



Sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i uzyskiwania lepszych rezultatów przy mniejszych nakładach pracy („robić mniej, ale efektywniej”)



Członkowie grupy zadaniowej (Jaak Madison zastępuje mianowanego członka Toomasa Vitsuta. Jaak Madison jest posłem do parlamentu w Estonii oraz wiceprzewodniczącym Estońskiej Konserwatywnej Partii Ludowej).

Przedmowa przewodniczącego grupy zadaniowej



Biała księga w sprawie przyszłości Europy posłużyła za bodziec do szczegółowej refleksji nad tym, jakiej Europy potrzebujemy. Jej punktem kulminacyjnym będzie szczyt przywódców, który odbędzie się w Sybinie w maju 2019 r. Pracę tej grupy zadaniowej należy postrzegać jako element tej szerszej dyskusji i mam nadzieję, że nasze sprawozdanie i zawarte w nim zalecenia zostaną uwzględnione w prowadzonych rozważaniach.

Traktaty nie dają instytucjom unijnym wolnej ręki w zakresie podejmowanych działań. Pomocniczość i proporcjonalność stanowią praktyczne narzędzia mające zapewnić, aby Unia nie robiła tego, co państwa członkowskie lub władze lokalne i regionalne mogą zrobić lepiej same, oraz aby działania UE koncentrowały się tylko tam, gdzie mogą wnieść wartość dodaną. Potrzebujemy obu tych zasad i powinniśmy stosować je aktywnie, wspólnie i w tym samym duchu, jeżeli mają działać tak, jak oczekują tego nasi obywatele.

Mamy obecnie 41 izb parlamentów narodowych, 74 regionalne zgromadzenia ustawodawcze, około 280 regionów i 80 tys. władz lokalnych. Wszystkie te władze bezpośrednio uczestniczą w stosowaniu unijnych strategii politycznych w swoich obszarach działania. Jeżeli chcemy zapewnić, aby strategie polityczne były skuteczne, powinniśmy wysłuchiwać zgłaszanych przez nie obaw oraz przykładów praktycznych

doświadczeń w sposób bardziej systematyczny, szanując przy tym charakter i tożsamość naszych narodów, regionów i gmin. Mam nadzieję, że dzięki zapewnieniu naszym parlamentom narodowym oraz władzom lokalnym i regionalnym bardziej decydującego głosu w sprawie sposobu funkcjonowania organy te będą również mogły stać się skuteczniejszymi ambasadorami i adwokatami Unii Europejskiej.

Ponadto niniejsze sprawozdanie – rezultat wspólnego wysiłku członków grupy zadaniowej reprezentujących Europejski Komitet Regionów, parlamenty narodowe i Komisję Europejską – samo w sobie nie jest etapem ostatecznym. Znajduje się ono na początku procesu rozwoju naszych procedur na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz poprawy funkcjonowania unijnego prawodawstwa z korzyścią dla obywateli. Mimo że niniejsze sprawozdanie skierowane jest do przewodniczącego Junckera, Parlament Europejski, Rada, Europejski Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, parlamenty narodowe, parlamenty regionalne oraz władze lokalne i regionalne mają obowiązek przeanalizowania sprawozdania grupy zadaniowej i udzielenia na nie odpowiedzi.

Frans Timmermans, przewodniczący grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”. Bruksela, dnia 10 lipca 2018 r.

Streszczenie

Grupa zadaniowa obradowała siedmiokrotnie, aby omówić trzy zadania, które przewodniczący Juncker przedstawił w swojej decyzji ustanawiającej tę grupę zadaniową. Na podstawie tych dyskusji, wysłuchania publicznego oraz uwag przekazanych przez liczne zainteresowane strony grupa zadaniowa sformułowała szereg ogólnych wniosków i przedstawia dziewięć zaleceń w niniejszym sprawozdaniu końcowym, wraz z konkretnymi działaniami skierowanymi do parlamentów narodowych, władz krajowych, samorządów regionalnych i lokalnych, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Regionów i Komisji Europejskiej.

Grupa zadaniowa stwierdziła, że:

- Unia powinna stawiać czoła istotnym, pojawiającym się wyzwaniom w obszarach, w których jej działania zapewnią wartość dodaną, na przykład w zakresie bezpieczeństwa, obrony i migracji, a także powinna działać intensywniej w innych obszarach, takich jak zmiana klimatu i innowacje. Biorąc pod uwagę, że trzeba tego dokonać przy ograniczonych zasobach, na poziomie europejskim istnieje wyraźna potrzeba zastanowienia się, jak należy określić priorytet działań oraz jak można efektywnie wykorzystywać dostępne zasoby;
- istnieje konieczność wprowadzenia nowego sposobu pracy, aby usprawnić obecny proces kształtowania polityki i umożliwić Unii efektywniejsze korzystanie z zasobów. Pozwoli to samorządom lokalnym i regionalnym oraz parlamentom krajowym skutecznie uczestniczyć w kształtowaniu polityki, opracowywaniu nowych przepisów oraz zapewnianiu poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- ten nowy sposób pracy wymaga wspólnego zrozumienia zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz większego udziału wszystkich zainteresowanych stron, a w szczególności władz krajowych, lokalnych i regionalnych, które często odgrywają szczególną rolę we wdrażaniu przepisów Unii na miejscu. W ramach takiej „aktywnej pomocniczości” należy promować większą odpowiedzialność zaangażowanych stron i lepsze zrozumienie przez nie tego, czym zajmuje się Unia;
- do celów spójniejszej oceny pomocniczości i proporcjonalności przez Komisję Europejską, parlamenty narodowe i regionalne, Europejski Komitet Regionów i Parlament Europejski oraz Radę w całym procesie decyzyjnym należy stosować wzorcową tabelę oceny;
- nową metodę pracy należy zastosować w odniesieniu do istniejących przepisów Unii i nowych inicjatyw politycznych, a ponadto Komisja Europejska – w oparciu o istniejące doświadczenia w zakresie upraszczania prawodawstwa – powinna uruchomić proces, który pozwoli ten cel osiągnąć. Grupa zadaniowa zdecydowała się zwrócić większą uwagę na informacje otrzymywane od licznych zainteresowanych stron, dzięki czemu będzie można rozpocząć bardziej szczegółową refleksję na temat tego, które akty prawne mogą być istotne dla oceny z punktu widzenia pomocniczości, proporcjonalności, roli władz lokalnych i regionalnych oraz gęstości legislacyjnej, zapewniając możliwość przeglądu lub uchylecia przepisów prawnych w stosownych przypadkach;
- europejska wartość dodana jest obecna we wszystkich istniejących obszarach działalności, w związku z czym grupa zadaniowa nie wskazała żadnych kompetencji przyznanych na mocy Traktatu ani obszarów polityki, które powinny zostać ostatecznie – w całości lub w części – ponownie przekazane państwom członkowskim;
- wszystkie wyżej wymienione instytucje i organy powinny kontynuować prace grupy zadaniowej. Pierwszymi krokami będą działania następcze w ramach orędzia o stanie Unii, które zostanie wygłoszone we wrześniu 2018 r., konferencja, którą prezydencja austriacka zorganizuje w listopadzie w Bregencji, oraz Europejski Szczyt Regionów i Miast, który odbędzie się w Bukareszcie w marcu 2019 r. Sprawozdanie grupy zadaniowej powinno zapewnić solidną podstawę do dalszej dyskusji na temat sposobu wdrażania działań i zaleceń, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu.



Spis treści

1. Wniosek przewodniczącego Junckera	6
2. Kluczowe refleksje: nowy sposób pracy	7
3. Praca grupy zadaniowej	10
3.1. Lepsze zrozumienie kwestii pomocniczości i sposób odniesienia się do kwestii proporcjonalności	10
3.2. Parlamenti narodowe i skuteczniejsza kontrola pomocniczości	12
3.3. Większe zaangażowanie władz krajowych, regionalnych i lokalnych w kształtowanie polityki	14
3.3.1. Podejście Komisji do konsultacji i zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w jej działania i program prac	14
3.3.2. Oceny skutków, wnioski i plany wdrażania Komisji	16
3.4. Procedura ustawodawcza	17
3.5. Bardziej efektywne działania	19
3.5.1. Ocenianie i ulepszanie istniejących przepisów	19
3.5.2. Większy nacisk na lepsze wdrażanie przepisów	21
Załącznik I Członkowie grupy zadaniowej	22
Załącznik II Funkcjonowanie grupy zadaniowej i wkład zainteresowanych stron	23
Załącznik III Kontekst prawny i polityczny prac grupy zadaniowej	27
Załącznik IV Kluczowe dokumenty członków grupy zadaniowej	31
Załącznik V Wspólna ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności	32
Załącznik VI Uwagi zainteresowanych stron, które wskazują na potrzebę przeprowadzenia przeglądu przepisów i wniosków	35

1. Wniosek przewodniczącego Junckera

Po przyjęciu deklaracji rzymskiej w 60. rocznicę powstania Unii Europejskiej przewodniczący Juncker rozpoczął debatę publiczną na temat przyszłości Europy. W [Białej księdze Komisji w sprawie przyszłości Europy](#)¹ określono możliwe drogi, którymi może w przyszłości podążyć Unia złożona z 27 państw. W dokumencie tym ujęto pięć scenariuszy przedstawiających, w jaki sposób Unia mogłaby się rozwijać w zależności od dokonanych wyborów, przy czym nie wskazano w niej żadnych szczególnych preferencji.

Komisja wyraźnie stwierdziła, że żaden z tych scenariuszy nie stanowi szczegółowego planu działania dotyczącego przyszłości Europy oraz że ostateczne rezultaty będą zapewne różniły się od wszystkich przedstawionych scenariuszy. Już w liście intencyjnym z 2017 r. skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady² przewodniczący Juncker przedstawił plan działania na rzecz Unii (scenariusz 6) oparty na trzech zasadach, które powinny stanowić jej podwaliny – wolności, równości i rządach prawa. Aby jednak zapewnić pełną analizę możliwości płynących z każdego scenariusza, przewodniczący w swoim orędziu o stanie Unii wygłoszonym w dniu 12 września oznajmił, że utworzona została grupa zadaniowa na potrzeby realizacji scenariusza 4 – „Robić mniej, ale efektywniej”³. Zgodnie z tym scenariuszem Unia skoncentrowałaby uwagę i ograniczone zasoby na mniejszej liczbie obszarów, aby w tych wybranych obszarach priorytetowych działać szybciej i w sposób bardziej zdecydowany.

Samą grupę zadaniową formalnie powołano w dniu 14 listopada 2017 r.⁴ pod kierownictwem pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa i składała się ona z trzech członków z parlamentów narodowych Austrii, Bułgarii i Estonii oraz trzech członków z Europejskiego Komitetu Regionów. Do wyznaczenia trzech członków zaproszono również Parlament Europejski, nie skorzystał on jednak z tego zaproszenia⁵. Informacje o siedmiu członkach grupy zadaniowej znaleźć można w załączniku I.

Członkowie grupy zadaniowej działali we własnym imieniu. Oznacza to, że w związku z działaniami grupy zadaniowej nie reprezentowali stanowisk ani poglądów żadnego konkretnego organu czy instytucji. Członkowie mogli swobodnie wносить swój wkład w przypadku wszystkich aspektów uprawnień grupy zadaniowej, a nie tylko

w przypadku kwestii o bezpośrednim znaczeniu dla instytucji, w których pracowali.

W art. 3 decyzji przewodniczącego o ustanowieniu grupy zadaniowej określono trzy zadania a)–c), o realizację których zwrócono się do grupy zadaniowej w ramach podejmowanych przez nią prac:

- a) określenie, w jaki sposób lepiej stosować zasady pomocniczości i proporcjonalności w pracach unijnych instytucji, w szczególności w odniesieniu do przygotowywania i wdrażania prawodawstwa i strategii politycznych Unii;
- b) określenie wszelkich dziedzin polityki, w których z biegiem czasu podejmowanie decyzji lub wdrażanie mogłoby zostać ponownie przekazane w całości lub w części państwom członkowskim bądź zostać ostatecznie przekazane z powrotem państwom członkowskim;
- c) określenie sposobów większego zaangażowania władz regionalnych i lokalnych w przygotowanie i monitorowanie strategii politycznych Unii.

Grupę zadaniową poproszono o przedstawienie swoich ustaleń przewodniczącemu Komisji Europejskiej do dnia 15 lipca 2018 r. Pracowała ona w sposób przejrzysty i otrzymała uwagi od społeczeństwa obywatelskiego za pomocą przeznaczonej do tego celu strony internetowej, które wniosły znaczny wkład w jej refleksje⁶. Grupa informowała także o swoich działaniach Parlament Europejski, Radę i Konferencję Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej. Grupa zadaniowa zorganizowała również wysłuchanie publiczne, aby poznać poglądy kluczowych zainteresowanych stron⁷. W załączniku II opisano sposób funkcjonowania grupy zadaniowej oraz uwagi, jakie otrzymała ona od obywateli i innych środowisk społeczeństwa obywatelskiego.

W dalszej części niniejszego sprawozdania przedstawiono działania grupy zadaniowej, które należy rozważyć w kontekście obecnych ram prawnych i politycznych regulujących funkcjonowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w Unii. Więcej szczegółowych informacji na ten temat można znaleźć w załączniku III.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_ksiega_w_sprawie_przyszlosci_europy_pl.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_pl.pdf

³ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm: następnie opracowano program prac Komisji COM(2017) 650 z 24.10. 2017: „Opierając się na dotychczasowych pracach Komisji, powinniśmy w dalszym ciągu działać na dużą skalę w sprawach ważnych. To oznacza, że nie będziemy regulować wszystkich aspektów życia codziennego obywateli. Musimy poważnie zastanowić się nad tym, by robić mniej, ale bardziej efektywnie, i oddać kompetencje państwom członkowskim w sprawach, w których jest to zasadne”, https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_pl

⁴ C(2017) 7810: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf

⁵ PV CPG: 11.01.2018; PE-8/CPG/PV/2018-01: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?leg=&year=&lg=&eurovoc=¤tPage=1&sortAndOrderBy=&fulltext=&reference=&relValue=&codeTypeDocu=CPGPPV&datepickerStart=&datepickerEnd=&autor=&code_auteur=&autInstDesc=&autInst

⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently/28-may-hearing_en

2. Kluczowe refleksje: nowy sposób pracy

W toku prac grupa zadaniowa sformułowała pięć obszernych wniosków, które znajdują swoje odzwierciedlenie w wydanych przez nią zaleceniach.

Po pierwsze, grupa zadaniowa w pełni uznała, że Unia powinna podejmować więcej działań, by stawiać czoła istotnym, pojawiającym się wyzwaniom w obszarach, w których jej działania zapewnią wartość dodaną, na przykład w zakresie bezpieczeństwa, obrony i migracji. Podkreśliła też potrzebę podjęcia przez Unię intensywniejszych działań w innych obszarach, takich jak zmiana klimatu i innowacje. Biorąc pod uwagę, że trzeba tego dokonać przy ograniczonych zasobach, na poziomie europejskim istnieje wyraźna potrzeba zastanowienia się nad określeniem priorytetów działań i efektywniejszym wykorzystywaniem dostępnych zasobów.

Po drugie, grupa zadaniowa stwierdziła, że znacznie istotniejsze od określania obszarów, które mają zostać ponownie przekazane państwom członkowskim, jest zlikwidowanie słabych punktów obecnych procesów kształtowania polityki. Kluczowym problemem w przypadku tych procesów jest niewystarczające zaangażowanie władz krajowych, regionalnych i lokalnych, a w rezultacie brak odpowiedzialności za polityki UE. Grupa zadaniowa uważa, że nowy sposób pracy jest potrzebny do zapewnienia, aby unijne działania i instrumenty w ramach polityki w dalszym ciągu przynosiły wyraźną wartość dodaną, były proporcjonalne i prawidłowo połączone z działaniami, których podjęcie jest konieczne również na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Podstawę nowego sposobu pracy stanowi lepsze wspólne zrozumienie zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz większy udział parlamentów narodowych i władz lokalnych i regionalnych w opracowywaniu i wdrażaniu polityk, zgodnie z zasadą wielopoziomowego systemu rządzenia. Powinno to ułatwić wypracowanie bardziej „aktywnej pomocniczości” i zapewnić większe zrozumienie i akceptację powodu wdrażania polityk na poziomie UE, a ostatecznie – większą odpowiedzialność za te polityki na wszystkich poziomach rządzenia. Wiele spośród 74 zgromadzeń regionalnych w Unii realizujących zadania legislacyjne, około 280 regionów⁸ i 80 tys. organów gminnych jest bezpośrednio zaangażowanych w stosowanie przepisów Unii. Należy bardziej aktywnie korzystać z ich wiedzy i doświadczenia przy opracowywaniu przepisów. Dzięki większemu zaangażowaniu w procesy kształtowania polityki podmioty te będą mogły lepiej wyjaśnić, co Unia robi i dlaczego.

Po trzecie, lepsze wspólne zrozumienie zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz ich lepiej usystematyzowane i spójniejsze stosowanie w procesach decyzyjnych mogłoby pomóc zmniejszyć niektóre obawy i frustracje związane z poglądem, że Unia robi za dużo. Grupa zadaniowa uważa, że nie tylko trzeba dokonywać ocen pomocniczości, lecz także że musi być „widać, że ich dokonano”. W znacznej mierze można to zrobić, wykorzystując obecne mechanizmy i narzędzia w większym zakresie i podając lepsze i bardziej widoczne wyjaśnienia dotyczące wartości dodanej działań Unii w taki sposób, aby można je było łatwo zrozumieć. Grupa zadaniowa zauważa, że Komisja przedstawia już analizy pomocniczości i proporcjonalności na poparcie swoich wniosków ustawodawczych, jak również odrębną rolę parlamentów narodowych w przypadku sprawdzania zgodności nowych wniosków ustawodawczych z zasadą pomocniczości⁹. Jednak odpowiedzialność za stosowanie zasad proporcjonalności i pomocniczości ponoszą wspólnie wszystkie istotne podmioty – parlamenty narodowe, Parlament Europejski, Rada, Europejski Komitet Regionów i Komisja Europejska. Grupa zadaniowa zwraca uwagę, że w następstwie zmiany odpowiedniego protokołu do Traktatu z Amsterdamu Traktaty nie zawierają już dokładnej definicji

pomocniczości. W związku z tym grupa zaleca jednolite i pragmatyczne podejście do oceniania pomocniczości i proporcjonalności za pomocą wspólnej tabeli oceny, aby wspierać wspólne zrozumienie i zapewniać skuteczniejsze stosowanie tych zasad przez wszystkie organy i instytucje przy przygotowywaniu nowych przepisów.

