



Bruksela, dnia 25.10.2024 r.  
COM(2024) 493 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2023**

**W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I  
PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI  
NARODOWYMI**

# **SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2023**

## **W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI**

### **1. WSTĘP**

Jest to 31. sprawozdanie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, które przedłożono na podstawie art. 9 Protokołu w sprawie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „protokołem nr 2”). Od 2018 r. sprawozdanie dotyczy również stosunków Komisji z parlamentami narodowymi, które odgrywają ważną rolę w stosowaniu tych zasad.

W 2023 r. wzrósł udział parlamentów narodowych w dialogu politycznym z Komisją: łącznie przesłano 402 opinii (o ponad 10 % więcej niż w 2022 r.). Odnotowano również kilka godnych uwagi innowacji, jeśli chodzi o sposób wyrażania przez parlamenty narodowe szerokiego zakresu stanowisk na szczeblu UE. Pokazało to elastyczność, jaką oferuje dialog polityczny z Komisją. Niektóre izby przeprowadziły również wewnętrzne reformy w celu zwiększenia zdolności do wyrażania opinii na szczeblu UE.

Rok 2023 był ostatnim pełnym rokiem kadencji Komisji i rokiem, w którym Komisja skupiła się na realizacji swoich zobowiązań wynikających z wytycznych politycznych z 2019 r. przed wyborami europejskimi w 2024 r. W związku z tym parlamenty narodowe nadal koncentrowały się również tematycznie na głównych priorytetach Komisji i zwracały szczególną uwagę na inicjatywy takie jak Europejski Zielony Ład, Nowy impuls dla demokracji europejskiej i Promowanie naszego europejskiego stylu życia.

Ważnym przedmiotem wymiany poglądów, w tym posiedzeń międzyparlamentarnych, takich jak COSAC<sup>1</sup>, był również trudny kontekst geopolityczny i gospodarczy, w szczególności trwająca wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie i obecny kryzys na Bliskim Wschodzie, a także skutki tych wydarzeń. W 2023 r. Komisja nie tylko poświęciła pełną uwagę sposobowi uwzględnienia we wnioskach zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach Programu lepszego stanowienia prawa, ale również położyła większy nacisk na uproszczenie przepisów i ograniczenie biurokracji dla obywateli i przedsiębiorstw.

### **2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI PRZEZ INSTYTUCJE**

#### **2.1. KOMISJA**

##### **Realizacja zobowiązań w zakresie lepszego stanowienia prawa i dostosowywanie zestawu instrumentów**

Kompleksowy system lepszego stanowienia prawa Komisji, który wypadł wysoko w klasyfikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju<sup>2</sup>, opiera się na wytycznych i zestawie instrumentów przyjętych w 2021 r.<sup>3</sup> w następstwie komunikatu w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2021 r.<sup>4</sup> Od tego czasu Komisja dołącza tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości do każdego ważnego wniosku dotyczącego politycznie drażliwych zagadnień, któremu towarzyszy ocena skutków. W lipcu 2023 r. Komisja zaktualizowała szereg elementów swojego

---

<sup>1</sup> Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> [OECD Regulatory Policy Outlook 2021](#) | („Perspektywy polityki regulacyjnej OECD na 2021”) [en](#) | [OECD](#)

<sup>3</sup> [Lepsze stanowienie prawa: wytyczne i zestaw instrumentów \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> COM(2021) 219 final.

zestawu instrumentów<sup>5</sup>. Obejmowały one wprowadzenie nowego sprawdzianu konkurencyjności jako obowiązkowego załącznika do ocen skutków, zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikatach Komisji w sprawie długoterminowej konkurencyjności UE oraz w sprawie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (pakiet pomocy gospodarczej dla MŚP)<sup>6</sup>. Podobnie jak w 2022 r. Komisja osiągnęła pozytywny wynik w zakresie stosowania zasady „jedno więcej – jedno mniej”, która stanowi rodzaj „hamulca kosztów” w odniesieniu do nowych wniosków, i podjęła działania mające na celu zmniejszenie o 25 % obciążeń wynikających z wymogów sprawozdawczych<sup>7</sup>, bez szkody dla powiązanych celów polityki.

