

Transatlantické byrokratické bludiště

Regulatorní spolupráce, která má být dle představ Evropské komise a americké diplomacie klíčovým prvkem připravované smlouvy TTIP (Transatlantické obchodní a investiční partnerství), by nás zavedla do slepé uličky. Zvyšování standardů kvality potravin či ochrany zdraví by narazilo na zeď úředníků a lobbistů.

Spojenci, ale ne dvojčata

Spolupráce napříč oceánem je důležitá: EU s USA jsou tradiční spojenci. Sdílíme liberální demokracii a podobné hodnoty. Smysl dává také snaha, aby se různá pravidla v Evropské unii a USA co nejvíce podobala. Shodné normy usnadňují život lidem, firmám a v konečném důsledku i státu.

Ovšem některé body jednání nadzvedly obočí řadě zákonodárců, odborům i ekologickým a spotřebitelským organizacím. Mohly by totiž dalekosáhle proměnit naše životy, aniž bychom to čekali, chtěli nebo schválili.

Evropa a Spojené státy – i při svém tradičním spojení – prostě některé věci dělají jinak. Máme a patrně vždy budeme mít úplně jiné pracovní právo. Americkým zaměstnancům například zákon negarantuje ani jeden den dovolené. Američané a Evropané dost odlišně přistupují k jídlu a potažmo ke standardům pro zemědělství a výrobu potravin. EU dbá na ochranu spotřebitelů před nebezpečnými chemikáliemi, zatímco USA mají starou legislativu, která zakazuje jen několik látek. Nemá smysl snažit se každou odlišnost nacpat do jednoho pytle.

Vstřícné oslabení standardů

Evropská komise zveřejnila pro deváté vyjednávací kolo obchodních jednání mezi EU a USA výchozí návrh právního textu o tzv. „regulární spolupráci“ v Transatlantickém obchodním a investičním partnerství (TTIP). Regulární spolupráce je klíčovým prvkem navrhované úmluvy. Protože již nyní jsou cla mezi EU a USA nízká, očekává se, že hlavní ekonomické přínosy přisuzované úmluvě TTIP Evropskou komisí poplynou z harmonizace regulací a standardů mezi EU a USA.

Cílem regulární spolupráce je sblížit existující a budoucí pravidla a postupy v EU a USA, aby se „snížily zbytečně zatěžující, zdvojené nebo rozdílné regulační požadavky ovlivňující obchod nebo investice“.¹ Evropská komise navrhuje vytvoření Orgánu regulární spolupráce (Regulatory Cooperation Body), složeného z úředníků z obou stran, kteří budou mít za úkol hodnotit, zda jsou zákony a opatření v EU a USA vzájemně slučitelné a zda nemají negativní dopad na obchod a investice. Pokud bude zjištěn negativní dopad na obchod a investice, může tento orgán vypracovat řadu návrhů ke zvýšení harmonizace pravidel nebo snížení jejich dopadů na byznys či náklady pro byznys.

Zatímco úsilí o regulární spolupráci se může zdát rozumné a nekontroverzní, důkladnější pohled na ná-
[1. Viz \[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf\]\(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf\).](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf)

vrh odhaluje opak. Evropští vyjednávači navrhují systém vytvářející mohutné bariéry ve formě byrokratického bludiště, které bude bránit sjednávání nových a lepších standardů chránících veřejný zájem.

Navrhovaný regulační systém nevytváří bariéry pro byznys, smyslem návrhu je snížení byrokratické zátěže pro obchodní společnosti. Návrh regulační spolupráce vytváří byrokratickou zátěž a překážky pro evropské rozhodovatele a (potenciálně) pro národní vlády, které budou mít za následek zpomalení, oslabení nebo úplné zastavení vývoje legislativy v oblastech, jako je ochrana spotřebitele, zdraví a bezpečnost potravin a dalších výrobků, životní prostředí, práce, veřejné zakázky a energetika.

Regulační spolupráce také dává zatím nebývalý vliv obchodním lobbistickým skupinám, které získají zvýšenou pravomoc zastavit nebo oslabit nové regulace, jež by mohly mít negativní dopad na obchod a investice. Návrh upřednostňuje obchod a investice před jakýmkoli jinými zájmy. Navrhovaný systém dává malé skupině nevolených úředníků obrovskou pravomoc zastavit či oslabit regulace a standardy ještě dříve, než by se k nim mohli vyjádřit naši volení zástupci v parlamentech, čímž popírá demokratické zásady.