Po czwarte, grupa zadaniowa uznała, że w niektórych obszarach przepisy UE mogłyby stać się zbyt „gęste” lub złożone. W przypadku dyrektyw przepisy te nie pozostawiają już wystarczającej swobody decyzyjnej na innych poziomach ani wystarczającej elastyczności potrzebnej do wdrożenia przepisów z uwzględnieniem specyfiki danego państwa. Grupa zadaniowa miała świadomość, że istnieje szereg przyczyn takiego stanu rzeczy, m.in. brak wystarczającego zaufania między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Przyczynia się to również do sytuacji, w której w mniejszym stopniu polega się na wzajemnym uznawaniu różnych podejść poszczególnych państw członkowskich jako skutecznym narzędziu w zakresie polityki¹⁰. Grupa zadaniowa była także świadoma faktu, że istnieją istotne kompromisy. Aby zapewnić przestrzeganie przepisów Unii i stworzyć równe warunki działania na rynku wewnętrznym, konieczne może być raczej wprowadzenie przepisów o charakterze nakazowym, zapewniających ograniczoną swobodę działania nie tylko władzom lokalnym i regionalnym, lecz także przedsiębiorstwom. Przykładem jest przestrzeganie rygorystycznych zasad rachunkowości dotyczących wydatków ponoszonych w ramach programów wydatków Unii. W związku z tym próbę rozwiązania kwestii gęstości regulacyjnej poprzez zmianę prawodawstwa należałoby starannie zaplanować i przeprowadzić zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, uwzględniając konsultacje z zainteresowanymi stronami i rzetelną ocenę mającą zapewnić, aby kwestie te zostały prawidłowo zrozumiane¹¹. Dlatego też grupa zadaniowa zaleca, aby Komisja uruchomiła proces pozwalający realizować to zadanie, w oparciu, o ile to możliwe, o bieżący program REFIT Komisji, w celu uproszczenia prawodawstwa i zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych. Aby rozpocząć refleksję nad tym procesem, grupa zadaniowa zwraca uwagę na sugestie dotyczące takiej oceny, które wysunęli członkowie grupy zadaniowej i wyraziły różne zainteresowane strony w uwagach przedstawionych grupie zadaniowej. Ostatecznie – w stosownych przypadkach – rozważania te mogłyby doprowadzić do zmiany lub uchylecia istniejących przepisów. Po zbadaniu tej kwestii grupa zadaniowa stwierdziła jednak, że europejska wartość dodana jest obecna we wszystkich istniejących obszarach działalności, w związku z czym nie wskazała żadnych kompetencji ani obszarów polityki, które powinny zostać ostatecznie – w całości lub w części – ponownie przekazane państwu członkowskim. W związku z tym grupa zadaniowa nie uważa, aby ten aspekt scenariusza 4 przedstawionego w Białej księdze w sprawie przyszłości Europy był najodpowiedniejszym kierunkiem dalszych działań.

Ponadto grupa zadaniowa uważa, że ustalenia te nie powinny stanowić zakończenia procesu, lecz raczej powinny oznaczać początek aktywniejszego angażowania się w kwestie pomocniczości i proporcjonalności przez wszystkie instytucje UE oraz władze krajowe, regionalne i lokalne, które opierają się na zaleceniach i działaniach przedstawionych przez grupę zadaniową w niniejszym sprawozdaniu i je rozwijają. Grupa zadaniowa czeka na reakcję przewodniczącego Komisji Europejskiej i na dalsze refleksje dotyczące tych kwestii, które będzie można przedstawić na konferencji, którą prezydencja austriacka zorganizuje w listopadzie 2018 r. w Bregencji, oraz w ramach Europejskiego Szczytu Regionów i Miast, który odbędzie się w Bukareszcie w marcu 2019 r.

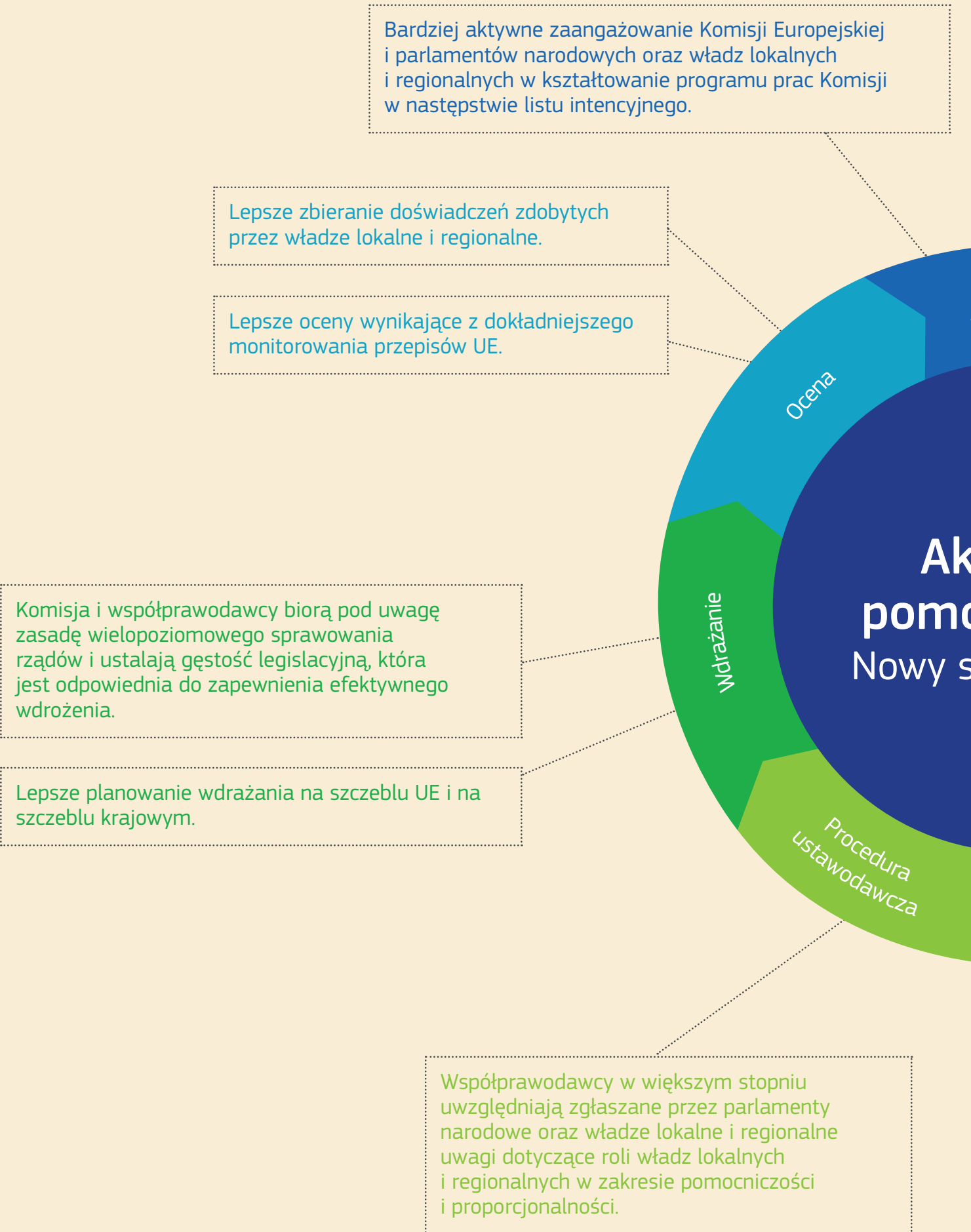
⁸ Eurostat: 281 regionów „NUTS 2” na dzień 1 stycznia 2018 r.: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

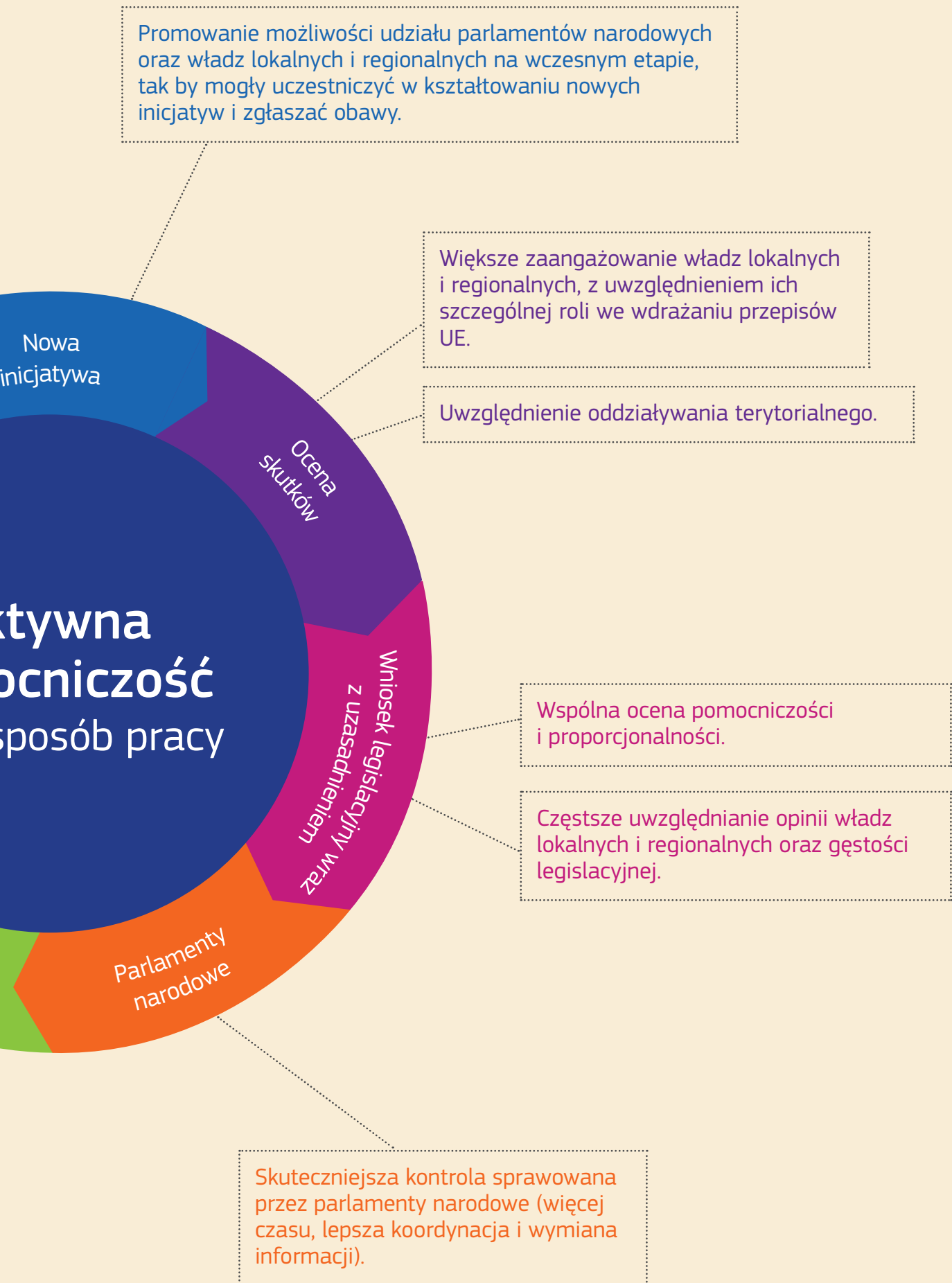
⁹ Protokół nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁰ Zob. protokół posiedzenia grupy zadaniowej z dnia 15 marca 2018 r.: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/tf-minutes-meeting-15-march-2018.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pl

Schematyczny przegląd nowego sposobu pracy





3. Praca grupy zadaniowej

W trakcie swoich posiedzeń grupa zadaniowa omówiła trzy zadania – a), b) i c) – przedstawione przez przewodniczącego Junckera i poniżej prezentuje wyniki swojej pracy zgodnie z różnymi etapami procesu kształtowania polityki, zaczynając od potrzeby wspólnego podejścia do oceny pomocniczości i proporcjonalności.

3.1. Lepsze zrozumienie kwestii pomocniczości i sposób odniesienia się do kwestii proporcjonalności

Grupa zadaniowa zauważa, że nie ma wspólnych wytycznych dotyczących sposobu oceniania treści projektów aktów ustawodawczych lub innych polityk i programów pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komisja opracowała własne szczegółowe wytyczne, a Europejski Komitet Regionów wykorzystuje w swoich ocenach tabelę zgodności z zasadą pomocniczości. Każdy parlament narodowy ma własne podejście do dokonywania tej oceny.

Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest fakt, że parlamenty narodowe w swoich uzasadnionych opiniach często podnoszą kwestie wykraczające poza te przewidziane w protokole nr 2¹², w związku z czym opinie te odzwierciedlają różne preferencje polityczne, a nie ocenę pomocniczości. Sytuacje, w których nie ma możliwości podjęcia działań następczych w związku z tymi opiniami, mogą być to źródłem nieporozumień i frustracji. Jednocześnie brak jasnego podejścia do pomocniczości w ramach procesu legislacyjnego sprawia wrażenie – prawdopodobnie mylne – że kwestii tej nie rozwiązuje się w sposób satysfakcjonujący. Podobnie – mimo włączenia mechanizmu kontroli zasady pomocniczości określonego w protokole nr 2 do regulaminu Parlamentu Europejskiego (art. 42¹³) i Rady (art. 19¹⁴) oraz podkreślenia znaczenia pomocniczości i proporcjonalności w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa – grupa zadaniowa nie była świadoma istnienia żadnych przepisów proceduralnych dotyczących sposobów, w jaki

Parlament Europejski i Rada podchodzą do tych dwóch zasad w swojej pracy legislacyjnej.

Grupa zadaniowa jest przekonana, że taka wzorcowa tabela oceny mogłaby pozwolić zwiększyć widoczność i spójność oceny pomocniczości i proporcjonalności, a ostatecznie ułatwić osiągnięcie lepszego wspólnego zrozumienia tej koncepcji przez wszystkie strony zaangażowane w ocenianie tych zasad w ramach procesu decyzyjnego. Oczywiście nie sprawi to, że strony nie będą zgłaszać innych zastrzeżeń niż te uwzględnione we wzorcowej tabeli oceny zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Grupa zadaniowa uważa, że w podejściu tym należy podkreślać pojęcie europejskiej wartości dodanej, które stanowi kluczowy czynnik wskazujący, czy Unia powinna działać, a także jest bardziej zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa. Z oceny tej mógłby również skorzystać Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do wszelkich do niego kierowanych spraw. Grupa zadaniowa proponuje wzorcową tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości (w załączniku V), która może stanowić podstawę do dalszych dyskusji na forum instytucji UE i parlamentów narodowych i regionalnych¹⁵. W dłuższej perspektywie uzgodnioną wspólną tabelę oceny można włączyć do przyszłej zmienionej wersji Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, aby zapewnić bardziej ustrukturyzowaną podstawę korzystania z tego narzędzia przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+VO//PL>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

¹⁵ W niniejszym sprawozdaniu pojęcie „parlamenty regionalne” obejmuje wszystkie parlamenty regionalne i zgromadzenia regionalne w państwach członkowskich. Jeżeli odniesienie dotyczy konkretnie parlamentów regionalnych posiadających kompetencje ustawodawcze w rozumieniu protokołu nr 2 do Traktatów, jest to wyraźnie zaznaczone.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 1

Institucje i organy unijne oraz parlamenty narodowe i regionalne powinny stosować wspólną metodę („tabelę oceny”) do oceny kwestii związanych z zasadami pomocniczości (w tym europejskiej wartości dodanej), proporcjonalności i podstawy prawnej nowego i istniejącego prawodawstwa.

Ta metoda oceny powinna obejmować kryteria zawarte w protokole w sprawie pomocniczości i proporcjonalności początkowo dołączonym do traktatu z Amsterdamu i odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Proponowaną wzorcową tabelę oceny załączono do niniejszego sprawozdania.

Podczas procesu legislacyjnego Parlament Europejski i Rada powinny dokonywać systematycznego przeglądu pomocniczości i proporcjonalności projektów przepisów i zmian wprowadzanych przy użyciu tej wspólnej metody. Parlament i Rada powinny w pełni uwzględnić ocenę Komisji przedstawioną w jej wnioskach, jak również (uzasadnione) opinie parlamentów narodowych i Europejskiego Komitetu Regionów

Grupa zadaniowa uważa, że zalecenia można wdrożyć dzięki następującym działaniom:

- współprawodawcy, parlamenty narodowe i regionalne, Europejski Komitet Regionów oraz Komisja Europejska powinny dokładniej omówić kwestię wzorcowej tabeli, aby propagować lepsze zrozumienie i wspólne podejście do oceny pomocniczości i proporcjonalności;
- Komisja powinna dokonać przeglądu swoich wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa, aby uwzględnić w nich uzgodnioną tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Komisja powinna korzystać z tego narzędzia do wyraźniejszego przedstawiania swoich ocen pomocniczości i proporcjonalności w ocenie skutków lub uzasadnieniu zgodnie z pkt 25 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa i protokołem nr 2 do Traktatów;
- tabelę tę jako podstawę rozwiązywania problemów w zakresie pomocniczości i proporcjonalności powinny stosować parlamenty regionalne przy korzystaniu z mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz współprawodawcy w toku procedury ustawodawczej.
- instytucje UE i organy doradcze powinny podkreślać europejską wartość dodaną inicjatyw unijnych i lepiej informować o tym aspekcie obywateli.

3.2. Parlamenty narodowe i skuteczniejsza kontrola pomocniczości

Parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu przestrzegania zasady pomocniczości, a także mogą wnieść pozytywny wkład w treść nowych przepisów. W ocenie pomocniczości dokonywanej przez parlamenty narodowe analizuje się treść wniosków ustawodawczych Komisji. Pomaga to ustalić legitymację demokratyczną Unii. W okresie od 2010 r. do końca 2017 r. sporządzono 409 uzasadnionych opinii reprezentujących 582 głosy z parlamentów narodowych w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Do chwili obecnej procedurę „żółtej kartki” zastosowano trzykrotnie, a procedury „pomarańczowej kartki” nie zastosowano ani razu. Grupa zadaniowa zauważyła, że jest to złożony obszar, i rozważyła poprawki, które można wdrożyć w obecnym systemie, jak również szereg kwestii, które wymagałyby wprowadzenia zmian w Traktacie.

Kilku członków grupy zadaniowej było zdania, że niewielka liczba przypadków zastosowania procedury „żółtej kartki” wskazuje na to, iż obecny mechanizm kontroli jest nieskuteczny, i w związku z tym członkowie ci popierają obniżenie progów, co wymagałoby zmiany Traktatu. Grupa zadaniowa omówiła tę kwestię i zauważyła, że nie jest jasne, czy obniżenie obecnego progu zastosowania procedury „żółtej kartki” z jednej trzeciej do jednej czwartej dostępnych głosów miałyby duży wpływ na liczbę przypadków zastosowania tej procedury, zakładając, że poziom uczestnictwa parlamentów narodowych w mechanizmie kontroli zasady pomocniczości były podobny do obecnego. Aby znacząco zwiększyć liczbę przypadków zastosowania procedury „żółtej kartki”, konieczne jest wprowadzenie progu dużo niższego od jednej czwartej¹⁶, lecz działanie to spowodowałoby obawy co do reprezentatywności wyrażonych obaw. Jednak podkreślając znaczenie poważnego dialogu politycznego, który wzmacnia legitymację procesu legislacyjnego, grupa zadaniowa wzywa Komisję do zapewnienia, aby zawsze odpowiadała w sposób zrozumiały, terminowy i publiczny na uzasadnione opinie parlamentów narodowych, nawet jeżeli w ramach obecnych przepisów nie zastosowano procedury „żółtej kartki”.

