vymieňať si najlepšie postupy. Podporovať by sa malo viacúrovňové riadenie zahŕňajúce všetky príslušné zainteresované strany.

4.6.3. Terminológia a delegované akty:

- členské štáty by mali počas celého procesu rokovaní v Rade kontrolovať presnosť dohodnutej terminológie,
- v skorej fáze rokovaní treba čo najskôr vymedziť základné pojmy a definície,
- Európska komisia musí zohľadniť rozdielne významy pojmov a definícií v členských štátoch,

<sup>(9)</sup> Ú. v. EÚ C 262, 25.7. 2018, s. 22, bod 1.2.

- definície uvádzané v konkrétnych právnych predpisoch by mali byť konzistentné s definíciami uvádzanými v iných právnych predpisoch EÚ,
- pri delegovaných aktoch by sa mali dodržiavať požiadavky uvedené v článku 290 ZFEÚ, pričom v základnom legislatívnom akte by sa mali stanoviť jasné a jednoznačné definície,
- delegované akty by sa mali zväziť iba v prípade nepodstatných prvkov legislatívneho aktu a iba tieto časti by sa mohli dopĺňať a meniť<sup>(10)</sup>.

## 5. Špecifické citlivé oblasti

### 5.1. Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF)

5.1.1. Európska politika súdržnosti, konkrétne štrukturálne fondy a najmä Európsky sociálny fond, ktoré sa realizujú v zložitom administratívnom, inštitucionálnom a regulačnom prostredí, predstavujú špecifickú oblasť, v ktorej môže mať zbytočná a zaťažujúca transpozícia negatívny účinok na politiky EÚ. V tejto súvislosti vnútroštátne a/alebo regionálne pravidlá namiesto toho, aby iba predpisovali dodržiavanie minimálnych (európskych) požiadaviek, k nim často „pridávajú“ ďalšie požiadavky. Mnohé z týchto pravidiel majú za následok dodatočnú administratívnu záťaž. Treba poznamenať, že dodatočné požiadavky často vychádzajú z predpokladu, že sú dôležité, užitočné, potrebné a sú výsledkom demokratického procesu.

5.1.2. V rámci prípravy VFR na roky 2021 – 2027 EHSV naliehavo žiada Európsku komisiu, aby urýchlene prijala opatrenia na odstránenie zbytočnej administratívnej záťaže, ktorá vo výraznej miere brzdí investície z EŠIF, ako je štátna pomoc, dodržiavanie súladu v oblasti verejného obstarávania, postupy v rámci auditu a oneskorené prijatie univerzálnych podrobných usmernení, a dokonca ich prijímanie so spätnou platnosťou. Za zníženie zbytočnej administratívnej záťaže alebo jej odstránenie nesú spoločnú zodpovednosť všetky zainteresované strany.

5.1.3. Nevhodné postupy by mohli viesť k nedostatku dôvery v celom systéme vykonávania EŠIF. Patria medzi ne prístup odmietania rizika na všetkých úrovniach, nedostatočná konzistentnosť pri výklade odpovedí od jednotlivých generálnych riaditeľstiev Európskej komisie, pretrvávajúce nedostatky v harmonizácii pravidiel týkajúcich sa EŠIF na vnútroštátnej, miestnej a regionálnej úrovni, obavy z nedodržania pravidiel poskytovania štátnej pomoci, rôzne politické prístupy k verejnému obstarávaniu na úrovni EÚ (dôraz na transparentnosť) a vnútroštátnej úrovni (dôraz na hodnotu za peniaze) a rozdiely vo vnútroštátnych administratívnych kultúrach.

5.1.4. Nevhodné postupy by mohli nepriaznivo ovplyvniť aj príjemcov, ako aj subjekty programu a zvýšiť administratívne náklady a administratívne zaťaženie pri vykonávaní EŠIF, čím by sa znížila ich príťažlivosť. Neexistujúce alternatívne systémy riešenia sporov by mohli mať nepriaznivý účinok na spoločnosti a najmä na MSP: oneskorené platby, administratívne zaťaženie, nevhodná kontrola, odmietnutie projektov, vylúčenie z kolektívnych opatrení atď. EHSV preto vyzýva na vytvorenie špecializovaných systémov riešenia sporov.

5.1.5. Odporúčania týkajúce sa budúcich opatrení pre roky 2021 – 2027:

5.1.5.1. Znižovanie administratívnej záťaže v oblasti riadenia a kontroly:

- rýchle opatrenia na úrovni EÚ a vnútroštátnej úrovni s cieľom určiť, a podľa možnosti, odstrániť nadbytočné praktiky, procesy a postupy a navrhnúť účinnejšie riešenia založené na osvedčených postupoch,
- „spoločné riadenie“ je zásadnou príčinou zložitosti EŠIF. V oblastiach, v ktorých sa správa a kontrola EŠIF realizuje na základe vnútroštátnych noriem (decentralizované riadenie), by sa malo uplatňovať „integrovateľný prístup“,
- členské štáty by mali preskúmať vlastné audity a vlastné systémy riadenia a kontroly s cieľom odhaľovať a odstraňovať zbytočné a prekrývajúce sa pravidlá, pričom by sa malo zároveň zabezpečiť správne využívanie finančných prostriedkov EÚ,
- pri vypracúvaní príslušných pravidiel a postupov by Európska komisia mala viac zohľadňovať intenzitu pomoci a osobitosti jednotlivých modelov a mechanizmov vykonávania (napr. granty, finančné nástroje, zjednodušené náklady atď.).