Níže je deset důvodů, proč současný návrh regulační spolupráce předložený Evropskou komisí představuje závažná rizika pro legislativu a rozhodování ve veřejném zájmu a nemá v jakékoli smlouvě mezi EU a USA co dělat.

1. Návrh regulační spolupráce jednostranně pojímá regulace jako náklady, a proto povede k oslabení nebo zpoždění evropských zákonů chránících veřejný zájem.

Podle článku 7 v návrhu musejí být regulace zhodnoceny z hlediska toho, jak: (a) se vztahují k mezinárodním nástrojům; (b) berou v úvahu regulační přístupy druhé strany; a (c) mají dopad na mezinárodní obchod a investice. Protože drtivá většina nových evropských regulací ve veřejném zájmu se bude lišit od existujících mezinárodních nebo amerických standardů (a ve většině případů bude silnější) a/nebo bude byznysu způsobovat náklady (a tak bude mít dopad na obchod a investice), bude moci Orgán regulační spolupráce zpochybňovat téměř každý nový regulační návrh Evropské unie. Doporučení orgánu harmonizovat unijní a americké standardy či snížit dopady na obchod a investice nejpravděpodobněji povedou k oslabování standardů nebo ke zdržování jejich zavedení.

Návrh vychází z předpokladu, že regulace a standardy představují náklady pro byznys, a nebere v úvahu jejich společenský přínos. Předkládaný systém po-

žaduje prověřování dopadu regulačních návrhů na obchod a investice, nepředpokládá ovšem prověřování toho, jak regulace přispívá k ochraně veřejného zájmu, jako je snižování znečištění, bezpečné pracovní podmínky, transparentnost, lidská práva, bezpečnost potravin a výrobků, stabilita finančního systému a podobně. Pokud by tomu tak bylo, bylo by v kompetenci Orgánu regulační spolupráce usilovat o zlepšení regulačního návrhu. Protože jsou však regulace v návrhu jednostranně pojímány jako náklady, kterých je potřeba se zbavovat, jejich hodnocení téměř jistě povede ke zhoršení regulačního návrhu.

2. Doporučení Orgánu regulační spolupráce jsou zaměřena na zpomalování, rušení nebo oslabování regulací ve veřejném zájmu.

V případě rozdílu mezi unijními a americkými standardy a regulacemi nebo v případě dopadu na obchod a investice (což se reálně týká většiny zákonů a opatření) mohou obě strany a Orgán regulační spolupráce doporučit řadu opatření k podpoře tzv. regulační kompatibility (článek 11). Všechna navrhovaná opatření mohou mít za následek oslabení, zpomalení nebo úplné zastavení regulací a standardů.

Vzájemné uznávání regulací a standardů

Tento postup pravděpodobně otevře unijní trh americkým produktům a službám, které splňují – často nižší – americké standardy. I když se tedy standardy nezmění, výsledkem bude snížení ochrany spotřebitele. Navíc budou evropské firmy čelit nerovným podmínkám, protože budou muset splňovat vyšší domácí standardy. Nutnost konkurovat zboží s nižšími standardy vytvoří tlak na snížení unijních standardů, aby se podmínky vyrovnaly. V případě vyššího standardu v USA nastane stejně nevýhodná situace pro firmy a spotřebitele na druhé straně oceánu.

Harmonizace regulací a standardů

Tento postup se pokouší dohodnout společné americké a evropské standardy, nebo dokonce globální standardy. To téměř nevyhnutelně povede k podstatným zdržením a může se stát, že od záměrů přijmout určitý zákon či opatření bude upuštěno, pokud nebude dosaženo mezinárodní dohody.

Zjednodušení regulací v souladu se sdílenými principy a zásadami

I když je tato formulace vágní, její pravděpodobnou interpretací je vytvoření jednodušších pravidel tak, aby se snížily náklady pro byznys, což ve většině případů pravděpodobně povede k oslabení standardů.

3. Návrh se týká také všech zákonů a opatření členských států Evropské unie.

Návrh zveřejněný Komisí v lednu 2015 se vztahuje pouze na unijní směrnice a nařízení a na americké federální zákony (federal statutes). V článku 12 se ovšem výslovně uvádí, že Evropská komise předloží k projednání návrh rozšířit rozsah regulační spolupráce na zákony jednotlivých států USA a členské státy EU. Takto bude i každý budoucí zákon členského státu EU předmětem podrobného zkoumání ze strany Orgánu regulační spolupráce. Tento orgán tak dostane obrovskou pravomoc ovlivňovat předpisy na všech úrovních v Evropě i ve Spojených státech. To je problém zejména pro státy EU, které mají daleko větší suverenitu než státy USA, a celá řada oblastí regulací a standardů není harmonizovaná na úrovni EU vůbec nebo jen částečně.