Kilku członków podniosło również kwestię „czerwonej kartki” (weta) dla parlamentów narodowych, która wymagałaby zmiany Traktatu, a grupa zadaniowa spotkała się z poglądami, że działanie to mogłoby wywołać niezamierzone konsekwencje, biorąc pod uwagę obecny brak wspólnego zrozumienia znaczenia i zakresu ocen pomocniczości w przypadku parlamentów narodowych. Z drugiej strony grupa zadaniowa wzięła pod uwagę fakt, że parlamenty narodowe wyraziły również chęć podkreślenia pozytywnego wkładu, jaki mogą one wnieść do procesu europejskiego, poprzez wdrożenie mechanizmu umożliwiającego im zasugerowanie Komisji, że powinna podjąć działania – tzw. „zielonej kartki”. Formalny proces tego rodzaju wymagałby zmiany Traktatu i wpłynąłby na prawo Komisji do inicjowania przepisów oraz na rolę Parlamentu Europejskiego i Rady. Grupa zadaniowa była jednak zdania, że parlamenty narodowe dysponują już dużymi możliwościami w zakresie wzmacniania wzajemnej koordynacji, by zapewnić sobie możliwość skutecznego wyrażania opinii i masę krytyczną wystarczającą do tego, by zostały

usłyszane. Grupa zadaniowa zachęca je do podejmowania takich działań, a Komisję – do odpowiedniego reagowania na każdą taką inicjatywę.

Wrażliwą kwestią jest czas, jakim dysponują parlamenty narodowe, by przygotować swoje uzasadnione opinie i przeprowadzić konsultacje w swoich państwach członkowskich, w szczególności jeżeli są one parlamentami regionalnymi posiadającymi kompetencje ustawodawcze. Biorąc pod uwagę, że Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od działania w okresie, w którym parlamenty narodowe przedstawiają swoje uzasadnione opinie, istnieje potrzeba starannego określenia tego okresu. Kilku członków uznało, że wynoszący obecnie 8 tygodni okres należy wydłużyć do 12 tygodni, a grupa zadaniowa zauważyła, iż w przeszłości Rada Europejska rozważyła wprowadzenie takiego rozwiązania¹⁷. Z uwagi na fakt, że działanie to nie wymagałoby zmiany Traktatu, grupa zadaniowa uważa, że Komisja mogłaby zapewnić większą swobodę działania parlamentom narodowym, jeżeli chodzi o przygotowywanie ich uzasadnionych opinii. Taka swoboda działania wraz z oczekiwaną większą spójnością ocen pomocniczości opracowywanych w oparciu o wspólną tabelę, lepszą komunikację i wymianę informacji między parlamentami narodowymi i władzami lokalnymi i regionalnymi mogłaby zmniejszyć odczuwaną potrzebę obniżenia progów zastosowania procedur „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”.

Grupa zadaniowa omówiła również kwestię tego, że w swoich uzasadnionych opiniach parlamenty narodowe często wykraczają poza kwestie pomocniczości, co prowadzi do nieporozumień i frustracji, gdy nie ma możliwości podjęcia żadnych działań następczych w odniesieniu do tych punktów. Chociaż stosowanie wspólnej tabeli oceny pomocniczości jako podstawy dla opinii parlamentów narodowych mogłoby pomóc uniknąć tych nieporozumień, niektórzy członkowie grupy zadaniowej byli zdania, że należy zwiększyć zakres mechanizmu kontroli i uzasadnionych opinii, aby obejmował on także proporcjonalność i przyznanie kompetencji (podstawę prawną).

Ponadto grupa zadaniowa uważa, że istnieje potrzeba lepszej współpracy i wymiany uzasadnionych opinii między parlamentami narodowymi i regionalnymi posiadającymi kompetencje ustawodawcze oraz innymi władzami regionalnymi i lokalnymi. Przykładowo każdy z parlamentów narodowych i regionalnych posiada oddzielną platformę wymiany informacji, natomiast odpowiedzi Komisji na uzasadnione opinie udostępniane są na platformie międzyparlamentarnej oraz na stronie internetowej Komisji. W stosownych przypadkach parlamenty narodowe powinny konsultować się z parlamentami regionalnymi w związku z mechanizmem kontroli zasady pomocniczości. Formalne zmiany ról i interakcji między parlamentami narodowymi i regionalnymi wymagałyby wprowadzenia zmian w Traktatach i należy je rozważyć w perspektywie długoterminowej. Jednak nawet przy obecnych ograniczeniach wynikających z przepisów Traktatu dzięki bardziej ustrukturyzowanemu, lecz nieformalnemu dialogowi można by było zapewnić, aby parlamenty regionalne posiadające kompetencje ustawodawcze skuteczniej się angażowały.

¹⁶ Dokument otwierający debatę nr 3: Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach działań instytucji: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

¹⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19 lutego 2016 r., sekcja C (Suwerenność), pkt 3: <http://www.consilium.europa.eu/media/21778/st00001p16.pdf>

Zalecenie grupy zadaniowej nr 2

Komisja powinna stosować ośmiotygodniowy okres określony w Traktacie, który parlamenty narodowe mają na złożenie swoich uzasadnionych opinii, z odpowiednią dozą swobody.

W związku z tą swobodą należy uwzględnić wspólne okresy świąteczne i okresy przerw w pracy, jednocześnie pozwalając Komisji na udzielanie odpowiedzi w miarę możliwości w ciągu 8 tygodni od otrzymania danej opinii.

W swoich rocznych sprawozdaniach w sprawie pomocniczości i proporcjonalności Komisja powinna w odpowiedni sposób odzwierciedlić uzasadnione opinie przekazywane przez parlamenty narodowe oraz informacje zwrotne przekazywane przez parlamenty regionalne posiadające kompetencje ustawodawcze. Komisja powinna także w zrozumiały i terminowy sposób udostępnić współprawodawcom informacje o wnioskach, w których zgłoszono istotne obawy w odniesieniu do pomocniczości.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 3 (zmiana Traktatu)

Przy nadążającej się okazji protokół nr 2 do TUE/TFUE należy poddać przeglądowi, aby pozwolić parlamentom narodowym na opracowanie i przedstawienie uzasadnionych opinii w ciągu 12 tygodni oraz na pełne wyrażenie swoich poglądów na temat zgodności proponowanych przepisów z zasadą pomocniczości, proporcjonalności i podstawy prawnej (przyznania kompetencji). Parlamenty narodowe powinny konsultować się z parlamentami regionalnymi posiadającymi kompetencje ustawodawcze w przypadkach, gdy wniosek dotyczący przepisów unijnych dotyczy ich kompetencji wynikających z prawa krajowego.

Grupa zadaniowa uważa, że następujące działania, które nie wymagają zmian w Traktatach, zwiększyłyby wpływ parlamentów narodowych na dyskusje dotyczące zasady pomocniczości:

- Komisja powinna uwzględnić opóźnienia w przekazywaniu poszczególnych elementów złożonych pakietów legislacyjnych parlamentom narodowym oraz wspólne okresy świąteczne, gdy większość parlamentów narodowych nie prowadzi obrad;
- parlamenty narodowe, z pomocą Komitetu Regionów i platformy REGPEX¹⁸, powinny odpowiednio konsultować się z parlamentami regionalnymi podczas przygotowywania uzasadnionych opinii;
- w swoim rocznym sprawozdaniu w sprawie pomocniczości i proporcjonalności Komisja powinna w odpowiedni sposób przedstawić uzasadnione opinie i uwagi, które otrzymuje od parlamentów narodowych i regionalnych posiadających kompetencje ustawodawcze;
- jeżeli wniosek wiąże się ze znaczną liczbą uzasadnionych opinii, Komisja powinna przygotować przegląd uzasadnionych opinii parlamentów narodowych – i ewentualnie uwag parlamentów regionalnych posiadających kompetencje ustawodawcze – które otrzymała, i udostępnić je współprawodawcom w odpowiednim czasie na potrzeby procedury ustawodawczej.

¹⁸ REGPEX jest podsięcią Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości Europejskiego Komitetu Regionów otwartą dla parlamentów i rządów regionów posiadających kompetencje ustawodawcze: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

3.3. Większe zaangażowanie władz krajowych, regionalnych i lokalnych w kształtowanie polityki

3.3.1. Podejście Komisji do konsultacji i zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w jej działania i program prac

Grupa zadaniowa zauważa, że istotną innowacją w polityce Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa w 2015 r. było otwarcie procesów kształtowania polityki dla wszystkich zainteresowanych stron. Grupa zadaniowa zauważyła, że udział władz lokalnych i regionalnych w mechanizmach konsultacyjnych i mechanizmach przekazywania informacji zwrotnych Komisji jest na ogół niewielki, chociaż stopniowo ulega to zmianie. Od połowy 2016 r., w ramach wszystkich mechanizmów przekazywania informacji zwrotnych, zainteresowane strony przekazały prawie 9 tys. odpowiedzi, jednak mniej niż 1% tych odpowiedzi pochodziło od władz lokalnych i regionalnych. Ponadto wydaje się, że wkład władz lokalnych i regionalnych w ocenę skutków i ewaluację również jest niewielki.

Uznając, że nie wszystkie władze lokalne i regionalne mają możliwości i zasoby, aby uczestniczyć w tych działaniach, grupa zadaniowa była zdania, że należy uczynić więcej, aby zachęcić je do udziału, biorąc pod uwagę wynikający z Traktatu obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, nieodłącznie związanej z ich strukturami władz regionalnych i lokalnych, a także ich rolę i odpowiedzialność we wdrażaniu przepisów Unii¹⁹. Biorąc pod uwagę różnorodność władz lokalnych i regionalnych oraz ich zróżnicowane możliwości uczestnictwa, wszelkie procesy i narzędzia służące zwiększeniu ich udziału powinny być proste i praktyczne oraz w jak największym stopniu wykorzystywać istniejące sieci i platformy. Grupa zadaniowa z zadowoleniem przyjęła fakt, że Komisja zobowiązała się niedawno do przeprowadzenia konsultacji publicznych w sprawie istotnych inicjatyw we wszystkich językach urzędowych w celu poprawy dostępności.

Jako kolejny krok grupa zadaniowa uznała, że istnieje potrzeba uznania w ogólnych konsultacjach specyfiki władz lokalnych i regionalnych w porównaniu z innymi zainteresowanymi stronami. Grupa zadaniowa była również zdania, że bardziej konstruktywne informacje zwrotne od instytucji unijnych zachęciłyby władze lokalne i regionalne do większego zaangażowania. Grupa zadaniowa sugeruje również, że w stosownych przypadkach należy przeprowadzić bardziej ukierunkowane konsultacje z władzami lokalnymi i regionalnymi, aby uznać ich szczególną rolę.

Grupa zadaniowa z zadowoleniem przyjęła również silne zaangażowanie obecnej Komisji w sprawy parlamentów narodowych²⁰ i zachęciła Komisję do wykorzystania tego zaangażowania oraz do podjęcia ściślejszej współpracy z parlamentami krajowymi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim w procesie opracowywania strategii politycznych. Ze względu na praktycznych i powiązanych z zasobami jest mało prawdopodobne, aby można było tego dokonać w odniesieniu do wszystkich nowych

inicjatyw każdego roku, dlatego Komisja powinna rozważyć zastosowanie tego podejścia do swoich najistotniejszych inicjatyw. Dobrym przykładem jest cykl wizyt poświęconych unii energetycznej, podczas których Komisja zaangażowała się w intensywny dialog dotyczący strategii Komisji na rzecz unii energetycznej z rządami, parlamentami krajowymi, Parlamentem Europejskim, partnerami społecznymi, przedstawicielami środowisk biznesowych i organizacjami pozarządowymi. Kolejnym przykładem jest 129 dialogów obywatelskich na temat przyszłości Europy, które odbyły się w ponad 80 miastach, z których niektóre angażowały parlamenty narodowe²¹. Podobnie do grudnia 2018 r. Europejski Komitet Regionów zakończy ponad 200 wydarzeń lokalnych i dialogów obywatelskich w 28 krajach europejskich, w których udział weźmie 230 członków Komitetu i ponad 30 tys. obywateli²².

Grupa zadaniowa przyjrzała się również dwóm konkretnym kwestiom dotyczącym zaangażowania Komisji w sprawy władz lokalnych i regionalnych: rocznemu programowi prac Komisji oraz koordynacji krajowych programów gospodarczych państw członkowskich („europejski semestr”). Grupa zadaniowa rozumie, że program prac Komisji jest przygotowany zgodnie z procedurami i harmonogramami określonymi w porozumieniach międzyinstytucjonalnych. Utrudnia to współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi. Co roku we wrześniu przewodniczący Komisji Europejskiej wygłasza orędzie o stanie Unii na forum Parlamentu Europejskiego. Uzupełnieniem orędzia jest list intencyjny skierowany do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i prezydencji Rady. List ten jest również przesyłany do parlamentów narodowych i przewodniczących komitetów doradczych oraz publikowany w internecie. Następnie program prac Komisji jest zazwyczaj publikowany w październiku. Grupa zadaniowa była zdania, że w okresie od publikacji listu intencyjnego do przyjęcia przez Komisję programu prac należy zwiększyć zaangażowanie ze strony Komisji Europejskiej i parlamentów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych, aby umożliwić lepsze uwzględnienie ich opinii.

Polityki gospodarcze państw członkowskich są koordynowane na szczeblu europejskim w ramach europejskiego semestru zarządzania gospodarką. Grupa zadaniowa zdecydowanie zaleca, aby państwa członkowskie przestrzegały wytycznych Komisji w zakresie zachęcania do większego uczestnictwa w zaleceniach dla poszczególnych krajów i większego poczucia odpowiedzialności za nie w świetle faktu, że unijne programy finansowe w coraz większym stopniu wspierają reformy gospodarcze państw członkowskich, które mogą mieć wpływ na wszystkie poziomy sprawowania rządów w danym państwie członkowskim. Wytyczne powinny wykraczać poza administracje krajowe i obejmować władze lokalne i regionalne, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w ogóle.

¹⁹ Na przykład agenda miejska dla UE jest wielopoziomowym partnerstwem UE, państw członkowskich i miast, działającym wspólnie na rzecz lepszego stanowienia prawa, finansowania i współpracy, wspieranym przez wnioski Komisji dotyczące ram polityki spójności na lata 2021–2027 w celu stworzenia Europejskiej inicjatywy dla miast – nowego instrumentu na rzecz współpracy między miastami, innowacji i budowania zdolności w ramach wszystkich priorytetów tematycznych agendy miejskiej UE. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_pl.htm

²⁰ W okresie od dnia 1 listopada 2014 r. do dnia 18 czerwca 2018 r. członkowie Komisji odbyli 798 wizyt w parlamentach narodowych 28 państw członkowskich.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens-dialogues-future-europe_pl.pdf

²² Europejski Komitet Regionów zebrał również podobną liczbę odpowiedzi za pośrednictwem unijnej ankiety internetowej oraz aplikacji na telefony komórkowe „Have your say on Europe” (Zabierz głos w sprawie Europy). Jesienią 2018 r. przewodniczący Komitetu uruchomił mechanizm stałego dialogu związany z wdrażaniem sprawozdania grupy zadaniowej.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 4

Komisja, wraz z parlamentami narodowymi i Europejskim Komitetem Regionów, powinna zwiększać świadomość władz krajowych, lokalnych i regionalnych w zakresie ich możliwości wnoszenia wkładu w kształtowanie polityki na wczesnym etapie.

Komisja powinna w pełni zaangażować władze lokalne i regionalne w proces konsultacji, uwzględniając ich szczególną rolę we wdrażaniu przepisów Unii. Powinna ona promować udział władz lokalnych i regionalnych poprzez odpowiednie opracowanie kwestionariuszy oraz zapewnienie lepszej informacji zwrotnej i widoczności opinii władz lokalnych i regionalnych w ocenach skutków, wnioskach i informacjach zwrotnych przekazywanych współprawodawcom.

Państwa członkowskie powinny postępować zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej i zaangażować się w rzeczywistą współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi podczas przygotowywania krajowych programów reform oraz opracowywania i wdrażania reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru w celu zwiększenia odpowiedzialności za te reformy i zwiększenia skuteczności ich wdrożenia.

W praktyce grupa zadaniowa uważa, że można przewidzieć następujące konkretne działania w celu realizacji tego zalecenia:

- Komisja powinna dokonać przeglądu swoich wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, aby podkreślić specyfikę władz lokalnych i regionalnych, potrzebę prowadzenia ukierunkowanych konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, gdy oczywiste jest, że będą one miały na nie istotny wpływ, w szczególności gdy władze te przesyłanych informacjach zwrotnych zgłaszają zastrzeżenia w odniesieniu do wstępnych ocen skutków (planów działania) Komisji oraz kiedy zgłaszają takie zastrzeżenia w ramach konsultacji publicznych;
- Komisja powinna zapewnić, aby kwestionariusze konsultacji publicznych zawierały sekcje poświęcone władzom lokalnym i regionalnym, aby ułatwić im dostarczanie informacji na temat kwestii takich jak wdrażanie i skutki na szczeblu lokalnym/regionalnym;
- aby zachęcić władze lokalne i regionalne do częstszego przesyłania odpowiedzi, Komitet Regionów i parlamenty narodowe wraz z Komisją powinny podnosić świadomość władz lokalnych i regionalnych na temat wykorzystania istniejących możliwości udziału w konsultacjach i przesyłania informacji zwrotnych w celu przyczynienia się do kształtowania i wdrażania polityki;
- Komisja powinna zapewnić lepszą widoczność i lepsze informacje zwrotne na temat tego, w jaki sposób wykorzystuje wkład otrzymany od władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do istotnych dla nich kwestii, takich jak wdrażanie i oddziaływanie terytorialne;
- współprawodawcy, Europejski Komitet Regionów i Komisja wraz ze swoimi przedstawicielstwami powinni zbadać, w jaki sposób najlepiej podnieść świadomość na temat problemów i wyzwań stojących przed władzami lokalnymi i regionalnymi w swoich instytucjach. Można to osiągnąć poprzez stworzenie możliwości wymiany pracowników z władzami lokalnymi i regionalnymi w ramach wydarzeń i kursów szkoleniowych;
- Komitet Regionów, parlamenty narodowe i regionalne, instytucje UE oraz władze lokalne i regionalne powinny współpracować na rzecz opracowania i promowania innowacyjnych działań służących lepszej komunikacji z obywatelami w całej Unii Europejskiej²³ oraz budowaniu zdolności władz lokalnych i regionalnych do skutecznego udziału w kształtowaniu polityki, na przykład poprzez program na wzór programu ERASMUS skierowany do polityków lokalnych i regionalnych;
- państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań, aby współpracować z władzami lokalnymi i regionalnymi przy opracowywaniu krajowych programów reform oraz opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych, tak aby odzwierciedlały one strukturę administracyjną i konstytucyjną w każdym państwie członkowskim;
- Komisja powinna dążyć do intensywniejszego angażowania władz krajowych, regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich, również za pośrednictwem swoich przedstawicielstw, w wybrane i ważne politycznie inicjatywy oraz w proces europejskiego semestru.

²³ Np. program lokalnych radnych UE (Europagemeinderäte) opracowany w Austrii.