Komisja nadal systematycznie stosowała zasady pomocniczości i proporcjonalności do swoich wniosków ustawodawczych i położyła większy nacisk na oceny oddziaływania terytorialnego i weryfikację wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich<sup>8</sup>, które to dwa narzędzia, odpowiednio, wzmocniła i wprowadziła w 2022 r. Wszystkie oceny skutków wydane w 2023 r. obejmowały w związku z tym kompleksowy proces screening umożliwiający identyfikację znaczących asymetrycznych skutków wniosków ustawodawczych Komisji na różnych terytoriach UE (np. obszarach transgranicznych, wiejskich, wyspiarskich, górskich, najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych). Ta metodyka screeningu pozwala stwierdzić, w ramach trzyetapowego procesu<sup>9</sup>, czy istnieją nieproporcjonalne konsekwencje terytorialne, które mogą wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania terytorialnego.

---

<sup>5</sup> Zmiany były następujące: instrument nr 3 (Rola Rady ds. Kontroli Regulacyjnej) – odzwierciedlanie zmian w składzie Rady; instrument nr 11 (Format sprawozdania z oceny skutków) – wpływ na sposób przedstawiania informacji związanych z podejściem „jedno więcej – jedno mniej” oraz wprowadzenie dodatku „Sprawdzian konkurencyjności”. Zob. [BR toolbox - Jul 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>6</sup> COM(2023) 168 final i COM(2023) 535 final.

<sup>7</sup> W zbliżającym się corocznym badaniu obciążenia w 2023 r. przedstawiony zostanie przegląd różnych obszarów prac mających na celu ograniczenie biurokracji. Zostanie on udostępniony na stronie [Komisji Europejskiej w zakładce dotyczącej corocznego badania obciążenia \(europa.eu\)](#).

<sup>8</sup> Weryfikacja wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich oznacza przegląd polityki z perspektywy obszarów wiejskich (zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 czerwca 2021 r., „Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE do 2040”, COM(2021) 345 final). Weryfikacja ta oznacza zatem uwzględnienie rzeczywistych i potencjalnych, bezpośrednich i pośrednich skutków dla zatrudnienia oraz możliwości wzrostu i rozwoju na obszarach wiejskich, dobrostanu społecznego oraz jakości środowiska na obszarach wiejskich i w społecznościach wiejskich. Jeżeli oczekuje się, że interwencja UE będzie miała znaczący negatywny wpływ na te obszary i społeczności, koncepcja i wdrożenie może wymagać dostosowania do ich specyficznego kontekstu.

<sup>9</sup> Komisja analizuje możliwość wystąpienia oddziaływania terytorialnego na określone rodzaje regionów/obszarów za pomocą pytań rozpoznawczych (instrument nr 18: Identyfikacja skutków). W stosownych przypadkach przeprowadza się internetową weryfikację konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania terytorialnego (instrument nr 34: Oddziaływanie terytorialne) w celu stwierdzenia, czy należy przeprowadzić ocenę oddziaływania terytorialnego. W przypadku gdy potencjalne oddziaływanie terytorialne zostanie uznane za znaczące, ocena oddziaływania terytorialnego dostarcza informacji na temat prawdopodobnych wzorców oddziaływania w całej UE i pomaga zidentyfikować czynniki i możliwości dostosowania, aby zapewnić bardziej równomierne rozłożenie wpływu polityki. Zob. [BR toolbox - Jul 2023 - FINAL.pdf \(europa.eu\)](#).

## Wkład w uproszczenie i zmniejszenie obciążeń za pośrednictwem platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości

W 2023 r. platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości<sup>10</sup> – tj. grupa ekspertów wysokiego szczebla, która wspiera Komisję w upraszczaniu przepisów i zmniejszaniu związanych z nimi niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych – przyjęła 8 opinii<sup>11</sup>. Obejmowały szeroki zakres tematów, tj.: udzielanie zamówień publicznych; mobilność zawodowa; program „Cyfrowa Europa”; funkcjonowanie rozporządzenia w sprawie normalizacji europejskiej; ogólne rozporządzenie o ochronie danych oraz trzy tematy przekrojowe, które koncentrowały się na nieulegających dezaktualizacji ramach regulacyjnych, stosowaniu „testu MŚP” (służącego ocenie wpływu wniosków na małe i średnie przedsiębiorstwa) oraz na podmiotach gospodarki społecznej. W wielu opiniach przedstawiono rozwiązania mające na celu uproszczenie przepisów i zmniejszenie obciążeń, które to rozwiązania mogłyby doprowadzić do wprowadzenia usprawnień na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ułatwić przestrzeganie niektórych przepisów<sup>12</sup>.