4. Návrh regulační spolupráce se týká i sektorů a produktů, které nejsou součástí vyjednávání TTIP.

Podle článku 3 se návrh regulační spolupráce týká všech regulací a standardů EU. To ovšem zahrnuje sektory a produkty, které nejsou součástí vyjednávání TTIP. Nejenže je rozsah TTIP nepřijatelně rozšířen za rámec oficiálního mandátu, ale také hrozí, že všechny otázky, produkty nebo oblasti, jež jsou nyní vyjmuty z TTIP, mohou být později vráceny na vyjednávací stůl a ovlivněny opatřeními, která vzejdou z mechanismů regulační spolupráce.

Navíc Orgán regulační spolupráce není omezen jen na zasahování do procesu utváření hlavních legislativních aktů, jako jsou nařízení a směrnice, ale může také dávat doporučení týkající se delegovaných a prováděcích aktů. Jedná se o typy sekundárních právních aktů nebo legislativy určených k měnění detailů hlavních legislativních aktů či k zajištění jednotné implementace legislativních aktů v celé EU. Mnohem silnější vedení má v delegovaných a prováděcích aktech Evropská komise; demokratický dohled dalších unijních orgánů, jako Evropská rada a Evropský parlament, je slabší. Často se také těmto komplikovaným a netransparentním procesům (komitologii) nedostává veřejné a mediální pozornosti.

Protože ďábel se skrývá v detailech, jsou během těchto procesů často přijímána klíčová rozhodnutí. Existuje významné riziko, že tlak ze strany Orgánu regulační spolupráce bude mít za následek oslabení prováděcích a delegovaných aktů. V tomto případě by bylo prakticky nemožné, aby byly změny zvráceny Evropským parlamentem nebo jinými demokraticky zvolenými institucemi.

5. Regulační spolupráce poskytuje bezprecedentní vliv byznysu.

Současný unijní návrh regulační spolupráce byl velmi silně ovlivněn lobbingem byznysových skupin.² Není proto překvapením, že bude byznysu poskytovat bezprecedentní vliv na oslabení nebo zdržení legislativy, kterou označí za netarifní bariéru obchodu, tedy v podstatě na jakýkoli druh standardu nebo zákon, jenž pro firmy vytváří dodatečné náklady. I když všechna práva udělená v rámci regulační spolupráce tzv. vnějším stakeholderům se v principu vztahují také na občany a organizace sledující veřejný zájem, v praxi je to především soukromý byznys, který z nich bude profitovat, a to ze dvou důvodů. Za prvé jsou to hlavně byznysové lobbistické skupiny, jež mají dostatečné zdroje k efektivnímu sledování a ovlivňování práce Orgánu regulační spolupráce, a za druhé, jak bylo zmíněno v bodu 2, tento orgán je ze své logiky zaměřen na oslabování nebo zdržování regulací, protože jsou jednostranně pojmány jako náklady. Orgán proto nepůjde využít k zesílení regulací a standardů, které by nedostatečně přispívaly k ochraně veřejného zájmu, a nevládní organizace v tomto orgánu nenajdou oporu pro obhajobu silnějších standardů.

Článek 6 velmi normativním způsobem říká, že EU musí do každého regulačního procesu zahrnout konzultaci stakeholderů a že zohlední obdržené připomínky. Orgán regulační spolupráce rovněž bude podle článku 15 organizovat každoroční setkání se stakeholdery za účelem výměny stanovisek. Stakeholderi budou moci představit svá stanoviska a připomínky a podat konkrétní návrhy. Orgán regulační spolupráce tyto návrhy pečlivě zváží. Stakeholderům bude neprodleně poskytnuta písemná odpověď. Tento systém poskytne byznysovým skupinám dokonalý nástroj, kterým budou moci vznášet námitky proti novým legislativním aktům a argumentovat, že mohou mít za následek dodatečné náklady pro firmy. Není překvapením, že byznysové skupiny usilovně lobují za zahrnutí regulační spolupráce do TTIP, zatímco Evropská spotřebitelská organizace BEUC a nevládní organizace jsou k regulační spolupráci velmi kritické, byť by se mohlo zdát, že i ony budou mít díky TTIP větší prostor prosazovat svoje připomínky k novým regulacím a standardům. Navrhovaná regulační spolupráce totiž z principu není výhodná ani pro ochranu zdraví a spotřebitele, ani pro ochranu životního prostředí nebo důstojných pracovních podmínek a práv. K regulacím a standardům, jež jsou zaváděny s cílem chránit tyto veřejné zájmy, regulační spolupráce přistupuje jako k netarifním bariérám obchodu. Cílem regulační spolupráce není zlepšení standardů a regulací, ale odstraňování netarifních