3.3.2. Oceny skutków, wnioski i plany wdrażania Komisji

Wnioskom Komisji dotyczącym aktów prawnych towarzyszy na ogół ocena skutków, w której analizuje się koszty i korzyści (skutki) alternatywnych wariantów strategicznych opracowanych w celu rozwiązania konkretnego problemu. W ocenie skutków uwzględnia się również kwestie pomocniczości i proporcjonalności. Ponieważ wiele obszarów polityki jest w dużej mierze wdrażanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, członkowie grupy zadaniowej domagali się systematycznego oceniania skutków na szczeblu lokalnym i regionalnym we wszystkich ocenach skutków i ewaluacjach w obszarach polityki, które mają znaczący wpływ na władze lokalne i regionalne. Grupa zadaniowa zauważa, że wytyczne Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa wymagają przeglądu wszystkich możliwych skutków, a ocenie podlegają jedynie znaczące skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Proces oceny skutków przeprowadzanej przez Komisję (i przeprowadzanych przez nią ewaluacji) opiera się na zasadzie proporcjonalnej analizy, tj. oceny tego, co jest istotne dla konkretnego dokumentu dotyczącego polityki. Dotyczy to skutków mogących powstać na szczeblu lokalnym i regionalnym, które mogą nie być istotne lub ważne w przypadku konkretnego wniosku, ale które należy ocenić, jeżeli mają one znaczenie dla danej inicjatywy. W obu przypadkach Komisja Europejska musi w swoich ocenach skutków lub w uzasadnieniu wyjaśnić, czy skutki te zostały ocenione konkretnie na szczeblu regionalnym i lokalnym, czy też nie, lub dlaczego nie przeprowadzono takiej oceny.

Komisja planuje również przedstawić plany wdrażania istotnych wniosków dotyczących dyrektyw. Są one przekazywane współprawodawcom i będą zawierać zarys działań, które Komisja zamierza podjąć w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia i stosowania prawa Unii. Działania te mogą wymagać współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Władze lokalne i regionalne często są ściśle zaangażowane w stosowanie prawa Unii i programów unijnych w danym państwie członkowskim. Ich bezpośrednie doświadczenie jest bardzo istotne, gdy Komisja ocenia wykonanie tych przepisów i chce wiedzieć, czy funkcjonują one zgodnie z założeniami, czy są problematyczne, nadmiernie skomplikowane lub czy powodują nałożenie zbędnych kosztów.

Chociaż wytyczne Komisji dotyczące lepszego stanowienia prawa obejmują przygotowanie planów wdrażania, w ocenie skutków nie bada się systematycznie, w jaki sposób nowe lub zmienione przepisy mogą być wdrażane, zwłaszcza przez tych, którzy mogą być odpowiedzialni za skuteczne wdrażanie na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ponadto wspomniane plany wdrażania skierowane są głównie do władz krajowych, które są ostatecznie odpowiedzialne za przygotowanie środków transponujących i ich prawidłowe stosowanie. Chociaż grupa zadaniowa była zdania, że plany wdrażania Komisji można znacznie poprawić, to jednak w wielu przypadkach przygotowanie dobrych krajowych planów wdrażania z udziałem władz lokalnych i regionalnych może mieć większą wartość dodaną.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 5

Komisja powinna zapewnić, aby w jej ocenach skutków i ewaluacjach systematycznie uwzględniano oddziaływania terytorialne i oceniano je, jeżeli są one istotne dla władz lokalnych i regionalnych. Władze lokalne i regionalne powinny pomóc w określeniu takich potencjalnych skutków w swoich odpowiedziach w ramach konsultacji i informacjach zwrotnych na temat planów działania.

Komisja powinna odpowiednio zmienić swoje wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa oraz swój zestaw narzędzi związanych z lepszym stanowieniem prawa, zając się kwestiami związanymi z wdrażaniem przepisów i ich unijną wartością dodaną, a także zapewnić większą widoczność przeprowadzanych przez Komisję ocen pomocniczości, proporcjonalności i odnośnego oddziaływania terytorialnego w swoich wnioskach i towarzyszących im uzasadnieniach.

Powyższe zalecenie należy rozpatrywać w połączeniu z zaleceniami grupy zadaniowej w sprawie udziału władz lokalnych i regionalnych w kształtowaniu i wdrażaniu polityki, ponieważ kwestie te są ze sobą ściśle powiązane. Konkretnie rzecz ujmując, grupa zadaniowa uważa, że następujące działania mogłyby pomóc w realizacji zalecenia:

- Komisja powinna włączyć więcej elementów oceny skutków oddziaływania terytorialnego, zasady pomocniczości (w tym unijnej wartości dodanej) i proporcjonalności do uzasadnienia towarzyszącego każdemu wnioskowi ustawodawczemu, aby nadać ocenom większą widoczność. (Uzasadnienie jest dostępne we wszystkich językach urzędowych, w przeciwieństwie do samej oceny skutków);
- Komitet Regionów powinien wspierać władze lokalne i regionalne w bardziej systematycznym udzielaniu odpowiedzi na plany działania, wstępne oceny skutków i konsultacje, aby dowody dotyczące oddziaływania terytorialnego danej inicjatywy na szczeblu lokalnym i regionalnym mogły być gromadzone i wykorzystywane w ocenach skutków i ewaluacjach przeprowadzanych przez Komisję;
- Komisja powinna ocenić oddziaływanie terytorialne w swoich ocenach skutków i ewaluacjach, jeżeli może ono być istotne dla władz lokalnych i regionalnych, które powinny pomóc w określeniu takich skutków w odpowiedziach na konsultacje i informacjach zwrotnych na temat planu działania;
- z uwagi na fakt, że mało prawdopodobne jest, aby w planach wdrażania Komisji w wystarczającym stopniu uwzględniono wymiar lokalny i regionalny, administracje krajowe oraz władze lokalne i regionalne powinny współpracować przy przygotowywaniu krajowych planów wdrażania. Doświadczenia władz lokalnych i regionalnych mogą przynieść wyraźne korzyści na szczeblu krajowym. Sposoby na osiągnięcie tego celu będą różne w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na różne struktury administracyjne i konstytucyjne.

3.4. Procedura ustawodawcza

Grupa zadaniowa odnotowała powszechne przekonanie, że w trakcie procedury ustawodawczej nie prowadzi się systematycznych rozmów na temat zasady pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do wniosków. Na przykład w Radzie wyraźnie widać, że zakres, w jakim delegacje krajowe omawiają dokumenty o charakterze ustawodawczym z przedstawicielami parlamentu narodowego lub władzami lokalnymi i regionalnymi z ich własnego państwa członkowskiego, jest bardzo zróżnicowany. W przypadku Parlamentu Europejskiego grupa zadaniowa przyznała, że w odpowiedzi na sprawozdania roczne Komisji okresowo składa on sprawozdania na temat stosowania zasady pomocniczości. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego dokonuje systematycznej ewaluacji oceny skutków Komisji w sprawozdaniu udostępnianym odpowiedniej komisji parlamentarnej i publikowanym w internecie. Przeprowadza również i publikuje własne oceny skutków dotyczące ograniczonej liczby istotnych poprawek. Zasadniczo prace te mogą obejmować kwestię pomocniczości i proporcjonalności.

Oceny skutków przeprowadzane przez Komisję w coraz większym stopniu są również omawiane na forum Parlamentu Europejskiego i Rady na początku każdej procedury ustawodawczej. Komisja udostępnia również obu instytucjom opinie zainteresowanych stron zebrane w okresie ośmiu tygodni po przyjęciu przez nią wniosku. Wspomniane informacje zwrotne mogą obejmować kwestie związane z pomocniczością i proporcjonalnością, jak również mogą odnosić się do skutków istotnych z punktu widzenia lokalnego i regionalnego.

Grupa zadaniowa zdaje sobie jednak sprawę, że Parlament Europejski i Rada często wprowadzają znaczne zmiany we wnioskach Komisji podczas negocjacji w sprawie przepisów. Z tych zmian mogą wynikać istotne skutki na szczeblu lokalnym i regionalnym, a zmiany mogą być mniej proporcjonalne i mniej pożądane z perspektywy pomocniczości i jest możliwe, że stworzą wyzwania dla władz lokalnych i regionalnych, które będą musiały je wdrożyć. Chociaż Parlament Europejski może zlecać badania i organizować wysłuchania, a dyskusje jego komisji

będą ogólnodostępne i transmitowane na żywo w internecie, kluczowe rozmowy prowadzone przez Radę i Parlament Europejski podczas procedury ustawodawczej („posiedzenia trójstronne”) nie są otwarte dla ogółu społeczeństwa, przez co parlamenty narodowe/regionalne oraz władze lokalne i regionalne nie mają łatwego dostępu do informacji na temat tych negocjacji.

Grupa zadaniowa uważa, że współprawodawcy powinni podczas procedury ustawodawczej bardziej brać pod uwagę uzasadnione obawy władz lokalnych i regionalnych, ponieważ dzięki temu można osiągnąć lepsze rezultaty i zapewnić skuteczniejsze wdrażanie na szczeblu lokalnym i regionalnym. Procedury ustawodawcze określono w Traktacie, więc można je zmienić jedynie poprzez zmianę Traktatu. Taka sytuacja miałaby miejsce w przypadku rozważanej przez grupę zadaniową „późnej kartki” dotyczącej pomocniczości – tj. formalnej analizy zgodności z zasadą pomocniczości przeprowadzanej na koniec procesu legislacyjnego. Grupa zadaniowa rozważała zatem bardziej praktyczne krótkoterminowe propozycje mające na celu większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, które nie wymagałyby zmiany Traktatu i które potencjalnie można by zawrzeć w przyszłej rewizji Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Grupa zadaniowa przyjęła również z zadowoleniem niedawne orzecznictwo²⁴ w sprawie dostępu do dokumentów omawianych w trakcie posiedzeń trójstronnych, przepisy dotyczące przejrzystości zawarte w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa (w tym przygotowanie nowej bazy danych w celu zwiększenia możliwości śledzenia procedury ustawodawczej) oraz ustalenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przejrzystości posiedzeń trójstronnych²⁵. Grupa zadaniowa zachęca współprawodawców do szybkiego podjęcia w tych kwestiach działań następczych, ponieważ stanowiłoby to dobry pierwszy krok we wspieraniu promowania udziału władz lokalnych i regionalnych w procesie decyzyjnym.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie T-540/15, De Capitani przeciwko Parlamentowi: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/69214/html.bookmark>

Zalecenie grupy zadaniowej nr 6

Parlament Europejski i Rada powinny w spójny sposób stosować tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości podczas swoich negocjacji, aby promować kulturę lepszej świadomości kwestii istotnych dla władz lokalnych i regionalnych.

Komisja powinna zwracać uwagę współprawodawców na wszelkie opinie, które otrzymuje od władz lokalnych i regionalnych podczas okresu kontrolnego następującego po przyjęciu jej wniosków.

Rządy państw członkowskich i parlamenty narodowe powinny korzystać z opinii i wiedzy fachowej władz lokalnych i regionalnych od początku procedury ustawodawczej. Grupa zadaniowa zwraca się do unijnych współprawodawców o rozważenie zapraszania na swoje posiedzenia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych lub organizowania przesłuchań i wydarzeń w odpowiednich miejscach.

Konkretnie rzecz ujmując, grupa zadaniowa uważa, że w realizacji tego zalecenia mogłyby pomóc następujące działania:

- współprawodawcy powinni zapraszać przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w celu przedstawienia swoich opinii na posiedzeniach komisji i posiedzeniach grup roboczych w Parlamencie Europejskim i Radzie, jeżeli ma to znaczenie i jest to stosowne w odniesieniu do danego wniosku;
- współprawodawcy powinni organizować wysłuchania i spotkania ekspertów z udziałem władz lokalnych i regionalnych, jeżeli ma to znaczenie i jest stosowne w odniesieniu do konkretnej procedury ustawodawczej;
- Komisja powinna uwzględniać opinie, które otrzymuje od władz lokalnych i regionalnych, w sprawozdaniu w sprawie informacji zwrotnych otrzymanych od zainteresowanych stron, które wysyła do współprawodawców w związku ze swoimi wnioskami.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 7

Parlamenty regionalne i narodowe powinny zbadać, w jaki sposób mogą skuteczniej połączyć swoje platformy wymiany informacji (REGPEX oraz IPEX²⁶) w celu zapewnienia większego uwzględnienia ich zastrzeżeń w procedurze ustawodawczej i mechanizmie kontroli zasady pomocniczości.

Grupa zadaniowa uważa, że w realizacji zalecenia mogłyby pomóc następujące działania:

- parlamenty narodowe, parlamenty regionalne i Komitet Regionów powinny usprawnić wzajemną komunikację na przykład dzięki zbadaniu sposobów, za pomocą których mogłyby lepiej wykorzystać i skuteczniej połączyć swoje platformy IT służące do wymiany informacji między parlamentami narodowymi i regionalnymi;
- parlamenty narodowe powinny odpowiednio konsultować się z parlamentami regionalnymi podczas przygotowywania uzasadnionych opinii;
- Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny zintensyfikować swoje prace nad przygotowaniem międzyinstytucjonalnej bazy danych, która pozwoli lepiej śledzić proces legislacyjny, aby poprawić przejrzystość w kwestii procedury ustawodawczej, zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa;
- w przyszłej rewizji Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa należy rozważyć, jak można ułatwić rozpowszechnianie informacji i dokumentów wśród wszystkich organów zaangażowanych w daną procedurę ustawodawczą oraz zapewnić odpowiednie monitorowanie pomocniczości i proporcjonalności w całej procedurze ustawodawczej.

²⁶ Platforma międzyparlamentarnej wymiany informacji w UE: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=PL>

3.5. Bardziej efektywne działanie

Niniejsza sekcja dotyczy zadania b) zawartego w mandacie grupy zadaniowej. Jak przedstawiono powyżej w sekcji 2, grupa zadaniowa w pełni uznała potrzebę większej aktywności Unii w obszarach, w których pojawiają się nowe wyzwania – takich jak bezpieczeństwo, obrona i migracja – a także potrzebę, aby Unia zwiększyła swoje wysiłki w obecnych obszarach działalności, takich jak zmiana klimatu i innowacje. Ponieważ na wykonanie wszystkich tych zadań przewidziano ograniczone zasoby, grupa zadaniowa była zdania, że na szczeblu europejskim istnieje wyraźna potrzeba zastanowienia się nad sposobami ustalania priorytetów działań i efektywniejszego wykorzystywania dostępnych zasobów. Po zbadaniu tej kwestii grupa zadaniowa stwierdziła jednak, że europejska wartość dodana jest obecna we wszystkich obszarach działalności Unii, w związku z czym nie wskazała żadnych kompetencji ani obszarów polityki, które powinny zostać ostatecznie – w całości lub w części – ponownie przekazane państwom członkowskim. W związku z tym grupa zadaniowa nie uważa, aby ten aspekt scenariusza 4 przedstawionego w Białej księdze w sprawie przyszłości Europy był najodpowiedniejszym kierunkiem dalszych działań.

3.5.1. Ocenianie i ulepszenie istniejących przepisów

Przedstawiony w poprzednich sekcjach nowy sposób pracy powinien przyczynić się nie tylko do zapewnienia lepszego opracowywania nowych przepisów, ale również do zapewnienia, aby istniejący dorobek prawny Unii był zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności i cechował się odpowiednim poziomem gęstości legislacyjnej oraz poziomem swobody uznania pozostawionej władzom lokalnym i regionalnym. Grupa zadaniowa zwraca uwagę na potrzebę regularnej oceny prawa Unii pod kątem tych kwestii i wprowadzania w stosownych przypadkach zmian, które są zgodne z zasadami lepszego stanowienia prawa.

Grupa zadaniowa zdaje sobie sprawę, że dyrektywy co do zasady pozostawiają państwom członkowskim więcej swobody w kwestii metod, które mają być zastosowane do osiągnięcia przewidzianych w przepisach celów. Podczas swoich rozmów grupa zadaniowa nie określiła, że jeden z instrumentów jest lepszy od drugiego, ale zauważyła, że dyrektywy i rozporządzenia uległy stopniowym zmianom i w swojej istocie stały się do siebie dosyć podobne. Przeprowadzono interesującą dyskusję na temat możliwych przyczyn tego stanu rzeczy, do których zalicza się ograniczone zaufanie wśród samych państw członkowskich oraz między państwami członkowskimi i instytucjami Unii co do tego, czy przepisy zostaną wdrożone z dochowaniem odpowiednich standardów. Wynikiem tego braku zaufania może być zwiększony poziom szczegółowości i nakazowości przepisów Unii (dyrektyw). Ten brak zaufania osłabia również skuteczność „wzajemnego uznawania” krajowych przepisów. Grupa zadaniowa zdaje sobie również jednak sprawę, że wiąże się to z istotnymi kompromisami. Aby zapewnić zgodność z przepisami Unii i stworzyć równe szanse na rynku wewnętrznym, konieczne może być stosowanie przepisów o charakterze bardziej nakazowym, które ograniczają swobodę władz i przedsiębiorstw lokalnych i regionalnych.

Wszelkie zmiany w istniejących przepisach związane z gęstością legislacyjną musiałyby zatem zostać drobiazgowo wyważone i wprowadzone zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, począwszy od przeprowadzenia ewaluacji opartej na starannie zgromadzonym materiale dowodowym i konsultacjach z najbardziej zainteresowanymi stronami, aby wskazać elementy, których zmiana

Grupa zadaniowa jest natomiast przekonana, że nakreślony powyżej nowy sposób pracy może potencjalnie pomóc Unii w bardziej efektywnym wykorzystaniu zasobów. Sposób ten pomoże zapewnić, aby nowe przepisy zachowywały zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie były zbyt „gęste”²⁷ oraz aby pozostawiały władzom lokalnym, regionalnym i organom krajowym wystarczającą swobodę działania. Dzięki temu wdrażanie przepisów powinno być bardziej efektywne i skuteczne oraz rzeczywiście przynosić te korzyści, z myślą o których przepisy te opracowano. Grupa zadaniowa zbadała również dwa dodatkowe aspekty zwiększania efektywności. Zbadała w szczególności:

- ocenianie i ulepszenie istniejących przepisów Unii pod kątem pomocniczości, proporcjonalności, gęstości legislacyjnej oraz roli władz lokalnych i regionalnych;
- zwiększanie wysiłków służących skutecznemu wdrażaniu istniejącego dorobku prawnego.

byłaby pożyteczna. Grupa zadaniowa była zdania, że kluczową kwestią jest zdobycie wiedzy na temat funkcjonowania przepisów w terenie oraz związanych z nimi kosztów i korzyści, i do tego niezbędne są opinie władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Grupa zadaniowa uważa, że Komisja posiada duże doświadczenie, które zdobyła dzięki programowi i platformie REFIT, we wskazywaniu – na podstawie analizy poszczególnych przypadków i przy wykorzystaniu opinii otrzymanych od najbardziej zainteresowanych stron – przepisów, które można uprościć, poprawić oraz obszarów, w których można zmniejszyć obciążenie administracyjne. Zaleca zatem, aby Komisja wykorzystała to doświadczenie do poczynienia postępów w ocenianiu przepisów pod kątem pomocniczości i gęstości regulacyjnej.

Członkowie grupy zadaniowej przedstawili szereg sugestii dotyczących takich ewaluacji, które oparli na swoich własnych ocenach oraz kontaktach z zainteresowanymi stronami, a grupa zadaniowa otrzymała również od różnych podmiotów i osób fizycznych szereg uwag, w których wskazano przepisy i wnioski ustawodawcze uznawane za problematyczne z perspektywy pomocniczości (wartości dodanej), proporcjonalności, gęstości legislacyjnej lub poziomu swobody pozostawionej władzom lokalnym i regionalnym w zakresie wdrażania przepisów. Wspomniane uwagi i sugestie podsumowano w załączniku VI oraz opublikowano na stronie internetowej grupy zadaniowej²⁸. Przez wzgląd na liczbę uwag i zróżnicowany charakter obaw, których dotyczyły – niektóre z nich mogą nie mieć bezpośredniego związku z pomocniczością – grupa zadaniowa nie była w stanie ocenić wartości merytorycznej wielu sugestii. W związku z tym zdecydowała się zwrócić na nie większą uwagę, by zapoczątkować bardziej dogłębną refleksję na temat tego, które konkretne przepisy mogą być istotne z punktu widzenia takiej ewaluacji.