Sieć RegHub Europejskiego Komitetu Regionów<sup>13</sup> wsparła prace platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości związane z kilkoma jej opiniami. Na przykład RegHub przeprowadziła konsultacje w sprawie programu „Cyfrowa Europa” oraz w sprawie zamówień publicznych. Zebrane informacje zwrotne i doświadczenia pozwoliły na lepsze zrozumienie problemów, z jakimi borykają się społeczności lokalne i regionalne przy wdrażaniu polityki i przepisów UE w terenie. Sieć RegHub wniosła również wkład w roczny program prac platformy na 2024 r. i zaproponowała tematy będące przedmiotem szczególnego zainteresowania na szczeblu lokalnym

---

<sup>10</sup> Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości wykorzystuje wiedzę ekspercką i doświadczenie organów na krajowych, regionalnych i lokalnych szczeblach zarządzania oraz zainteresowanych stron. Składa się z dwóch grup: grupy rządowej (przedstawiciele organów krajowych, regionalnych i lokalnych wszystkich państw członkowskich UE oraz Komitetu Regionów) oraz grupy zainteresowanych stron (eksperti ds. lepszego stanowienia prawa, którzy reprezentują przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego). Zob. [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en).

<sup>11</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions\\_en#adopted-opinions--2023](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_en#adopted-opinions--2023).

<sup>12</sup> Na przykład w opinii w sprawie [podmiotów gospodarki społecznej](#) podkreślono, że podnoszenie świadomości na temat zasad pomocy państwa, które mogą wspierać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, może odegrać ważną rolę w zachowaniu ich konkurencyjności. W opinii w sprawie zapewnienia [nieulegających dezaktualizacji ram regulacyjnych jednolitego rynku](#) wezwano do ogólnounijnej normalizacji i interoperacyjności w celu ułatwienia transakcji transgranicznych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych, przy jednoczesnym zwiększeniu zgodności z przepisami i poprawie dostępu do rynku dla przedsiębiorstw każdej wielkości. W opinii w sprawie [zamówień publicznych](#) przedstawiono sugestie mające na celu uproszczenie prawodawstwa UE w tej dziedzinie i zachęcanie do udzielania zamówień publicznych na rzecz innowacji. Zauważono, że władze lokalne i regionalne zachowują ostrożność w podejściu do nowych możliwości, zwłaszcza ze względu na brak doświadczenia w tym zakresie. W opinii w sprawie [stosowania testu MŚP](#) zwrócono się do Komisji o silniejsze podkreślanie perspektywy MŚP w ocenach skutków, ocenach *ex post* i kontrolach sprawności prawa UE, aby ocenić, czy obowiązki małych i średnich przedsiębiorstw (np. obowiązki sprawozdawcze) są nadal konieczne lub odpowiednie. Zwrócono w niej uwagę na rozwój technologiczny lub nowe podejścia, które mogą umożliwić uproszczenie lub ograniczenie obowiązków lub procedur, przy jednoczesnym utrzymaniu istniejących standardów ochrony i ich skutecznym egzekwowaniu. W opinii w sprawie [programu „Cyfrowa Europa”](#) wezwano do promowania dobrowolnych narzędzi analizy porównawczej (np. narzędzia Oceny dojrzałości cyfrowej na szczeblu lokalnym i regionalnym (LORDIMAS)) we wnioskach o finansowanie z programu.