2. Na konci roku 2012 zorganizovaly lobbistické skupiny Business Europe a US Chamber of Commerce několik setkání s Evropskou komisí, aby protlačily své návrhy regulační spolupráce. Viz <http://corporateeurope.org/sites/default/files/business-europe-uschamber-paper.pdf>.

bariér obchodu. I když nevládní organizace budou moci formálně podávat své připomínky, v praxi nepravděpodobněji nebudou úspěšné, protože snaha o lepší standardy a regulace jde v principu proti snaze o dosažení zastřešující dohody mezi regulátory. Návrh regulační spolupráce v TTIP se dostává daleko za současnou praxi a zásadně mění pravidla hry: upřednostňuje ekonomické zájmy byznysu a investorů před jakýmkoli jinými zájmy.

6. Zasahování do regulací a standardů může nastat v jakékoli fázi procesu.

Článek 10 konstatuje, že regulační výměny (diskuze mezi EU a USA o tom, jak přistoupit k potenciálnímu dopadu nové unijní regulace na obchod a investice nebo k rozdílu mezi pravidly v USA a EU) mohou proběhnout v jakékoli fázi jejich přípravy a mohou pokračovat až do přijetí regulace nebo standardu. To znamená, že v každé fázi procesu mohou Spojené státy, americké společnosti i Orgán regulační spolupráce klást otázky a požadovat opatření zmíněná v bodu 2. To jim poskytuje neustávající příležitosti oslabovat a zdržovat přijímání regulací a standardů.

7. Odstrašující efekt – potenciálně největší negativní dopad regulační spolupráce.

Ukazuje se, že investiční arbitráže zatěžující veřejné rozpočty stamilionovými částkami mají odstrašující efekt – vedou k váhavosti tvůrců politik přijmout novou regulaci z obavy, že regulace nebo standardy budou napadeny zahraničními investory. Je pravděpodobné, že největším negativním dopadem regulační spolupráce může být právě odstrašující efekt. Pokud si budou unijní regulátoři vědomi faktu, že v jakékoli fázi regulačního procesu může být jejich práce napadena Spojenými státy nebo Orgánem regulační spolupráce a že na ně může být vyvíjen nátlak, aby zohlednili početné návrhy vedoucí k závažnému oslabení nebo zdržení jejich vlastních návrhů, významně to ovlivní jejich rozhodování a výběr opatření a nástrojů politik. Regulační spolupráce tak velmi pravděpodobně ovlivní ochotu a chuť usilovat o nové, vyšší standardy ochrany veřejného zájmu a/nebo přiměje tvůrce politik oslabit navrhované standardy rovnou od začátku v očekávání, že jinak budou Orgánem regulační spolupráce poslány zpět, aby byly předělány od základů. Odstrašující efekt byl prokázán již během vyjednávání úmluvy v případě unijní legislativy regulující endokrinní disruptory (látky spojené s rakovinou a neplodností), která byla zablokována, aby se usnadnilo vyjednávání TTIP.³

3. Viz <http://www.theguardian.com/environment/2015/may/22/eu-dropped-pesticide-laws-due-to-us-pressure-over-ttiip-documents-reveal>; <http://corporateeurope.org/food-and-agriculture/2015/05/toxic-affair-how-chemical-lobby-blocked-action-hormone-disrupting>.

8. Parlamenty jsou odstaveny na druhou kolej.

Regulatorní spolupráce v podobě, v jaké je navržena v TTIP, oslabí demokratické fungování EU a členských států Unie. Dovoluje cizímu státu a orgánu skládajícímu se z nevolených byrokratů podrobně prozkoumat legislativní návrhy a tlačít na jejich přepracování ještě předtím, než demokraticky zvolené orgány, jako jsou Evropský parlament, národní parlamenty a vlády členských států, budou mít možnost je samy posoudit. To dává obrovskou moc malé skupině osob, jež nejsou odpovědné evropské veřejnosti, upřednostňovat obchodní a investiční zájmy nad všemi dalšími zájmy, dříve než se mohou vyslovit volení zástupci. Tímto návrh regulatorní spolupráce popírá základní demokratické zásady.