W tym kontekście grupa zadaniowa zwróciła uwagę na dwa dodatkowe aspekty. Po pierwsze, przygotowywanie wysokiej jakości ewaluacji stanowi trudne zadanie wymagające szczegółowych danych, które zazwyczaj nie istnieją lub których nikt nie gromadzi, a tym samym Komisja nie ma do nich dostępu. Grupa zadaniowa zwraca uwagę, że Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego

²⁷ W kontekście przepisów „gęstość” odnosi się do wystarczającego ustanowienia zasad i celów względem konieczności określenia szczegółowych wymogów technicznych dotyczących sposobu osiągnięcia celów, które to wymogi mogą wpłynąć na poziom swobody uznania pozostawiony władzom krajowym, regionalnym i lokalnym w ramach wdrażania przepisów (zob. opracowany przez prof. Dougana dokument, który przedstawiono na posiedzeniu grupy zadaniowej w dniu 15 marca 2018 r.): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

²⁸ Znajdują się tam między innymi dokumenty opracowane przez (1) członków Europejskiego Komitetu Regionów wchodzących w skład grupy zadaniowej: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf; oraz dr Lopatka: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf

stanowienia prawa do rozważenia możliwości uwzględnienia w każdym nowym akcie podstawowym przepisów dotyczących monitorowania i oceny skuteczności przepisów, co pomoże w zapewnieniu dostępu do niezbędnych danych. Grupa zadaniowa zauważa, że Komisja już uwzględniła takie przepisy w swoich wnioskach.

Po drugie, niektórzy członkowie grupy zadaniowej przedstawili też sugestie dotyczące tego, jak opracować a programy objęte następnymi

wieloletnimi ramami finansowymi, w szczególności dotyczące unijnej polityki spójności, aby uwzględnić kwestie poruszone przez grupę zadaniową²⁹, w tym złożoność przepisów³⁰. Pomysły te przekazano komisarzom odpowiedzialnym za te programy finansowe, które Komisja przyjęła zanim grupa zadaniowa zakończyła prace nad swoim sprawozdaniem. Grupa zadaniowa odnotowuje, że szereg tych pomysłów znajduje obecnie odzwierciedlenie we wnioskach Komisji.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 8

Komisja powinna opracować mechanizm identyfikacji i oceny przepisów pod kątem pomocniczości, proporcjonalności, upraszczania, gęstości legislacyjnej oraz roli władz lokalnych i regionalnych. Można by go oprzeć na programie i platformie REFIT.

Ogólnie rzecz biorąc, podczas monitorowania i oceniania przepisów unijnych należy w pełni uwzględnić doświadczenia władz lokalnych i regionalnych oraz ich sieci. Komitet Regionów powinien wdrożyć nową, pilotażową sieć ośrodków regionalnych, aby pomóc w przeprowadzaniu przeglądów wdrażania polityki.

W praktyce grupa zadaniowa uważa, że w realizacji powyższego zalecenia mogą pomóc następujące konkretne działania:

- podejście i strukturę programu i platformy REFIT, którymi zarządza Komisja, należy dostosować do celów prowadzenia przeglądu istniejących przepisów pod kątem pomocniczości, proporcjonalności, gęstości legislacyjnej oraz roli władz lokalnych i regionalnych;
- Komisja powinna w ramach swojego ciągłego procesu oceniania przepisów zgodnie z polityką lepszego stanowienia prawa zająć się kwestiami dotyczącymi pomocniczości, proporcjonalności oraz gęstości legislacyjnej, uwzględniając sugestie przedstawione przez członków grupy zadaniowej i otrzymane od zainteresowanych stron;
- Komitet Regionów powinien rozpocząć projekt pilotażowy dotyczący stworzenia nowej sieci ośrodków regionalnych w celu gromadzenia i systematycznego przesyłania opinii i twardych faktów na temat wdrożenia przepisów. Grupa zadaniowa uważa, że jest to pożyteczna inicjatywa, która może przyczynić się do uzupełnienia obecnych braków danych i usprawnienia oceniania przepisów;
- grupa zadaniowa jest zdania, że po zakończeniu etapu pilotażowego, jeżeli wyniki programu pilotażowego są pozytywne, Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny rozważyć wsparcie tej sieci, wraz z Komitetem Regionów;
- Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny zagwarantować skuteczne wdrożenie pkt 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa w celu zapewnienia skutecznego monitorowania stosowania przepisów, co pomoże w zwiększeniu jakości ewaluacji;
- Komisja i współprawodawcy powinni zapewnić, aby podczas podejmowania decyzji o wyborze dyrektywy jako właściwego instrumentu legislacyjnego odpowiednio uwzględniano konieczność pozostawienia władzom krajowym, regionalnym i lokalnym swobody we wdrażaniu tych przepisów;
- w przyszłej rewizji Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa należy rozważyć, w jaki sposób można odzwierciedlić zasadę wielopoziomowego systemu rządzenia w przepisach Unii.

²⁹ Zob. dokument opracowany przez członków Europejskiego Komitetu Regionów wchodzących w skład grupy zadaniowej, który przedstawiono w dniu 27 kwietnia na posiedzeniu grupy zadaniowej w sprawie reformy polityki spójności, oraz następujące opinie otrzymane od Instytutu Poczdamskiego: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/lf_nkr-gutachten_vollzugsonorientierte_gesetzgebung_de_0.pdf; i kraju związkowego Bawaria: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/positionspapier-subsidiaritat-bayern-englisch_en.pdf; oraz landu Badenia-Wirtembergia: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/baden-wuertember_de.pdf

³⁰ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/cor-contribution-on-the-simplification-cohesion-funds.pdf>

3.5.2. Większy nacisk na lepsze wdrażanie przepisów

Grupa zadaniowa zauważyła, że w wielu obszarach polityki istnieje już obszerny dorobek przepisów Unii i że głównym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznego stosowania przepisów poprzez ich egzekwowanie i podejmowanie innych działań. Grupa zadaniowa dostrzega potrzebę ciągłej koordynacji na szczeblu UE, ale uważa, że nie trzeba konieczności zwiększać istniejącego dorobku prawnego. Dzięki temu Unia będzie mogła wykorzystywać swoje zasoby w sposób bardziej efektywny – do rozwiązywania problemów, które są dla obywateli najważniejsze – przy jednoczesnym poszanowaniu uprawnień przekazanych Unii oraz zasad pomocniczości, proporcjonalności, wielopoziomowego systemu rządzenia oraz przedstawionego w niniejszym sprawozdaniu nowego sposobu pracy. Zaproponowano również, że Komisja powinna się dokładnie przyjrzeć wartości dodanej wynikającej z publikowania niewiążących dokumentów znajdujących się poza obszarem jej działalności legislacyjnej. Grupa

zadaniowa rozważała również negatywny wpływ rosnącej liczby aktów delegowanych i wykonawczych na gęstość legislacyjną oraz na swobodę działania przyznana władzom lokalnym i regionalnym. Grupa zadaniowa doceniła użyteczność takich aktów dla skutecznego wprowadzania w życie prawa Unii, ale odnotowała obawy parlamentarzystów narodowych oraz władz lokalnych i regionalnych, że akty takie mogą być problematyczne, ponieważ mogą mieć na nie bezpośredni wpływ, oraz że nie podlegają one formalnemu mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości, o którym mowa w protokole nr 2 do Traktatów. Członkowie grupy zadaniowej uznali, że współprawodawcy i Komisja Europejska powinni z nich korzystać w sposób bardziej oszczędny. Wszystkie zainteresowane strony mogą jednak zgłaszać uwagi na temat projektów aktów delegowanych i wykonawczych przed ich sfinalizowaniem za pośrednictwem strony internetowej Komisji.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 9

Kolejna Komisja, wraz z Parlamentem Europejskim i Radą, powinna zastanowić się nad zmianą punktu ciężkości swoich prac w niektórych obszarach polityki: powinna się bardziej skupić na zapewnieniu skuteczniejszego wdrażania przepisów, niż na inicjowaniu nowych aktów prawnych w obszarach, w których istniejący zbiór przepisów jest dopracowany lub został niedawno poddany gruntownym przeglądom.

Konkretnie rzecz ujmując, grupa zadaniowa uważa, że następujące działania mogłyby pomóc w realizacji zalecenia:

- Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny – zgodnie z pkt 5 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa – wymieniać poglądy i uzgodnić ukierunkowany program wieloletni, który odzwierciedla niniejsze zalecenie i sprawozdanie grupy zadaniowej dotyczące zasady pomocniczości i proporcjonalności w ujęciu ogólnym – przykładowo, kładąc większy nacisk na wdrażanie przepisów w obszarach jednolitego rynku, podatków, usług finansowych, środowiska, transportu, mediów/ICT, kształcenia i turystyki;
- współprawodawcy i Komisja Europejska powinni zwracać większą uwagę na liczbę aktów delegowanych i wykonawczych w związku z gęstością legislacyjną, natomiast parlamenty narodowe oraz władze regionalne i lokalne powinny lepiej wykorzystywać możliwość wyrażenia swoich zastrzeżeń w odniesieniu do projektów aktów w okresie 4 tygodni przewidzianych na przekazanie informacji zwrotnych.

Załącznik I Członkowie grupy zadaniowej

Początkowo grupa zadaniowa miała składać się z dziewięciu członków oraz przewodniczącego. Parlament Europejski jednak nie zajął miejsca w grupie, a przewodniczący Juncker mianował jedynie sześciu członków grupy zadaniowej³¹, chociaż przez cały okres trwania mandatu grupy zadaniowej pozostawiono otwartą możliwość przystąpienia do niej Parlamentu Europejskiego.

Frans TIMMERMANS (Niderlandy)	Przewodniczący grupy zadaniowej i pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. lepszego stanowienia prawa, stosunków międzyinstytucjonalnych, praworządności i Karty praw podstawowych.
François DECOSTER (Francja)	Członek Komitetu Regionów, wiceprzewodniczący Rady Regionalnej regionu Nord-Pas-de-Calais-Pikardia i burmistrz Saint-Omer (Francja). Jest wiceprzewodniczącym politycznej Grupy Porozumienia Liberatów i Demokratów na rzecz Europy w Komitecie Regionów.
Karl-Heinz LAMBERTZ (Belgia)	Przewodniczący Komitetu Regionów od lipca 2017 r., przedtem pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Regionów. Jest również członkiem Senatu Belgii reprezentującym niemieckojęzyczną społeczność Belgii.
Reinhold LOPATKA (Austria)	Przewodniczący Stałej Podkomisji ds. Unii Europejskiej Rady Narodowej parlamentu Austrii. Pełnił funkcję szefa parlamentarnej grupy Austriackiej Partii Ludowej oraz sekretarza stanu w Federalnym Ministerstwie Finansów, a następnie w Federalnym Ministerstwie Spraw Europejskich i Międzynarodowych.
Michael SCHNEIDER (Niemcy)	Członek Komitetu Regionów, sekretarz stanu, pełnomocnik kraju związkowego Saksonia-Anhalt przy Federacji. Jest przewodniczącym politycznej grupy Europejskiej Partii Ludowej (PPE) w Komitecie Regionów.
Kristian VIGENIN (Bułgaria)	Przewodniczący Komisji Spraw Europejskich i Nadzoru nad Funduszami Europejskimi Zgromadzenia Narodowego Republiki Bułgarii oraz członek Bułgarskiej Partii Socjalistycznej. Jest również byłym ministrem spraw zagranicznych Bułgarii oraz byłym posłem do Parlamentu Europejskiego.
Toomas VITSUT (Estonia)	Posel Estońskiej Partii Centrum i przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej w parlamencie estońskim (Riigikogu). Od 2005 r. jest również przewodniczącym rady miasta Tallina; jest także byłym członkiem Komitetu Regionów.

³¹ C(2018) 406. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/task-force-members-appointment-c-2018-406_en.pdf

Załącznik II Funkcjonowanie grupy zadaniowej i wkład zainteresowanych stron

1. Sposób funkcjonowania grupy zadaniowej

Grupa zadaniowa uzgodniła własne metody pracy³² na swoim pierwszym posiedzeniu, w dniu 25 stycznia 2018 r. Łącznie odbyło się 7 posiedzeń, podczas których omówiono kwestie związane z trzema zadaniami określonymi przez przewodniczącego Junckera. Rozmowy odbyły się na podstawie dokumentów przygotowanych przez sekretariat grupy zadaniowej i członków grupy zadaniowej. Wszystkie porządki obrad, protokoły posiedzeń i dokumenty otwierające debatę są dostępne na stronie internetowej³³ grupy zadaniowej. Dzięki temu wszystkie zainteresowane strony mogły być na bieżąco informowane o pracach grupy zadaniowej oraz przekazywać informacje zwrotne za pośrednictwem strony internetowej lub na piśmie za pośrednictwem pierwszego wiceprzewodniczącego lub członków grupy zadaniowej.

Członkowie grupy zadaniowej podjęli również szereg działań w celu informowania zainteresowanych stron i zachęcania ich do udziału w pracach grupy zadaniowej. Przewodniczący wziął udział w posiedzeniu Komisji Prawnej i Komisji Spraw Konstytucyjnych w Parlamencie Europejskim odpowiednio w dniach 23 kwietnia i 20 czerwca oraz w posiedzeniu plenarnym Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej w dniu 19 czerwca. W dniu 28 maja 2018 r. Europejski Komitet Regionów zorganizował również posiedzenie z udziałem członków grupy zadaniowej.

W lutym 2018 r. Europejski Komitet Regionów rozpoczął szeroko zakrojone konsultacje z ponad 2500 zainteresowanymi stronami na szczeblu regionalnym i lokalnym (w tym z parlamentami i rządami regionalnymi, krajowymi stowarzyszeniami władz lokalnych, władzami lokalnymi i delegacjami krajowymi Komitetu Regionów)³⁴, a wstępne wyniki przedstawiono grupie zadaniowej na jej drugim posiedzeniu, które odbyło się dnia 23 lutego 2018 r. Europejski Komitet Regionów skonsultował się również ze swoją Grupą Ekspertów ds. Pomocniczości w sprawie zadania a) grupy zadaniowej, w szczególności w sprawie tabeli oceny pomocniczości, a wyniki tych konsultacji uwzględniono we wkładzie członków Komitetu Regionów w trzecie posiedzenie grupy zadaniowej, które odbyło się w dniu 15 marca 2018 r.

Dr Lopatka uczestniczył w trzech wydarzeniach: w konferencjach „Europejskie rozmowy na temat przyszłości Unii” w Hadze w Niderlandach w dniach 16–17 kwietnia 2018 r., „Polityka europejska” w Bernie w Szwajcarii w dniu 25 kwietnia 2018 r., oraz „Specjalne spotkania informacyjne dla dziennikarzy – Aktualne tematy UE” w Austriackiej Izbie Gospodarczej w Wiedniu w Austrii w dniu 15 maja 2018 r.

Kristian Vigenin powołał międzyinstytucjonalną grupę roboczą, w której skład weszli eksperci w zakresie prawa Unii z Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Rady Ministrów. Jako przewodniczący Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) od stycznia do czerwca 2018 r. Kristian Vigenin przewodniczył grupie roboczej COSAC utworzonej w celu ułatwienia regularnej i kompleksowej dyskusji związanej z pracami grupy zadaniowej. Grupa odbyła jedno posiedzenie w dniu 26 marca 2018 r. Po tym posiedzeniu kilka parlamentów narodowych przedstawiło na piśmie swoje uwagi, które są dostępne online³⁵. Kristian Vigenin przewodniczył również posiedzeniu plenarnemu Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, które odbyło się w dniach 17–19 czerwca 2018 r. w Sofii³⁶. Podczas tego posiedzenia delegacje parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego jednogłośnie przyjęły ustalenia LIX COSAC. Toomas Vitsut i dr Lopatka uczestniczyli we wszystkich działaniach związanych z Konferencją Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej jako członkowie trojki prezydencji.

Grupa zadaniowa zaprosiła również przewodniczącego Trybunału Sprawiedliwości, Koena Lenaerts, i profesora Michaela Dougana (z Uniwersytetu w Liverpoolu w Wielkiej Brytanii) na swoje posiedzenie w dniu 15 marca w związku z rozmowami na temat stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności w pracy instytucji.

³² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-methods-taskforce-subsidiarity_en.pdf

³³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

³⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TaskForceSubsidiarity>

³⁵ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/>

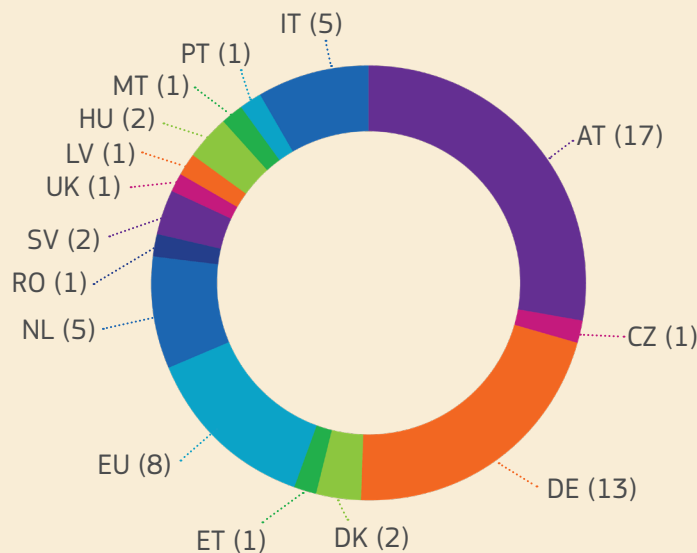
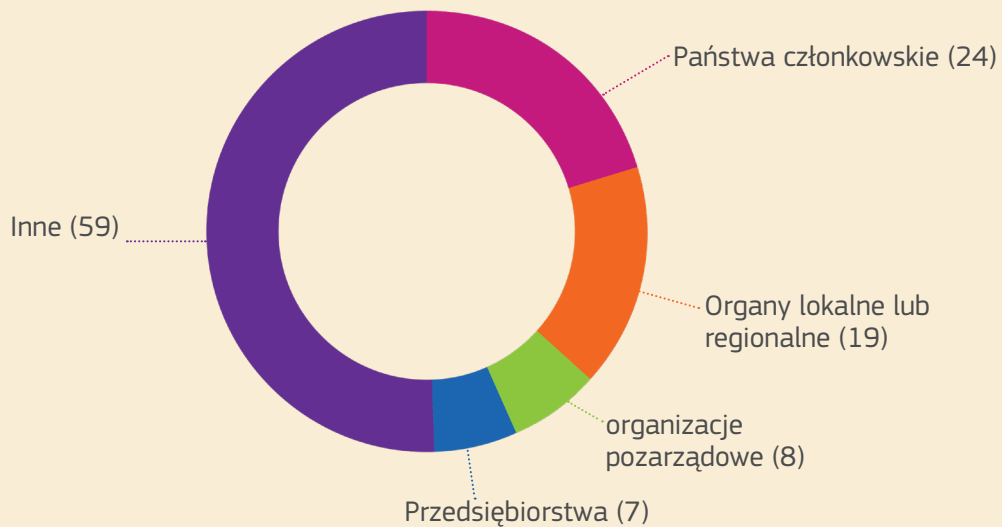
³⁶ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/>

2. Przegląd opinii otrzymanych przez grupę zadaniową

Grupa zadaniowa zwróciła się do społeczeństwa obywatelskiego o przedstawienie opinii za pośrednictwem strony internetowej lub przewodniczącego. Ogółem grupa zadaniowa otrzymała 117 istotnych opinii za pośrednictwem swojej strony internetowej oraz 10 uwag skierowanych do przewodniczącego grupy zadaniowej lub

do przewodniczącego Junckera. Zostały one wymienione poniżej. Poszczególne opinie sklasyfikowano według kraju i państwa członkowskiego (organy krajowe), organizacji pozarządowych (NGO), organu lokalnego lub regionalnego, organizacji przedsiębiorców i innych, w tym obywateli (pozostałe), w następujący sposób:

Ramka 1. Liczba i pochodzenie opinii otrzymanych przez grupę zadaniową



Uwaga: 1) na dzień 6 lipca 2018 r.; 2) państwo pochodzenia anonimowych opinii nie zawsze jest znane.