<sup>(10)</sup> CES248-2013 (informačná správa) (Ú. v. EÚ C 13, 15.1.2016, s. 145).

5.1.5.2. EHSV žiada, aby sa zjednodušili a zefektívnila pravidlá poskytovania štátnej pomoci vrátane odstránenia všetkých zdrojov neistoty pri ich uplatňovaní. Mali by sa zväziť možné zmeny, prípadne aj pokiaľ ide o platné pravidlá tak, aby sa k podobným projektom EŠIF pristupovalo rovnako ako k projektom financovaným z EFSI, ktoré riadi priamo Európska komisia, ako napr. program Horizont 2020. EHSV zároveň upozorňuje, že treba obmedziť počet výkladových a usmerňujúcich poznámok a dokumentov vychádzajúcich z otázok a odpovedí, aby nevytvárali ďalšiu vrstvu de facto právnych predpisov. Odporúča nahradiť ich rozsiahlym šírením osvedčených postupov a zabrániť uplatňovaniu so spätnou účinnosťou. Žiada Európsku komisiu, aby upustila od prípravy usmernení platných pre všetky členské štáty na základe žiadosti jedného alebo niekoľkých členských štátov, resp. problémov, ktoré príslušný členský štát alebo členské štáty musia riešiť.

5.1.5.3. V snahe riešiť rôzne prístupy súvisiace s pravidlami verejného obstarávania EHSV navrhuje vytvoriť spoločnú pracovnú skupinu zloženú zo zástupcov príslušných generálnych riaditeľstiev a fondov, ktorá sa bude v prípade potreby zaoberať konzistentným výkladom pravidiel a poskytovať konzistentné poradenstvo a jednotný prístup k finančným opravám.

5.1.5.4. EHSV zastáva názor, že pri vykonávaní EŠIF by sa mala subsidiarita lepšie uplatňovať, pričom členské štáty by mali mať možnosť overovať dodržiavanie vnútroštátnych pravidiel. Vyzýva členské štáty, aby v novom programovom období v plnej miere využívali možnosti zjednodušenia, upustili od nadmernej regulácie, ktorá sa tu vzťahuje na všetky normy, usmernenia a vykonávacie postupy, ktoré možno považovať za zbytočné so zreteľom na politické ciele stanovené riadiacimi orgánmi, a odstránili zbytočnú administratívnu záťaž.

## 5.2. Dosiahnuť lepšiu právnu reguláciu

5.2.1. EHSV zdôrazňuje, že zbytočná regulačná a administratívna záťaž je pre podniky, občanov a verejné orgány prekážkou. Opätovne zdôrazňuje, že je potrebná zjednodušená, súdržná a kvalitnejšia regulácia, ktorú treba správne chápať a vykonávať transparentne, pričom sa musia v rovnakej miere zapojiť všetky štyri úrovne riadenia (úroveň EÚ, ako aj štátna, regionálna a miestna úroveň).

5.2.2. Niektoré členské štáty majú národné výbory, ktorým musia vlády zdôvodniť prípady, keď sa zaviedli prísnejšie pravidlá než sú minimálne úrovne stanovené v legislatíve EÚ (nadmerná regulácia). V členských štátoch, v ktorých takéto výbory neexistujú, nie je potrebné vytvárať nové administratívne orgány, no proces prijímania akýchkoľvek požiadaviek prekračujúcich normy EÚ by v týchto krajinách mal byť transparentný.

5.2.3. Pokiaľ ide o návrhy nových európskych legislatívnych aktov, EHSV rovnako ako vo svojich predchádzajúcich stanoviskách<sup>(1)</sup> odporúča, aby sa v posúdeniach vplyvu vykonávali testy MSP efektívnejšie. Vyzýva členské štáty, aby využili možnosti oslobodiť mikropodniky od niektorých pravidiel v súlade s právom EÚ. EHSV opakuje svoj názor, že ciele znižovania regulačnej záťaže by mali vychádzať z komplexného hodnotenia vrátane dialógu s občianskou spoločnosťou a zainteresovanými stranami. Súčasná úroveň ochrany občanov, spotrebiteľov, pracovníkov, investorov a životného prostredia v členských štátoch sa pri vykonávaní právnych predpisov EÚ nesmie spochybňovať<sup>(12)</sup>.

5.2.4. EHSV opakovane poukazuje na paritu a homogénnosť rôznych cieľov politik EÚ v súlade so Zmluvou a vyzdvihuje najmä sociálne zodpovedné trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality.