<sup>13</sup> RegHub to sieć organów lokalnych i regionalnych, której celem jest gromadzenie doświadczeń w zakresie wdrażania polityki UE poprzez prowadzenie konsultacji z podmiotami na szczeblu lokalnym: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Więcej informacji na temat działalności sieci RegHub można znaleźć w sekcji 2.4.

i regionalnym, takie jak Europejski Fundusz Społeczny+ i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

### **Oceny skutków**

Komisja analizuje zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w ramach wszystkich ocen skutków przygotowywanych na potrzeby wniosków dotyczących polityki i wniosków ustawodawczych. Oceny te podlegają niezależnej kontroli jakości przeprowadzanej przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej<sup>14</sup>, która w 2023 r. przeanalizowała 50 ocen skutków. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2023 r.<sup>15</sup> Rada odnotowała większą zgodność projektów ocen skutków z nowymi zobowiązaniami w zakresie lepszego stanowienia prawa i stwierdziła, że „pomocniczość i unijna wartość dodana” należą do najsilniejszych elementów jakości zaobserwowanych w projektach ocen skutków. Świadczy to o tym, że Komisja koncentruje się na poszanowaniu we wnioskach zasady pomocniczości.

Przy ocenie zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności szczególne znaczenie mają wszelkie aspekty transgraniczne, co podkreślono na przykład w ocenie skutków wniosku w sprawie rozliczania emisji gazów cieplarnianych z usług transportowych<sup>16</sup>. Wniosek ten ma na celu wprowadzenie wspólnych unijnych ram rozliczania takich emisji oraz wykazuje nieodłączną i silną unijną wartość dodaną, ponieważ obecnie nie istnieją ogólnounijne ramy metodyczne. Oznacza to, że aby określić ilościowo swoje emisje, zainteresowane strony z sektora transportu dokonują obecnie wyboru między różnymi normami, metodami, narzędziami obliczeniowymi i wartościami domyślnymi emisji. Silny wymiar transgraniczny unijnego sektora transportu oznacza, że zasada pomocniczości jest istotnym elementem. Dalsze stosowanie obecnych zróżnicowanych podejść krajowych przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych i zagroziłoby porównywalności emisji gazów cieplarnianych, groziłoby pseudoekologicznym marketingiem i dawałoby użytkownikom niewłaściwe zachęty w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Kolejnym przykładem są statystyki rynku pracy<sup>17</sup>, których celem jest zapewnienie pełnego i porównywalnego przeglądu statystycznego rynku pracy na poziomie UE, zdolnego zaspokoić potrzeby wielu użytkowników, aby ułatwić podejmowanie decyzji na wszystkich szczeblach w UE, prowadzenie badań i informowanie ogółu społeczeństwa. Bez unijnych ram państwa członkowskie nie osiągnęłyby tych samych rezultatów pod względem danych, zharmonizowanej metodyki oraz porównywalności produktów i spójności.

### **Oceny i kontrole sprawności**

Zasady pomocniczości i proporcjonalności są również kluczowymi aspektami ocen i kontroli sprawności, które umożliwiają dokonanie oceny, czy działania na szczeblu UE przyniosły oczekiwane rezultaty pod względem skuteczności, efektywności i adekwatności oraz czy zapewniły europejską wartość dodaną. Analizy te pozwalają również ocenić, czy działania UE są nadal zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

W 2023 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała osiem głównych ocen. Na przykład w ocenie europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska morskiego<sup>18</sup> (inicjatywy finansowanej przez UE) argument dotyczący pomocniczości został uzasadniony transnarodowym charakterem gromadzenia danych i wiedzy dotyczących poszczególnych basenów morskich lub na szczeblu UE. Według oceny żaden podmiot nie jest w stanie lepiej niż sama UE kierować gromadzeniem danych na szczeblu unijnym, zarządzać dostępem do danych i produktów opartych na danych oraz usługami mającymi istotne znaczenie dla mórz i oceanów UE oraz finansować

---

<sup>14</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pl](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl)

<sup>15</sup> Sprawozdanie za 2023 r. zostało opublikowane w maju 2024 r. i jest dostępne pod adresem [https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023\\_pl](https://commission.europa.eu/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2023_pl).

<sup>16</sup> COM(2023) 441 final.