Organizacja	Rodzaj organizacji	Pochodzenie
Freistaat Sachsen (w sprawie wspólnej polityki rolnej)	Organ lokalny/regionalny	Niemcy
Stowarzyszenie Miast Austriackich	Organ lokalny/regionalny	Austria
Deutscher Bundestag, Horst Risse	Państwo członkowskie	Niemcy
Parlament Estonii (wraz z parlamentami bułgarskim i maltańskim)	Państwo członkowskie	Estonia
Europejski Komitet Regionów (przewodniczący Lambertz)	Organ doradczy UE	UE
Green10	NGO	UE
Kraj związkowy Badenia-Wirtembergia (WOLF Guido)	Organ lokalny/regionalny	Niemcy
László KÖVÉR, przewodniczący węgierskiego Zgromadzenia Narodowego	Państwo członkowskie	Węgry
Posel do Parlamentu Europejskiego Peter Jahr	Państwo członkowskie	Niemcy
WKÖ (Austriacka Federalna Izba Gospodarcza)	Stowarzyszenie przedsiębiorców	Austria
Królewskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (RSPB)	NGO	Wielka Brytania
Delegacja na Konferencję Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej Senatu i Parlamentu Republiki Czeskiej	Państwo członkowskie	Czechy
Serafin Pazos-Vidal, dr nauk o Unii Europejskiej, UNED	NGO	UE
Stowarzyszenie Gmin Austriackich	Organ lokalny/regionalny	Austria
Austriacki kraj związkowy Vorarlberg	Organ lokalny/regionalny	Austria
Austriacki kraj związkowy Karyntia	Organ lokalny/regionalny	Austria
Austriacka Izba Rolnicza	NGO	Austria
Przewodniczący parlamentów regionalnych Niemiec i Austrii oraz parlamentu Tyrolu Południowego	Organ lokalny/regionalny	Austria
Rada Związkowa Austrii	Państwo członkowskie	Austria
Parlament regionalny Dolnej Austrii	Organ lokalny/regionalny	Austria
Parlament regionalny Górnej Austrii	Organ lokalny/regionalny	Austria
Stowarzyszenie Miast Austriackich	Organ lokalny/regionalny	Austria
Oświadczenie Stowarzyszenia Gmin Austriackich	Organ lokalny/regionalny	Austria
Deklaracja przywódców państwa – Austria	Państwo członkowskie	Austria
Przewodniczący parlamentu regionalnego Górnej Austrii	Organ lokalny/regionalny	Austria
Dr Reinhold Lopatka	Członek grupy zadaniowej	Austria
Austriacka Izba Pracy	Stowarzyszenie przedsiębiorców	Austria
Federacja Austriackich Związków Zawodowych	Inne	Austria
Europejski Komitet Regionów	Organ doradczy UE	UE
Parlament Danii	Państwo członkowskie	Dania
Dr Reinhold Lopatka	Członek grupy zadaniowej	Austria
Europejski Komitet Regionów	Organ doradczy UE	UE
European Casino Association	Stowarzyszenie przedsiębiorców	UE
Rząd duński (dokument roboczy)	Państwo członkowskie	Dania
Szwedzki Zarząd Przemysłu i Handlu na rzecz Lepszego Stanowienia Prawa (NNR)	Stowarzyszenie przedsiębiorców	Szwecja
Europejski Komitet Regionów	Organ doradczy UE	UE

Organizacja	Rodzaj organizacji	Pochodzenie
Europejski Komitet Regionów	Organ doradczy UE	UE
EU4health	NGO	UE
Biuro Komisji Spraw Europejskich Izba Deputowanych Parlament Rumunii	Państwo członkowskie	Rumunia
ZDH	Stowarzyszenie przedsiębiorców	Niemcy
Przedstawiciele Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej	Państwo członkowskie	Niderlandy
Johannes Maier, członek Grupy Ekspertów ds. Pomocniczości Komitetu Regionów; szef jednostki koordynującej ds. UE, Biuro Regionalnego Rządu Karyntii	Organ lokalny/regionalny	Austria
Bawarska Kancelaria Stanu	Organ lokalny/regionalny	Niemcy
Poczdamski Instytut Administracji Elektronicznej	NGO	Niemcy
Dr Pafiti Marianna, Neoellinikiis Filologias	Inne	Grecja
Rada regionalna Kalabrii	Organ lokalny/regionalny	Włochy
Dr Alessandro Simonato, Uniwersytet w Padwie	Inne	Włochy
Europejski Komitet Regionów	Organ doradczy UE	UE
Parlament Finlandii	Państwo członkowskie	Finlandia
Parlament Szwecji	Państwo członkowskie	Szwecja
Rząd węgierski	Państwo członkowskie	Węgry
Conferenza delle Assemblies Legislative delle Regione Italiane	Organ lokalny/regionalny	Włochy
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Organ lokalny/regionalny	Niderlandy
Europejskie Stowarzyszenie Loterii	Stowarzyszenie przedsiębiorców	UE
Deutsche Bundesregierung (dokument roboczy)	Państwo członkowskie	Niemcy
Insurance Europe	Stowarzyszenie przedsiębiorców	UE
Parlament narodowy Łotwy	Państwo członkowskie	Łotwa
Parlament Portugalii	Państwo członkowskie	Portugalia
Parlament Francji (Sénat)	Państwo członkowskie	Francja
Parlament Malty	Państwo członkowskie	Malta
WWF	NGO	UE
BirdLife International	NGO	UE
Dr Diane Fromage	Inne	Niderlandy
Regiony posiadające kompetencje ustawodawcze	Organ lokalny/regionalny	UE
Reinhold Bocklet, MdL. Wiceprzewodniczący parlamentu stanu Bawarii	Organ lokalny/regionalny	Niemcy
Anonimowe x 59	Inne	Różne

Załącznik III Kontekst prawny i polityczny prac grupy zadaniowej

1. Istniejące ramy prawne i polityczne, w których działają instytucje

Działania grupy zadaniowej należy rozważać, biorąc pod uwagę obecne ramy prawne i polityczne regulujące funkcjonowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w Unii.

1.1. Przyznanie kompetencji: rozgraniczenie kompetencji Unii i państw członkowskich

Państwa członkowskie wyraźnie ograniczyły dziedziny, w których Unia może podejmować działania, przyznając Unii szczególne kompetencje w Traktatach. Kompetencje nieprzyznane Unii pozostają po stronie państw członkowskich. Stanowi to wyraźny podział obowiązków Unii i państw członkowskich.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa trzy główne kategorie kompetencji Unii: kompetencje wyłączne, dzielone i uzupełniające. W obszarach wyłącznej kompetencji³⁷ jedynie Unia może podejmować działania, chyba że upoważni do tego państwa członkowskie. W obszarach polityki, w których kompetencje są dzielone z państwami członkowskimi³⁸, zarówno Unia, jak i państwa

członkowskie mogą przyjmować środki prawnie wiążące, ale państwa członkowskie mogą podejmować działania jedynie w zakresie, w którym nie podjęła ich Unia. W przypadku gdy Unia zaprzestanie działania, państwa członkowskie mogą ponownie wykonywać swoje kompetencje w tym zakresie. Pierwszeństwo to nie obowiązuje w dziedzinach, w których Unia ma kompetencje jedynie w zakresie wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich³⁹, działania Unii nie mogą zatem harmonizować ani zastępować prawa państw członkowskich do podejmowania działań. Klasyfikacja ta jest istotna, ponieważ zasada pomocniczości nie ma zastosowania w dziedzinach, w których Unia podejmuje działania w oparciu o wyłączne kompetencje.

1.2. Wykonywanie kompetencji Unii: zasada pomocniczości, proporcjonalności i lojalnej współpracy

Działania Unii podlegają zasadom pomocniczości i proporcjonalności⁴⁰, a instytucje mają szczególny obowiązek zapewnienia przestrzegania tych dwóch zasad⁴¹. Zasada pomocniczości oznacza, że Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim zamierzone cele nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym), i jeśli – ze względu na skalę lub skutki zamierzonego działania – możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii⁴². Kryteria te określa się powszechnie mianem kryteriów unijnej konieczności i unijnej wartości dodanej.

Zakres i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów⁴³. Jest to zasada proporcjonalności. Unia ma również obowiązek szanowania równości państw członkowskich i ich tożsamości narodowych nierozdzielnie związanych z ich strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym samorządu regionalnego i lokalnego⁴⁴. Ponadto Unia i państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady lojalnej współpracy i wzajemnie sobie pomagać w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów, w tym w realizacji celów Traktatów poprzez prawo wtórne.

Wszystkie te czynniki mogą mieć wpływ na treść i intensywność działań Unii.

Traktaty zachęcają parlamenty narodowe do angażowania się w działania związane z kształtowaniem polityki Unii⁴⁵. Protokół nr 1 do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Komisję obowiązek przekazywania zielonych ksiąg, białych ksiąg, komunikatów, rocznych programów prac i wniosków ustawodawczych parlamentom narodowym w tym samym czasie, w którym są one przesyłane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Parlamenty narodowe mogą wysyłać do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnione opinie w sprawie zgodności danego wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości. Parlamenty narodowe powinny również otrzymywać porządki obrad posiedzeń Rady oraz protokoły posiedzeń Rady, na których omawiane są projekty aktów ustawodawczych. Ponadto parlamenty narodowe są przede wszystkim odpowiedzialne za zapewnienie zgodności z zasadą pomocniczości przy zastosowaniu procedury określonej w protokole nr 2 do TFUE w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

³⁷ W następujących dziedzinach: unia celna, reguły konkurencji na potrzeby funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa (art. 3 TFUE).

³⁸ W następujących dziedzinach: rynek wewnętrzny, polityka społeczna (określona w Traktacie), spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych), środowisko, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego (określone w Traktacie) (art. 4 TFUE).

³⁹ W następujących dziedzinach: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności, oraz współpraca administracyjna (art. 6 TFUE).

⁴⁰ Art. 5 ust. 1 TUE.

⁴¹ Art. 1 protokołu nr 2 do TUE/TFUE.

⁴² Art. 5 ust. 3 TUE.

⁴³ Art. 5 ust. 4 TUE.

⁴⁴ Art. 4 ust. 2 TUE.

⁴⁵ Art. 12 TUE.

1.3. Mechanizm kontroli zasady pomocniczości (protokół nr 2 do TUE/TFUE)

W protokole nr 2 do TUE/TFUE określono parametry mechanizmu kontroli zasady pomocniczości⁴⁶. Ma on zastosowanie w dziedzinach, w których UE nie ma wyłącznych kompetencji. W przypadku gdy parlamenty narodowe uznają, że projekty aktów ustawodawczych nie są zgodne z zasadą pomocniczości, mogą one przesłać uzasadnioną opinię Komisji, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w ciągu 8 tygodni od przesłania wniosku we wszystkich językach urzędowych. Komisja musi uwzględnić otrzymane uzasadnione opinie. Wpływ uzasadnionych opinii na procedurę ustawodawczą zależy od liczby reakcji parlamentów narodowych i liczby głosów, jakie one reprezentują. Każdemu z 28 parlamentów narodowych przyznaje się dwa głosy. Jeżeli parlament obejmuje 2 izby, każda z nich dysponuje 1 głosem.

W przypadku gdy uzasadnione opinie stanowią co najmniej jedną trzecią⁴⁷ wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym, Komisja musi zweryfikować swój wniosek i może podjąć decyzję, czy podtrzymać, zmienić lub wycofać swój wniosek. Komisja musi uzasadnić swoją decyzję. Procedurę tę określa się mianem procedury „złotej kartki” – do tej pory zastosowano ją trzykrotnie.

Jeśli uzasadnione opinie stanowią większość głosów, a projekt aktu podlega zwykłej procedurze ustawodawczej, Komisja musi

zweryfikować swój wniosek i podjąć decyzję, czy podtrzymać, zmienić lub wycofać swój wniosek. Jeżeli Komisja podejmie decyzję o podtrzymaniu swojego wniosku, musi uzasadnić tę decyzję przed Parlamentem Europejskim i Radą i wykazać, dlaczego wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Procedurę tę określa się mianem procedury „pomarańczowej kartki” – do tej pory jeszcze jej nie zastosowano. Jeżeli zwykła większość członków Parlamentu Europejskiego lub 55% członków Rady uzna, że wniosek narusza zasadę pomocniczości, wniosek nie będzie dalej rozpatrywany.

Od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony Komitet Regionów posiada większy zakres odpowiedzialności w odniesieniu do zasady pomocniczości. Ma on prawo wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, powołując się na naruszenie zasady pomocniczości⁴⁸. Komitet Regionów utworzył również Sieć Monitorującą Stosowanie Zasady Pomocniczości⁴⁹, której celem jest ułatwienie wymiany informacji między władzami lokalnymi i regionalnymi w Unii Europejskiej a instytucjami UE na temat dokumentów Komisji Europejskiej i wniosków ustawodawczych mających bezpośredni wpływ na władze regionalne i lokalne.

1.4. Lepsze stanowienie prawa i lepsze uregulowania prawne: najważniejsze zmiany od 2015 r.

Ramy Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa mają na celu kształtowanie polityki w oparciu o fakty. Promują one przejrzystość, odpowiedzialność i świadome podejmowanie decyzji. Podejście Komisji do lepszego stanowienia prawa wyraźnie uznaje cykl życia polityki i jej poszczególne etapy od momentu jej powstania, przygotowania, wdrożenia, oceny, a następnie jej zmian. Lepsze stanowienie prawa opiera się na trzech głównych, wzajemnie uzupełniających się i ściśle ze sobą powiązanych filarach:

- ocenie skutków;
- ewaluacji; oraz
- konsultacjach z zainteresowanymi stronami.

W 2015 r. Komisja wprowadziła istotne zmiany w zakresie polityki lepszego stanowienia prawa. Komisja opracowała i opublikowała wytyczne⁵⁰, które wskazują jej służbom, w jaki sposób stosować zasady lepszego stanowienia prawa w swojej pracy przez cały cykl polityki. Wytyczne dotyczą również tego, w jaki sposób Komisja będzie wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu przepisów Unii na szczeblu krajowym. Oprócz tego przygotowano zestaw 65 instrumentów⁵¹, które zapewniają bardziej szczegółową pomoc w rozwiązywaniu konkretnych problemów, np. w zakresie zasady pomocniczości i proporcjonalności⁵², sporządzania uzasadnienia⁵³ towarzyszącego wnioskowi Komisji, oddziaływania terytorialnego⁵⁴, wyboru instrumentu polityki⁵⁵ i planów wdrażania⁵⁶.

W maju 2015 r. przewodniczący Komisji powołał również nową Radę ds. Kontroli Regulacyjnej⁵⁷. Rada składa się z przewodniczącego i sześciu członków posiadających wiedzę fachową w dziedzinie społecznej, gospodarczej i środowiskowej z uwagi na kluczową rolę lepszego stanowienia prawa we włączaniu kwestii zrównoważonego rozwoju do głównego nurtu kształtowania polityki Unii. Wszyscy członkowie pracują dla Rady w pełnym wymiarze czasu pracy i nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za kształtowanie polityki. Trzech spośród członków jest rekrutowanych spoza instytucji w drodze otwartych procedur rekrutacji opartych na kryteriach merytorycznych. Pozostałych czterech członków pochodzi ze służb Komisji wybranych w drodze podobnych procedur, są to jednak procedury wewnętrzne. Kandydaci z doświadczeniem i wiedzą fachową związaną z działalnością władz lokalnych i regionalnych kwalifikują się do udziału w konkursie i zachęca się ich do składania zgłoszeń. Rada sprawdza jakość wszystkich ocen skutków i wybranych ewaluacji w odniesieniu do wymogów określonych w wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa. Rada wydaje opinie pozytywne i negatywne. Inicjatywy, którym towarzyszy ocena skutków, zasadniczo będą wymagały pozytywnej opinii Rady, aby możliwe było ich przekazanie do kolegium komisarzy i podjęcie przez nie decyzji.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami

W art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej wymaga się, aby instytucje Unii umożliwiły obywatelom i reprezentatywnym stowarzyszeniom wyrażanie opinii we wszystkich dziedzinach działania Unii. Komisja musi również przeprowadzić obszerne konsultacje w celu zapewnienia

⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

⁴⁷ Próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektów aktów ustawodawczych dotyczących sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

⁴⁸ Art. 8 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

⁴⁹ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_pl

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_pl

⁵² https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_pl

⁵³ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-38_pl

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_pl

⁵⁵ Instrument nr 18 dotyczący wyboru instrumentów polityki: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-18_pl

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-36_pl

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl

przejrzystości i spójności działań Unii⁵⁸. Stanowi to część prawa obywateli do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii i jest ważne dla ustanowienia legitymacji Unii. Przewodniczący Juncker zwrócił się do wszystkich członków kolegium o aktywność polityczną w państwach członkowskich oraz w dialogu z obywatelami⁵⁹ poprzez przedstawienie i przekazanie wspólnego programu, wysłuchanie pomysłów i angażowanie zainteresowanych stron. Do dnia 15 maja 2018 r. w Komisja Junckera zorganizowała około 400 spotkań w ramach dialogu obywatelskiego. Przeprowadzono również szczegółowe konsultacje w sprawie przyszłości Europy⁶⁰. Do grudnia 2018 r. Europejski Komitet Regionów zakończył ponad 200 lokalnych wydarzeń i dialogów z obywatelami w 28 krajach europejskich, w których udział weźmie około 230 członków Komitetu i ponad 30 tys. obywateli, przy czym Komitet zebrał podobną liczbę odpowiedzi za pośrednictwem unijnej ankiety internetowej oraz aplikacji na telefony komórkowe „Have your say on Europe” (Zabierz głos w sprawie Europy). Jesienią 2018 r. przewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów uruchomi również mechanizm stałego dialogu związany z wdrażaniem sprawozdania grupy zadaniowej i jej zaleceń dotyczących komunikacji i kontaktów zewnętrznych.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami pozwalają na wyrażenie opinii, a także na odnalezienie niezbitych dowodów, które posłużą do przygotowania nowych inicjatyw lub ewaluacji istniejących obszarów polityki. Konsultacje opierają się obecnie na strategii identyfikacji wymaganych informacji, zainteresowanych stron, od których można uzyskać istotne informacje, oraz metod angażowania zainteresowanych stron. Wstępny opis inicjatywy i strategii konsultacji zostanie opublikowany w planie działania lub wstępnej ocenie skutków. Pozwala to wszystkim zainteresowanym stronom na zgłaszanie uwag na wczesnym etapie i przygotowanie się do bardziej szczegółowych działań konsultacyjnych następujących po tym etapie. Dostęp do wszystkich możliwości konsultacji i udzielenia informacji zwrotnych jest obecnie możliwy za pośrednictwem jednego portalu internetowego (zob. sekcja na temat strony internetowej „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa”⁶¹).