5.2.5. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby zohľadňovala využívanie modelov založených na stimuloch a medzinárodné normy a usmernenia vždy, keď je to vhodné a opodstatnené.

## 6. Vplyv na normy v oblasti zamestnanosti, ochrany spotrebiteľa a životného prostredia

6.1. V posledných desaťročiach sa v oblasti ochrany spotrebiteľa, životného prostredia a pracovníkov zaviedlo niekoľko celoeurópskych minimálnych noriem, ktorých cieľom je dosiahnuť zblížovanie životných a pracovných podmienok v EÚ, o. i. dosiahnuť vzostupnú sociálnu konvergenciu v súlade s článkom 151 ZFEÚ.

<sup>(1)</sup> Ú. v. EÚ C 197, 8.6.2018, s. 1.

<sup>(12)</sup> Ú. v. EÚ C 262, 25.7. 2018, s. 22, (bod 4.7.1 a bod 4.8.3).



6.2. Zákonnodarca EÚ úmyselne ponechal členským štátom priestor na to, aby uplatňovali minimálne normy v súlade so zásadami stanovenými v Zmluve o EÚ, najmä pokiaľ je dodržaná zásada proporcionality. V dôsledku toho sa v smerniciach stanovuje, že členské štáty môžu pri vykonávaní zohľadňovať vlastné prísnejšie normy. EHSV zdôrazňuje, že ak sa členské štáty rozhodnú uplatniť ambicioznejšie normy ochrany, môžu okrem iného zohľadňovať zásady lepšej právnej regulácie.

6.3. Tieto národné normy sú výsledkom demokratických rokovacích procesov zahŕňajúcich v značnej miere európskych a vnútroštátnych sociálnych partnerov a sú prínosom pre zamestnancov, spotrebiteľov a podniky. V súlade s cieľmi Zmluvy o EÚ by zavedenie takýchto minimálnych noriem malo byť zamerané na zabezpečenie lepšieho fungovania jednotného trhu a zároveň by nemalo mať nepriaznivý účinok na vyššie úrovne ochrany na vnútroštátnej úrovni. Minimálne normy v právnych predpisoch EÚ v mnohých prípadoch dokonca výslovne zahŕňajú „doložky zákazu zníženia úrovne ochrany“, v ktorých sa stanovuje, že vykonávanie smernice nesmie byť dôvodom na zníženie úrovne prípadných prísnejších vnútroštátnych noriem na úroveň noriem EÚ. To však neznamená, že vnútroštátne normy sú nemenné a nemôžu byť zmenené.

6.4. V priebehu transpozície práva EÚ na národnej úrovni by členské štáty mohli využívať posúdenia vplyvu na kontrolu sociálnych, hospodárskych a iných účinkov.

6.5. Pokiaľ ide o sociálnu politiku, ako aj ochranu spotrebiteľa a životného prostredia, podľa právnych predpisov EÚ by prísnejšie normy platné v členských štátoch nemali byť ohrozené a mali by zostať zachované, pričom do posúdení vplyvu by mali byť zapojené všetky zainteresované strany. EHSV v tejto súvislosti už opakovane vyjadril názor, že program lepšej právnej regulácie by mal poskytovať vysoko kvalitné právne predpisy EÚ bez toho, aby boli ohrozené hlavné politické ciele alebo aby sa vytváral tlak na dereguláciu noriem v oblasti sociálnej a environmentálnej ochrany, ako aj základných práv<sup>(13)</sup>.

6.6. EHSV opakovane pripomína, že európske minimálne normy, najmä pokiaľ ide o sociálnu politiku EÚ, sú zamerané na aproximáciu životných a pracovných podmienok v celej EÚ s cieľom dosiahnuť lepšiu konvergenciu. Minimálne normy v smerniciach EÚ by sa nemali považovať za „maximálnu úroveň“, ktorá sa pri ich transpozícii do vnútroštátnych právnych poriadkov nesmie prekročiť.

6.7. EHSV podporuje proces lepšej právnej regulácie a uznáva jej pridanú hodnotu. Zároveň upozorňuje, že v žiadnom prípade by sa nemala použiť ako zámienka na znižovanie úrovne požiadaviek, najmä v takých oblastiach, ako je ochrana spotrebiteľa, environmentálne a pracovné právo, podpora rastu prosperity a udržateľnej tvorby pracovných miest. EHSV upozorňuje, že by to videlo k narastajúcemu skepticizmu širokých skupín obyvateľstva voči EÚ. Výbor sa domnieva, že verejnú podporu procesu európskeho zjednocovania by nemala ohrozovať regulačná súťaž v podobe znižovania úrovne noriem.

V Bruseli 19. septembra 2018

*Predseda*  
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru  
Luca JAHIER

---

<sup>(13)</sup> Ú. v. EÚ C 262, 25.7.2018, s. 22, (bod 1.1 a bod 3.4); Ú. v. EÚ C 303, 19.8.2016, s. 45 (body 2.1. – 2.2 a bod 2.5); a Ú. v. EÚ C 13, 15.1.2016, s. 192 (bod 2.4).