<sup>17</sup> SWD(2023) 265 final, w którym przedstawiono ocenę skutków towarzyszącą wnioskowi COM(2023) 459 final.

<sup>18</sup> SWD(2023) 281 final.

wszystkich tych działań. Europejska sieć informacji i obserwacji środowiska morskiego łączy wcześniej rozdrobiony zestaw dostawców danych i tworzy w ten sposób wyraźniejszą wartość dodaną niż rozwiązanie krajowe, regionalne lub lokalne.

## 2.2. PARLAMENT EUROPEJSKI<sup>19</sup>

W 2023 r. Parlament Europejski otrzymał 294 pism od parlamentów narodowych zgodnie z protokołem nr 2. Spośród tych pism 22 stanowiły uzasadnione opinie<sup>20</sup>, natomiast pozostałe 272 miało charakter przyczynków, które nie podnosiły obaw związanych z zasadą pomocniczości. Dla porównania w 2022 r. Parlament Europejski otrzymał 249 pism, z których 34 stanowiły uzasadnione opinie.

Po otrzymaniu uwag od parlamentów narodowych, Parlament Europejski przekazuje je właściwej komisji lub komisjom zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego<sup>21</sup>.

Stałymi sprawozdawcami ds. pomocniczości Komisji Prawnej (JURI) w 2023 r. byli w pierwszej połowie roku Gilles Lebreton (ID/FR) i w drugiej połowie roku Karen Melchior (Renew Europe/DK).

Ponadto niektóre komisje Parlamentu Europejskiego wniosły wkład w 39.<sup>22</sup> i 40.<sup>23</sup> półroczne sprawozdania przedstawione w 2023 r. przez COSAC<sup>24</sup> w sprawie zmian w procedurach i praktykach UE mających znaczenie dla kontroli parlamentarnej. W odniesieniu do 39 sprawozdania półrocznego, które odnosiło się do przepisów dotyczących klimatu „Gotowi na 55”, roli parlamentów w przyspieszonych procesach decyzyjnych w odpowiedzi na kryzysy oraz najlepszych praktyk w zakresie wymiany informacji między parlamentami, w tym wykorzystania IPEX<sup>25</sup>, otrzymano uwagi od ośmiu komisji. W odniesieniu do 40. sprawozdania półrocznego, obejmującego rolę parlamentów w otwartej strategicznej autonomii, strategii politycznej w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i inwazję Rosji na Ukrainę, otrzymano uwagi od dziewięciu komisji.

W listopadzie 2023 r. Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje dotyczące parlamentów narodowych oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności:

---

<sup>19</sup> Pkt 2.2–2.4 niniejszego sprawozdania opierają się na wkładzie odpowiednich instytucji oraz organów Unii.

<sup>20</sup> Chociaż nie ma to znaczenia dla 2023 r., Parlament Europejski i Komisja inaczej interpretują liczbę uzasadnionych opinii. Do celów statystycznych Komisja liczy uzasadnioną opinię dotyczącą więcej niż jednego wniosku jako jedną uzasadnioną opinię, natomiast w celu ustalenia, czy w odniesieniu do wniosku osiągnięto próg wymagany do przeprowadzenia procedury „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”, uzasadnioną opinię liczy się jako jedną uzasadnioną opinię dla każdego z przedmiotowych wniosków. Z kolei Parlament Europejski liczy uzasadnioną opinię dla każdego wniosku, którego ona dotyczy. Odpowiednie progi zostały określone w art. 7 protokołu nr 2.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 43 jeżeli parlament narodowy wysła przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego uzasadnioną opinię, dokument ten kieruje się do komisji przedmiotowo właściwej i przekazuje tytułem informacji Komisji Prawnej (JURI), która jest właściwa w kwestii przestrzegania zasady pomocniczości.

<sup>22</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8881d935701881eeb09e40005/39th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>

<sup>23</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a88bcc3697018bcd41d910010/3%20-%2040th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC.pdf>

<sup>24</sup> Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej. Parlament Europejski jest jej członkiem.

<sup>25</sup> <https://www.ipex.eu>.