9. Orgán regulatorní spolupráce má silné pravomoci ovlivňovat kvalitu regulací a standardů.

Klíčovým prvkem unijního návrhu regulatorní spolupráce je, že Orgán regulatorní spolupráce může podávat řadu návrhů ke zvýšení harmonizace regulací nebo snížení jejich dopadů na byznys a na náklady pro byznys. Ačkoli tento orgán nemá přímou pravomoc měnit regulace a právo vlád regulovat je oficiálně uznáno, přesto návrh dává tomuto orgánu silné pravomoci, které nemohou být legislativci v EU a na úrovni členských států jednoduše ignorovány. Obě strany musejí tomuto orgánu prezentovat každoroční seznam plánovaných regulací a standardů (článek 5); strany musejí vypracovat hodnocení toho, jak se každý z nich vztahuje k zákonům Spojených států a mezinárodnímu právu a jak dopadá na byznys (článek 7); pokud prostřednictvím orgánu bude vznesena stížnost, strany musejí podstoupit výměnu stanovisek (článek 9); strany budou přispívat konstruktivně (článek 9), jednat okamžitě (článek 10) a reagovat bez prodlení (článek 11).

10. Regulatorní spolupráce vytváří nákladné byrokratické bludiště.

Regulatorní spolupráce, jak je navržena Evropskou unií v TTIP, je systém, který záměrně zavádí do regulatorního procesu EU a členských států EU velký počet překážek a bariér. Vybízí Spojené státy a byznys k oslabování a zdržování, nebo dokonce zastavení nové legislativy. Vyžaduje po regulátorech, aby dodržovali postupy, které pravděpodobně budou mít za následek mnohaletá zdržení, a zavazuje je k tomu, aby pečlivě zvážili každé možné znepokojení, jež bude stranami vzneseno, bez ohledu na jeho relevanci v procesu vytváření politik.

Takto návrh vytváří ohromnou byrokracii úředníků, kteří budou muset zhodnotit, jak se každý možný

národní nebo unijní zákon vztahuje k podobným zákonům ve Spojených státech. To nepochybně povede k nekonečnému a často bezvýslednému vyjednávání s americkými zákonodárci o harmonizaci pravidel. Všechny tyto procesy vytvoří další finanční zátěž pro vlády. Daňoví poplatníci si připlatí za zvyšující se neochotu unijních a národních regulátorů vůbec se pokusit zavést nové zákony k ochraně veřejného zájmu.

Jak dál s TTIP?

Pokračování vyjednávání úmluvy TTIP ze strany EU musí být podmíněno splněním dvou základních principů:

V důsledku smlouvy nesmí dojít v České republice ani v EU k oslabení ochrany zdraví, zaměstnanců, bezpečnosti práce, spotřebitele, kvality potravin, ochrany životního prostředí, čistého prostředí k životu či krajiny.

Smlouva také musí ponechat členským zemím právo tato pravidla nejen dále zlepšovat, ale zlepšovat je dostatečně rychle a demokraticky.

Kontakty a více informací

Petra Němcová, Iuridicum Remedium
nemcova@iure.org, 739 162 968

Jiří Koželouh, Hnutí DUHA
jiri.kozelouh@hnutiduha.cz, 723 559 495

Publikace byla vydána v rámci projektu „**Transatlantická obchodní dohoda vs. demokracie**“, který byl podpořen grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci EHP fondů: www.fondno.cz a www.eeagrants.cz.



Vydaly: Iuridicum Remedium a Hnutí DUHA, srpen 2015

Text: Friends of the Earth Europe, Petra Němcová, Jiří Koželouh

Publikace je vydána pod licencí Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



A › U Výstaviště 3, 170 00 Praha 7
T › +420 776 703 170
E › iure@iure.org
W › www.iure.org

Iuridicum Remedium, o. s., (dále jen IuRe) je nevládní nezisková organizace na ochranu lidských práv typu „watchdog“ („hlídací pes“) i „advocacy“. Zaměřujeme se na konkrétní případy porušování lidských práv i na obecné pokusy o omezování práv občanů, např. změnou legislativy.



A › Údolní 33, 602 00 Brno
T › 545 214 431
E › info@hnutiduha.cz
W › www.hnutiduha.cz

Hnutí DUHA prosazuje zdravé prostředí pro život, pestrou přírodu a chytrou ekonomiku. Dokážeme rozhýbat politiky a úřady, jednáme s firmami a pomáháme domácnostem. Našich výsledků bychom nedosáhli bez podpory tisíců lidí, jako jste vy: darce.hnutiduha.cz. Děkujeme!