Ewaluacja i ocena skutków zależą od wysokiej jakości konsultacji z zainteresowanymi stronami i, co do zasady, w ramach strategii konsultacji będą im towarzyszyć internetowe konsultacje publiczne trwające 12 tygodni. W odniesieniu do zawartych w programie prac Komisji głównych inicjatyw Komisja dąży do przeprowadzenia konsultacji we wszystkich językach urzędowych, natomiast w innych przypadkach – co najmniej w języku angielskim, francuskim i niemieckim.

Zainteresowane strony są w stanie przedstawić informacje zwrotne na temat przygotowania i realizacji polityki w całym jej cyklu. Za pośrednictwem strony internetowej „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa” zainteresowane strony mają możliwość:

przedstawienia uwag na temat planów działania Komisji i wstępnych ocen skutków, które są publikowane na samym początku nowej inicjatywy (przez okres 4 tygodni);

uczestniczenia w konsultacjach publicznych towarzyszących nowym inicjatywom lub ewaluacjom istniejącego prawodawstwa lub istniejącej polityki (zazwyczaj w ciągu 12 tygodni);

przedstawienia uwag na temat wniosków przyjętych przez Komisję w okresie 8 tygodni od ich przyjęcia. Uwagi zostaną zagregowane przez Komisję i przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie; oraz

przedstawienia uwag na temat tekstów prawnych projektów aktów delegowanych i aktów wykonawczych przed ich sfinalizowaniem przez Komisję (w okresie 4 tygodni);

przedstawienia uwag i sugestii dotyczących sposobów uproszczenia konkretnych przepisów. Propozycje te są następnie uwzględniane przez platformę REFIT, która może przyjmować opinie i zalecenia dla Komisji.

Wszystkie zainteresowane strony mogą uczestniczyć w takich działaniach i zwrócić się o automatyczne otrzymywanie powiadomień o przesłaniu nowych dokumentów na stronę internetową „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa”. Zainteresowane strony mogą również przekazywać Komisji opinie i inne dowody poza formalnym procesem konsultacji i przekazywania informacji zwrotnych.

Ewaluacja i sprawność regulacyjna

Komisja ocenia również przepisy i politykę Unii. Stosuje ona zasadę „najpierw ocena”, aby funkcjonowanie i skuteczność przepisów sprawdzono przed przedstawieniem propozycji ich zmiany. Ewaluacja obejmuje skuteczność, wydajność gospodarczą, adekwatność, spójność i unijną wartość dodaną. Ocena powinna sprawdzić, czy prawodawstwo funkcjonuje zgodnie z założeniami i czy faktycznie osiągnięto oczekiwane skutki.

Ponadto w ramach programu sprawności regulacyjnej Komisji we wszystkich przeglądach prawodawstwa należy systematycznie badać potencjalne możliwości uproszczenia i ograniczenia zbędnych kosztów⁶². Platforma REFIT składająca się z ekspertów z państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego doradza Komisji w zakresie problematycznych przepisów, korzystając ze strony internetowej, na której zainteresowane strony mogą przedstawić swoje pomysły i doświadczenia⁶³.

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa weszło w życie w kwietniu 2016 r.⁶⁴ Opiera się ono na art. 295 TFUE i określa zobowiązania Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w odniesieniu do wielu aspektów dotyczących przygotowania i wdrożenia przepisów Unii. Pkt 12 i 25 mają szczególne znaczenie dla zapewnienia poszanowania zasady pomocniczości i proporcjonalności poprzez oceny skutków oraz przedstawienie wyjaśnień Komisji w uzasadnieniu⁶⁵ towarzyszącym jej wnioskowi ustawodawczemu.

Akty delegowane

Parlament Europejski i Rada (jako współprawodawcy UE) mogą upoważnić Komisję do przyjmowania niektórych aktów delegowanych, które uzupełniają lub zmieniają elementy inne niż istotne w przepisach Unii. Takie akty ułatwiają wdrażanie przepisów Unii przez Komisję Europejską. Korzystanie z aktów delegowanych reguluje art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Współprawodawcy są uprawnieni do zawetowania każdego pojedynczego aktu delegowanego lub do całkowitego odwołania upoważnienia.

⁵⁸ Art. 11 ust. 3 TUE.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_pl

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_pl

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pl

⁶² COM(2017) 651 „Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa: lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1533549772104&from=PL>

⁶³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_pl

⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

Komisja może również otrzymać uprawnienia wykonawcze w celu stworzenia warunków dla jednolitego wdrażania unijnych aktów. Uprawnienia te reguluje art. 291 TFUE, przy czym podlegają one szczegółowym zasadom opracowywania uzgodnionym przez prawo Unii. Współprawodawcy mają również uprawnienia do odrzucania takich aktów, a eksperci z państw członkowskich są zaangażowani w ich przygotowanie za pośrednictwem właściwych komitetów składających się z przedstawicieli państw członkowskich.

Przygotowanie każdego aktu delegowanego jest regulowane przez Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa i obejmuje zaangażowanie ekspertów Parlamentu Europejskiego, Rady i państw członkowskich. Procesy przygotowawcze są przejrzyste i można je śledzić w ramach nowego międzyinstytucjonalnego rejestru aktów delegowanych⁶⁵. Przed przyjęciem przez Komisję Europejską projekty aktów delegowanych są publikowane na stronie internetowej⁶⁶, aby wszystkie zainteresowane podmioty mogły przedstawić

swoje opinie Komisji, która może zmienić tekst w odpowiedzi na przedstawione przez nie zastrzeżenia. W niektórych przypadkach akty delegowane mogą być również poparte oceną skutków lub podobnym dokumentem przygotowanym przez agencję zdecentralizowaną wspierającą wdrażanie przepisów Unii.

W ramach wdrażania Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa Parlament Europejski, Rada i Komisja prowadzą negocjacje w sprawie kryteriów na potrzeby rozróżnienia, kiedy stosować akty delegowane a kiedy akty wykonawcze. Ta problematyczna kwestia pojawia się często w trakcie prowadzonych przez współprawodawców negocjacji dotyczących poszczególnych dokumentów ustawodawczych. Ponadto Komisja przedstawiła wnioski w sprawie aktualizacji unijnych przepisów dotyczących uprawnień, które nie są jeszcze zgodne z wymogami wprowadzonymi w art. 290 i 291 Traktatu z Lizbony. Dotyczy to uprawnień, w przypadku których wykorzystuje się procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą.

⁶⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pl

Załącznik IV Kluczowe dokumenty członków grupy zadaniowej

Dokumenty otwierające debatę przygotowane przez sekretariat grupy zadaniowej

- 1) Dokument informacyjny nr 1: Informacje związane z pracą grupy zadaniowej⁶⁷.
- 2) Dokument informacyjny nr 2: Lepsze stanowienie prawa⁶⁸.
- 3) Dokument otwierający debatę nr 1: Wstępna wymiana poglądów na temat prac grupy zadaniowej⁶⁹.
- 4) Dokument otwierający debatę nr 2: Udział władz lokalnych i regionalnych w przygotowywaniu przepisów Unii i działaniach następujących z tych przepisów⁷⁰.
- 5) Dokument otwierający debatę nr 3: Stosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności w ramach działań instytucji⁷¹.
- 6) Dokument otwierający debatę nr 4: Ponowne przekazanie odpowiedzialności za kształt polityki i efektywniejsze wprowadzanie polityki⁷².

Dokumenty przedstawione przez członków grupy zadaniowej

- 7) Uwagi członków Komitetu Regionów wchodzących w skład grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”: „Better involvement of local and regional authorities in the preparation, coordination and implementation of Union policies” („Większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie, koordynację i wdrażanie polityki Unii”)⁷³.
- 8) Uwagi dra Reinholda Lopatki: dokument roboczy dotyczący posiedzenia z dnia 23 lutego 2018 r.: „The involvement of the local and regional levels in the preparation and implementation of EU policies” („Zaangażowanie szczebli lokalnych i regionalnych w przygotowywanie i wdrażanie polityki Unii”)⁷⁴.
- 9) „How to better apply the principle of subsidiarity and the subsidiarity control mechanism: Recommendations to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and »Doing Less More Efficiently« based on Contributions of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC)” („W jaki sposób lepiej stosować zasadę pomocniczości i mechanizm kontroli zasady pomocniczości: Zalecenia skierowane do grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i »robić mniej, ale efektywniej« opracowane na podstawie uwag Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej”)⁷⁵.
- 10) Uwagi członków Komitetu Regionów wchodzących w skład grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”: „How to better apply the principles of subsidiarity and proportionality” („W jaki sposób lepiej stosować zasady pomocniczości i proporcjonalności”)⁷⁶.
- 11) Uwagi dra Reinholda Lopatki: dokument roboczy dotyczący posiedzenia z dnia 15 marca 2018 r.: „Application of subsidiarity and proportionality in the work of the institutions” („Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach działań instytucji”)⁷⁷.
- 12) Uwagi członków Komitetu Regionów wchodzących w skład grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”: Cel b): określenie dziedzin polityki, w których podejmowanie decyzji lub wdrażanie mogłoby zostać ponownie przekazane w całości lub w części państwu członkowskim bądź zostać ostatecznie przekazane z powrotem państwu członkowskim⁷⁸.
- 13) Uwagi dra Reinholda Lopatki: dokument roboczy dotyczący posiedzenia z dnia 27 kwietnia 2018 r.: „Re-delegation of policy responsibility and delivering policies more efficiently” („Ponowne przekazanie odpowiedzialności za obszar polityki i bardziej efektywna realizacja polityki”)⁷⁹.
- 14) Ustalenia LIX COSAC⁸⁰.
- 15) 29. półroczne sprawozdanie Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej⁸¹.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-1-information-related-work-task-force_pl

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-2-better-regulation_pl

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/discussion-paper-no-1-discussion-paper-no-1-initial-exchange-views-work-task-force_pl

⁷⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/discussion-paper-2-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

⁷² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/19-4-2018_-tf-discussion-paper-no4-redelegation-efficiency_en.pdf

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-cor-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-paper-lopatka-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity_paper-cosac-recommendations_en.pdf

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-committee-regions-members-task-force-subsidiarity-and-proportionality-principles_en

⁷⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf

⁷⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf

⁷⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en.pdf

⁸⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-lix-cosac-18-06-2018_en.pdf

⁸¹ <https://parleu2018bg.bg/upload/2702/29+Bi-Annual+Report+EN.pdf>

Załącznik V Wspólna ocena zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności

Grupa zadaniowa ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”

Wzorcowa tabela służąca do oceny pomocniczości i proporcjonalności w całym cyklu polityki

Instytucja*	
Tytuł wniosku lub inicjatywy	
Instytucjonalne numery referencyjne	

Cel i objaśnienie tabeli oceny

Tabela ma zapewnić wspólną i spójną metodę oceniania zgodności danego wniosku lub danej inicjatywy z zapisanymi w Traktatach zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Komisja Europejska ma z niej korzystać podczas przygotowywania wniosków, parlamenty narodowe podczas przygotowywania swoich uzasadnionych opinii zgodnie z protokołem nr 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a Parlament Europejski i Rada w ramach wypełnienia roli prawodawców UE. Tabela ma być również wykorzystywana podczas przygotowywania inicjatyw, które pochodzą od grupy państw członkowskich, wniosków Trybunału Sprawiedliwości, zaleceń Europejskiego Banku Centralnego i wniosków Europejskiego Banku Inwestycyjnego – których celem jest przyjęcie aktów ustawodawczych (art. 3 protokołu nr 2).

Zasada pomocniczości pomaga w ustaleniu, czy w danej sytuacji uzasadnione jest, aby Unia podjęła działania w ramach kompetencji dzielonych lub uzupełniających, które jej przekazano na mocy Traktatów, lub czy bardziej odpowiednie jest, aby państwa członkowskie podjęły działania na odpowiednich szczeblach krajowych, regionalnych lub lokalnych. Jeżeli wynik kontroli zgodności z zasadą pomocniczości ma być pomyślny, należy spełnić oba łączne kryteria, tj. **unijnej konieczności** i **unijnej wartości dodanej**. Omówiono je poniżej.

Dzięki zasadzie proporcjonalności można zapewnić, aby obowiązki prawodawcze lub podejścia polityczne był dopasowane do

zakładanych celów polityki lub przepisów. Oznacza to, że zakres i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów.

Oceny skutków, za pomocą których Komisja Europejska uzasadnia swoje wnioski, będą obejmować ocenę pomocniczości i proporcjonalności. Każdemu wnioskowi Komisji będzie ponadto towarzyszyć uzasadnienie, w którym również zawarta będzie ocena Komisji w kwestii pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ tego wymaga protokół nr 2 TFUE, który zawiera także wymogi prowadzenia szerokich konsultacji przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego i uwzględnienia wymiaru regionalnego i lokalnego przewidywanych działań.

Chociaż w przedmiotowej tabeli oceny uwzględniono jedynie kwestie pomocniczości i proporcjonalności, wszystkie instytucje, które z niej korzystają, mogą dodawać elementy pomocne w odniesieniu do ich własnych wewnętrznych procesów i priorytetów. Na przykład tabelę można dostosować w taki sposób, aby uwzględniała ocenę wykorzystania przez Komisję instrumentów w zakresie lepszego stanowienia prawa lub ocenę politycznych aspektów wniosków Komisji.

* Nie wszystkie pytania zawarte w omawianej wzorcowej tabeli oceny są istotne dla wszystkich instytucji.

1. Czy Unia może podjąć działania? Jaka jest podstawa prawna i uprawnienia, na których oparte są planowane działania Unii?

1.1 Na który artykuł lub artykuły Traktatu można się powołać w celu uzasadnienia wniosku ustawodawczego lub inicjatywy politycznej?

1.2 Czy określone w tym artykule Traktatu kompetencje Unii mają charakter wyłączny, dzielony czy uzupełniający?

Zasada pomocniczości nie ma zastosowania w obszarach polityki, w których Unia ma **wyłączne** kompetencje zgodnie z art. 3 TFUE. Stanowi to szczególną podstawę prawną, dzięki której określa się, czy wniosek podlega mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości. W art. 4 TFUE określono dziedziny, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, a w art. 6 TFUE określono dziedziny, w których Unia ma kompetencje jedynie do prowadzenia działań mających na celu wspieranie działań państw członkowskich.

2. Zasada pomocniczości: dlaczego UE powinna podjąć działania?

2.1 Czy wniosek spełnia wymogi proceduralne zawarte w protokole nr 2:

- Czy przed złożeniem wniosku w sprawie danego aktu przeprowadzono szerokie konsultacje?
- Czy sporządzono szczegółowe stwierdzenie zawierające jakościowe – a w miarę możliwości ilościowe – wskaźniki, które pozwalają ocenić, czy dane działanie można wykonać najlepiej na szczeblu unijnym?

2.2 Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające uzasadnienie dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości?

2.3 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, czy cele zamierzonego działania można w wystarczającym stopniu osiągnąć za pomocą samodzielnych działań państw członkowskich (konieczność działań unijnych)?

a)	Czy przedmiotowe problemy posiadają jakiegokolwiek znaczne/istotne aspekty transnarodowe/transgraniczne? Czy określono te aspekty ilościowo?
b)	Czy działania na szczeblu krajowym lub brak działań na szczeblu UE stoją w sprzeczności z podstawowymi celami Traktatu lub w znacznym stopniu naruszają interes innych państw członkowskich?
c)	W jakim stopniu państwa członkowskie mają możliwości lub zdolności do przyjęcia odpowiednich środków?
d)	W jaki sposób dany problem i jego przyczyny (np. negatywne efekty zewnętrzne, efekty rozlania) są zróżnicowane w UE na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym?
e)	Czy dany problem dotyczy znacznej części UE, czy tylko kilku państw członkowskich?
f)	Czy dążąc do osiągnięcia celów planowanego środka, państwa członkowskie przekroczyły swoje możliwości?
g)	W jaki sposób władze krajowe, regionalne i lokalne w UE różnią się pod względem poglądów lub preferowanych kierunków działania?

2.4 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, czy cele zamierzonego działania można lepiej osiągnąć na szczeblu Unii dzięki skali lub skutkom tego działania (unijna wartość dodana)?

a)	Czy z działania na szczeblu UE wynikają wyraźne korzyści?
b)	Czy zachodzą korzyści skali? Czy cele można efektywniej osiągnąć na szczeblu UE (większe korzyści względem kosztu jednostkowego)? Czy działanie poprawi funkcjonowanie rynku wewnętrznego?
c)	Jakie korzyści wynikną z zastąpienia zróżnicowanej polityki krajowej i przepisów krajowych bardziej jednolitym podejściem politycznym?
d)	Czy korzyści wynikające z działań na szczeblu UE przeważają nad skutkami utraty kompetencji przez państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne (poza kosztami i korzyściami działania na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym)?
e)	Czy działanie spowoduje, że podmioty wdrażające przepisy będą miały większą jasność prawa?

3. Proporcjonalność: W jaki sposób UE powinna działać

3.1 Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające uzasadnienie dotyczące proporcjonalności wniosku oraz stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności wniosku z zasadą proporcjonalności?

3.2 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania oraz na informacjach zawartych w ocenie skutków, uzasadnieniu lub innych źródłach, czy zamierzone działanie stanowi odpowiedni sposób osiągnięcia zakładanych celów?

a)	Czy inicjatywa ogranicza się do tych aspektów, których państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie zrealizować w zadowalającym stopniu, a które Unia może zrealizować skuteczniej?
b)	Czy forma danego działania unijnego (dobór instrumentu) jest uzasadniona i prosta, jak to tylko możliwe, oraz czy sprzyja zadowalającemu osiągnięciu pożądaných celów i zapewnia zgodność z tymi celami (np. wybór między rozporządzeniem, dyrektywą (ramową), zaleceniem lub innymi metodami regulacyjnymi, takimi jak współregulacja itp.)?
c)	Czy dane działanie Unii pozostawia możliwe szeroką swobodę decyzji na szczeblu krajowym, jednocześnie przyczyniając się do zadowalającego osiągnięcia założonych celów? (np. czy istnieje możliwość ograniczenia działania na szczeblu europejskim do standardów minimalnych lub zastosowania mniej rygorystycznego instrumentu politycznego lub podejścia?).
d)	Czy dana inicjatywa generuje koszty finansowe lub administracyjne dla Unii, rządów narodowych, władz lokalnych lub regionalnych, podmiotów gospodarczych lub obywateli? Czy koszty te są proporcjonalne do zamierzonego celu?
e)	Czy uwzględniono, przy poszanowaniu prawa Unii, szczególne okoliczności mające zastosowanie w poszczególnych państwach członkowskich?

Załącznik VI Uwagi zainteresowanych stron, które wskazują na potrzebę przeprowadzenia przeglądu przepisów i wniosków

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawcze
Członkowie Europejskiego Komitetu Regionów wchodzący w skład grupy zadaniowej	<ul style="list-style-type: none"> • Przepisy dotyczące konkurencji: usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oraz złożoność przepisów dotyczących władz lokalnych i regionalnych, które te usługi świadczą. • Polityka konkurencji (zasady pomocy państwa): rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy <i>de minimis</i>. • Energia: energia ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczna i rynki energii elektrycznej, w tym plany dotyczące klimatu i energii, a rola władz lokalnych i regionalnych i poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności. • Środowisko: możliwe uproszczenie monitorowania i prowadzenia sprawozdawczości w ramach przepisów dotyczących środowiska, aby zmniejszyć obciążenia administracyjne organów publicznych. • Środowisko: większa swoboda działania władz lokalnych i regionalnych podczas wdrażania dyrektywy w sprawie oceny wpływu na środowisko. • Przepisy dotyczące zamówień publicznych: potencjalnie niepotrzebna złożoność, wynikająca z włączenia do zamówień publicznych kryteriów „zielonych”, społecznych i dotyczących innowacyjności. • Transport: należy dokładniej rozważyć rolę władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do liberalizacji usług autokarowych i autobusowych oraz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. • Wewnętrzny rynek usług: możliwa potrzeba uproszczenia i uelastyczenia przepisów dotyczących świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Na przykład jeżeli chodzi o procedurę notyfikacyjną, europejską e-kartę usług i kontrolę zgodności z zasadą proporcjonalności w przypadku zawodów regulowanych. • Podatek od wartości dodanej (VAT): uproszczenie przepisów dotyczących VAT obowiązujących MŚP, w szczególności jeżeli chodzi o transakcje transgraniczne. • Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość: migracja: zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych pozwala lepiej wykorzystać różne programy finansowania integracji migrantów w społeczeństwie. • Semestr i polityka spójności: możliwa potrzeba uproszczenia zasad dotyczących kwalifikowalności i wydatków w ramach wspólnych przepisów dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisów finansowych na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz: COM(2018) 375. • Polityka spójności: możliwa potrzeba rozważenia dalszego uproszczenia polityki spójności i uwzględnienia roli władz lokalnych i regionalnych. • Badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna: możliwa potrzeba uproszczenia przepisów dotyczących beneficjentów. • Zachowanie morskich zasobów biologicznych (WPRyb): możliwa potrzeba uwzględnienia wymiaru terytorialnego i społecznoekonomicznego w polityce strukturalnej w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. • Wspólna polityka rolna (WPR): możliwa potrzeba uproszczenia zasad finansowania i zwiększenia ich proporcjonalności.

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawczy
Dr Lopatka (członek grupy zadaniowej)	<ul style="list-style-type: none"> • Środowisko: przepisy dotyczące ochrony przyrody, należy rozważyć pozostawienie organom krajowych większej swobody w przyznawaniu statusu chronionego, aby mogły reagować na naturalne zmiany w środowisku. • Transport: czyste ekologicznie pojazdy (udzielanie zamówień publicznych): wykaz „czystych technologii” zawarty w załączniku I do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego nie uwzględnia biogazu, który w kilku państwach członkowskich stanowi źródło energii i paliw wykorzystywanych w transporcie drogowym. • Ogólne prawo cywilne: należy przeprowadzić przegląd dorobku prawnego Unii w obszarze prawa cywilnego pod kątem pomocniczości. • Ochrona konsumentów: dyrektywa w sprawie praw konsumentów 2011/83/UE jest nadmiernie skomplikowana i należy rozważyć bardziej proporcjonalne podejścia. • Ochrona konsumentów: należy rozważyć wprowadzenie bardziej proporcjonalnych przepisów dotyczących rozporządzenia (WE) 2017/2394 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. • Ochrona konsumentów: rozporządzenie (UE) 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym nakłada nieproporcjonalne obciążenie na przedsiębiorstwa. • Ochrona konsumentów: rozporządzenie delegowane (UE) 2017/2158 w sprawie ograniczenia obecności akryloamidu w żywności zawiera potencjalnie nieproporcjonalne przepisy. • Ochrona konsumentów: we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów (COM(2017) 637) należałoby rozważyć bardziej proporcjonalne podejścia zamiast w pełni zharmonizowanego systemu gwarancyjnego. • Polityka społeczna: należy zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów (COM(2017) 253). • Transport: należy zbadać wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe z perspektywy regionów w sytuacji pobierania opłat uzależnionych od przebytej odległości (COM(2017) 275). • Jednolity rynek: wniosek dotyczący rozporządzenia określającego warunki i procedurę, zgodnie z którymi Komisja może wzywać przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw do udzielenia informacji związanych z rynkiem wewnętrznym i powiązanymi dziedzinami, można zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności (COM(2017) 257). • Jednolity rynek: wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wzajemnego uznawania towarów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim można ponownie zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności (COM(2017) 796). • Jednolity rynek: wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy i procedury w zakresie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania można ponownie zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności (COM(2017) 795). • Jednolity rynek: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności można zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności (COM(2018) 173). • Jednolity rynek: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów można zbadać pod kątem pomocniczości i proporcjonalności (COM(2016) 822). • Przepisy finansowe: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów można zbadać pod kątem pomocniczości i podejmowania decyzji na szczeblu krajowym (COM(2015) 586). • Polityka podatkowa: wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej (COM(2018) 20) można zbadać ponownie pod kątem zapewnienia państwom członkowskim większej swobody w ustalaniu stawek VAT. • Polityka podatkowa: należy dokonać rewizji wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2016) 685) w celu zbadania, czy przepisy te są niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego i czy wykorzystano odpowiednią podstawę prawną. • Wspólna polityka rolna: w nadchodzącym przeglądzie należy uwzględnić potrzebę uproszczenia przepisów dotyczących finansowania.

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wniosek ustawodawczy
Rząd duński (dokument roboczy)	<ul style="list-style-type: none"> • Należy ponownie rozważyć konieczność działań UE we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków (COM(2012) 614). • Proponowana dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym (COM(2017) 253) mogłaby w większym stopniu uwzględniać różne warunki panujące w różnych krajach i różne podejścia w nich stosowane. • Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych (COM(2017) 647) można ponownie przeanalizować pod kątem pomocniczości i wystarczalności działań na szczeblu krajowym. • Wniosek dotyczący unijnej dyrektywy w sprawie jakości wody (COM(2017) 753) mógłby w większym stopniu uwzględniać różnice krajowe i regionalne. • Dyrektywa w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (COM(2015) 615) mogłaby lepiej odzwierciedlać krajowe podejścia do prawodawstwa w tej dziedzinie. • Minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami (załącznik 3 do dyrektywy 2006/126/WE) mogą być nadmiernie skomplikowane i zbiurokratyzowane. • Zasady prywatności i łączności elektronicznej dla poszczególnych sektorów (COM(2017) 10) mogą być zbyt złożone i pokrywać się z ogólnymi zasadami dotyczącymi danych osobowych. • Należy rozważyć uproszczenie przepisów regulujących wspólną politykę rolną (WPR).

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawcze
Rząd niemiecki (dokument roboczy)	<ul style="list-style-type: none"> • Zalecenie dotyczące decyzji Rady w sprawie rozpoczęcia negocjacji dotyczących zmiany Traktatu o Wspólnocie Energetycznej (dokument zastrzeżony COM(2017) 5751) można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości. • Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (COM(2017) 660): brak oceny skutków pomimo znaczących skutków gospodarczych i proponowanego rozszerzenia wzajemnych praw i obowiązków. • Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (COM(2017) 309): brak oceny skutków pomimo ryzyka, że „rescEU” może wykroczyć poza koordynację i uzupełnianie misji. • Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych (COM(2017) 647) i wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi (COM(2017) 648) można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości i jego znaczącego wpływu na ruch krajowy (nietransgraniczny). • Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych: można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości. W szczególności w przypadku wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE (COM(2016) 450); oraz w przypadku wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi oraz zastępującej decyzję ramową Rady 2001/413/WSiSW (COM(2017) 489). • Określanie szczegółowych przepisów prawa karnego i przepisów o karach w prawie Unii: państwa członkowskie powinny mieć większą swobodę działania w określaniu tych przepisów (np. nowy ład dla konsumentów, COM(2018) 183, COM(2018) 185 oraz COM(2018) 184). • Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (COM(2017) 478 oraz COM(2017) 479): można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości, ponieważ wnioski obejmują również urzędników służby cywilnej, sędziów i żołnierzy, którzy wykonują zadania o charakterze pierwotnie krajowym. • Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (COM(2017) 481): proponowane przepisy dotyczące informacji na temat równowagi płci na stronach internetowych miały wpływ na strony internetowe partii krajowych. Zostało to jednak zmienione w trakcie posiedzenia trójstronnego. • Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/543 z dnia 22 marca 2017 r. określające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 763/2008 w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań w zakresie specyfikacji technicznych tematów i dotyczących ich podziałów (C(2017) 1728): zostanie poddane przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości; należy rozważyć alternatywne sposoby działania. • Standaryzacja opieki zdrowotnej: można poddać ją przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości. Chociaż celem jest zmniejszenie nierówności w opiece między państwami członkowskimi, standaryzacja może prowadzić do wyższych kosztów i obniżonych norm jakości (np. inicjatywa Komisji Europejskiej na rzecz walki z rakiem piersi). • Regulacja wymogów informacyjnych, w szczególności w dziedzinie prawa cywilnego i handlowego: ryzyko nadmiernej regulacji i nałożenia obciążenia administracyjnego, zwłaszcza dla MŚP (np. jednolity portal cyfrowy, COM(2017) 256). • Europejski semestr: ryzyko wykroczenia poza kompetencje UE. Należy skupić się na polityce gospodarczej i fiskalnej. Należy jednak dokonać przeglądu rosnącego nacisku na zdrowie i opiekę w państwach członkowskich, mając na uwadze główne kompetencje państw członkowskich w zakresie polityki zdrowotnej. • Europejski filar praw socjalnych: ryzyko wykroczenia poza kompetencje UE. Podczas transpozycji filaru społecznego w sektorze opieki zdrowotnej szczególną uwagę należy zwrócić na zasadę pomocniczości i proporcjonalność. • Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE (COM(2018) 51): powinien zostać poddany przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości, ponieważ ingeruje w kompetencje państw członkowskich w zakresie opieki zdrowotnej.

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawcze
	<ul style="list-style-type: none"> Zamówienia publiczne: regulacje w tym zakresie powinny zostać poddane przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości, ponieważ niektóre wymogi określone w pewnych aktach sektorowych kolidują z prerogatywą państw członkowskich w zakresie określania przedmiotu zamówienia (np. dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej COM(2016) 761 i dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów COM(2017) 653). Akty delegowane: istnieje potrzeba dokładniejszego uwzględnienia aspektów zasady pomocniczości w aktach delegowanych, np. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 3/2014 z dnia 24 października 2013 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 168/2013 w odniesieniu do wymogów w zakresie bezpieczeństwa funkcjonalnego pojazdów do celów homologacji pojazdów dwu- lub trójkołowych oraz czterokołowców: w pkt 4.2.2 załącznika XV zamieszczono wymogi dotyczące opon śniegowych, które mogłyby być lepiej określone przez państwa członkowskie w zależności od konkretnych warunków lokalnych; lub rozporządzenie delegowane Komisji uzupełniające i korygujące rozporządzenie delegowane (UE) 2015/208 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 167/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących bezpieczeństwa funkcjonalnego pojazdów do celów homologacji pojazdów rolniczych i leśnych (C/2018/863): proponowane zwiększenie maksymalnej szerokości pojazdów rolniczych nie jest zgodne z niemiecką infrastrukturą. Kwestie te obecnie omawia się również w kontekście pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”.
Rząd węgierski	<ul style="list-style-type: none"> Współpraca sądowa w sprawach cywilnych: można by ogólnie przeanalizować skuteczność prawodawstwa, potrzebę harmonizacji przepisów proceduralnych i rozważenia zacieśnienia kontaktów między państwami członkowskimi a krajami trzecimi (rozporządzenia nr 662/2009 i nr 664/2009). Wniosek dotyczący rozporządzenia (UE) nr 650/2012 w sprawie dziedziczenia mogłoby lepiej odzwierciedlać różnorodność sytuacji w państwach członkowskich. Należy rozważyć zastosowanie dyrektyw, a nie rozporządzeń, w sprawie konfiskaty i elektronicznego materiału dowodowego (COM(2018) 225). Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności (COM(2017) 797). Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE (COM(2017) 253) można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy (COM(2018) 131) można poddać przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości. Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (COM(2018) 132) można ponownie rozważyć pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności.

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawcze
WKÖ (Austriacka Federalna Izba Gospodarcza)	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli chodzi o politykę spójności, można powierzyć organom krajowym większą odpowiedzialność za jej wdrażanie. • Polityka konkurencji (pomoc państwa): rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy <i>de minimis</i>. • Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (COM(2016) 822). • Wniosek dotyczący narzędzia informacyjnego dotyczącego jednolitego rynku (SMIT) (COM(2017) 257) można poddać przeglądowi pod kątem konieczności podjęcia działań przez UE. • Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego (COM(2016) 289) można ponownie zbadać pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności. • Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego europejski system gwarantowania depozytów (COM(2015) 586) można ponownie zbadać pod kątem zasady pomocniczości. • Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/2158 ustanawiające środki łagodzące i poziomy odniesienia służące ograniczeniu obecności akryloamidu w żywności można zbadać, aby sprawdzić, czy zalecenie byłoby bardziej proporcjonalne. • Wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów (COM(2017) 253) można ponownie zbadać, aby przywrócić się kwestiom związanym z zasadą pomocniczości. • Wspólną podstawę opodatkowania osób prawnych (COM(2016) 685) można poddać przeglądowi w celu zbadania, czy przepisy te są niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego i czy wykorzystano odpowiednią podstawę prawną. • Dyrektywę 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów można poddać przeglądowi pod kątem uproszczenia wymogów dotyczących niektórych umów (zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa). • We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów (COM(2017) 637) należy rozważyć bardziej proporcjonalne podejścia, nie w pełni zharmonizowany system gwarancji. • Ogólnounijnym sankcjom za naruszenie przepisów o ochronie konsumentów (COM(2018) 185) można przywrócić się na nowo pod kątem zasady pomocniczości i proporcjonalności. • Prowadzenie działalności gospodarczej w ramach Instrumentu Partnerstwa (niektóre aspekty europejskiej dyplomacji gospodarczej (ESDZ)): należy przywrócić się wsparciu przedsiębiorstw pod kątem zasady pomocniczości i kompetencji państw członkowskich.
Insurance Europe	<ul style="list-style-type: none"> • Wnioski dotyczący narzędzia informacyjnego dotyczącego jednolitego rynku (SMIT) (COM(2017)257) należy przywrócić się ponownie ze względu na obawy dotyczące zasady pomocniczości i proporcjonalności. • Przegląd Europejskich Urzędów Nadzoru (w tym Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, EIOPA) budzi obawy dotyczące zasady pomocniczości i proporcjonalności (COM(2017)536). • E-karta usług (COM(2016) 824 final) budzi obawy dotyczące proporcjonalności jej wpływu na ubezpieczycieli.
Szwedzki Zarząd Przemysłu i Handlu na rzecz Lepszego Stanowienia Prawa (NNR)	<ul style="list-style-type: none"> • Uproszczenie prawodawstwa UE w zakresie VAT i przepisów dotyczących faktur (dyrektywa Rady 2006/112/UE) powinno odzwierciedlać obawy MŚP. • Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych (UE) 2015/2366. • Europejskie Urzędy Nadzoru COM(2017)536. • Wynikające z opóźnień w płatnościach ryzyko dla rolników należy ocenić pod kątem odszkodowań z tytułu opóźnień w płatnościach (rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 art. 75 i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014). • Przepisy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 dotyczące korzystania z pomocy inwestycyjnej na podstawie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich można uprościć. • Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 można poddać przeglądowi w celu złagodzenia ryzyka dyskwalifikacji bydła z systemów wsparcia w następstwie sprzedaży i błędnych formalności rejestracyjnych.

Zainteresowana strona / opiniodawca	Akt ustawodawczy, obszar polityki lub wnioski ustawodawcze
Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	<ul style="list-style-type: none"> Należy rozważyć, czy na rynku wewnętrznym usług potrzebne są nowe przepisy, biorąc pod uwagę, że istnieją już kompleksowe przepisy (np. dyrektywa 2006/123/WE w sprawie zgód i innych wymogów dotyczących prowadzenia przedsiębiorstwa). Dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych należy poddać przeglądowi pod kątem zasady pomocniczości i kompetencji państw członkowskich. Dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) należy przyrzeć się pod kątem zasady pomocniczości i kompetencji państw członkowskich. Działaniom Unii w dziedzinie polityki społecznej należy przyrzeć się pod kątem zasady pomocniczości i autonomii państw członkowskich (np. dyrektywa w sprawie czasu pracy 2003/88/WE, dyrektywa macierzyńska oraz dyrektywa o delegowaniu pracowników (COM(2016) 128)). Można przeanalizować zasady pomocy państwa mające zastosowanie do MŚP z myślą o zwiększeniu ich proporcjonalności, na przykład w odniesieniu do pomocy <i>de minimis</i> (rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014). Zasady pomocy państwa dla infrastruktury VET można uprościć, aby lepiej uwzględnić uwarunkowania krajowe.
Johannes Maier, członek Grupy Ekspertów ds. Pomocniczości Komitetu Regionów; szef jednostki koordynującej ds. UE, Biuro Regionalnego Rządu Karyntii	<ul style="list-style-type: none"> Można rozważyć renacjonalizację funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Unia powinna ograniczyć się do zwracania się o strategię regionalną/transgraniczną w dziedzinie współpracy terytorialnej i rozwoju obszarów wiejskich. Należy ponownie rozważyć egzekwowanie praw ochrony konsumentów poprzez wszczynanie postępowań w sprawie naruszenia oraz nakładanie grzywien, ponieważ leży to w kompetencjach państw członkowskich.
Bawarska Kancelaria Stanu – Pomocniczość i kompetencje	<ul style="list-style-type: none"> Problematyczne podstawy prawne Traktatu (art. 114, 153, 192, 194, 113, 79, 196 dotyczące jednolitego rynku, polityki społecznej, ochrony środowiska, energii, podatków pośrednich, polityki imigracyjnej i ochrony ludności). Nadmierne działania w dziedzinie prawa karnego (np. prokurator europejski). Ograniczenie działań w zakresie koordynacji prawa „miękkiego” (np. kształcenie i szkolenie zawodowe, ochrona socjalna, kultura i turystyka). Nadmierne odwoływanie się do aktów delegowanych (np. w dziedzinie rolnictwa, kreatywnej Europy, statystyki). Swoboda we wdrażaniu programów wydatków UE (fundusze strukturalne i inwestycyjne, wspólna polityka rolna). Nadmierne obowiązki w zakresie monitorowania i sprawozdawczości (np. COM(2017) 795 w sprawie zharmonizowania prawodawstwa w odniesieniu do produktów; COM(2016) 822 w sprawie analizy proporcjonalności nowych regulacji dotyczących zawodów; oraz usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, tablica wyników wymiaru sprawiedliwości).
Rada regionalna Kalabrii	<ul style="list-style-type: none"> Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych można uczynić bardziej proporcjonalnym poprzez uwzględnienie różnic regionalnych i cech charakterystycznych poszczególnych regionów. Należy rozważyć wprowadzenie mniejszej regulacji i większej swobody w odniesieniu do polityki spójności oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