- w pierwszej rezolucji w sprawie propozycji dotyczących zmiany Traktatów<sup>26</sup> zaproponował wzmocnienie oceny zgodności z zasadą pomocniczości przeprowadzanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wezwał do uwzględnienia opinii parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze, zawartych w uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych dotyczących projektów ustawodawczych, do wydłużenia terminu procedury „żółtej kartki” do 12 tygodni oraz do wprowadzenia mechanizmu „zielonej kartki” w odniesieniu do wniosków ustawodawczych składanych przez parlamenty krajowe lub regionalne mające kompetencje ustawodawcze, aby prawo Unii w większym stopniu odpowiadało lokalnym potrzebom;
- w drugiej rezolucji w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności<sup>27</sup> ponownie podkreślił ważną rolę parlamentów narodowych w ocenie zgodności z zasadą pomocniczości jako naturalnych strażników zasady pomocniczości mających prawo do monitorowania jej za pośrednictwem mechanizmu kontroli zasady pomocniczości.

W styczniu 2024 r. Parlament Europejski przyjął również sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie wdrożenia postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych<sup>28</sup>. Sprawozdanie przygotowała Komisja Spraw Konstytucyjnych (AFCO) w 2023 r. Podkreślono w nim, że aktywny udział parlamentów narodowych w sprawach europejskich i wzmocniona kontrola rządów krajowych przez parlamenty narodowe mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia demokratycznej rozliczalności i legitymacji systemu instytucji unijnych. Przypomniano w nim również, że kontrolę parlamentarną może ułatwić większa przejrzystość w Radzie Unii Europejskiej oraz że dostęp do dokumentów innych instytucji UE umożliwia parlamentom narodowym właściwe sprawowanie kontroli.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego<sup>29</sup> w dalszym ciągu pomaga członkom i komisjom Parlamentu Europejskiego w analizach dotyczących wszystkich obszarów polityki oraz poprzez uwzględnianie w swoich pracach kwestii pomocniczości i proporcjonalności za pośrednictwem szerokiego wachlarza produktów i usług. W 2023 r. Biuro przygotowało 41 ocen wstępnych i jedną ocenę szczegółową sporządzonych przez Komisję ocen skutków, a także jedną zastępczą ocenę skutków<sup>30</sup> i jedną dodatkową ocenę skutków<sup>31</sup>. W trybie *ex post* Biuro opublikowało również siedem europejskich ocen wdrożenia, 22 oceny skutków regulacji, dwa dokumenty analizujące stan wdrożenia (w tym publikację z analizą rocznego programu prac Komisji), dwie szczegółowe kroczące listy kontrolne oraz cztery inne badania. Jeśli chodzi o europejską wartość

<sup>26</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)) ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html)); Sprawozdawcy: Guy Verhofstadt (Renew/BE), Sven Simon (PPE/DE), Gabriele Bischoff (S&D/DE), Daniel Freund (Verts/ALE/DE) i Helmut Scholz (GUE/NGL/DE).

<sup>27</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie sprawności regulacyjnej Unii Europejskiej oraz pomocniczości i proporcjonalności – sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa obejmujące lata 2020, 2021 i 2022 (2023/2079(INI)) ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0442_PL.html)); Sprawozdawca: Catharina Rinzema (Renew/NL).

<sup>28</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie wdrożenia postanowień Traktatu dotyczących parlamentów narodowych (2023/2084(INI)) ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0023_PL.html)); Sprawozdawca: Paulo Rangel (PPE/PT).

<sup>29</sup> [Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/biuro-analiz/).

<sup>30</sup> Zastępcza ocena skutków: wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania instrumentalizacji w obszarach migracji i azylu, październik 2023 r., PE 753.156.

<sup>31</sup> Dodatkowa ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego przepisy mające na celu zapobieganie niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i jego zwalczanie, kwiecień 2023 r., PE 740.248.

dodaną, sporządzono również trzy sprawozdania na temat kosztów braku działań na poziomie europejskim, trzy oceny wartości dodanej UE i cztery inne powiązane publikacje.

### 2.3. RADA UNII EUROPEJSKIEJ

W 2023 r. Rada Unii Europejskiej („Rada”) – w tym jej odpowiednie grupy robocze – w dalszym ciągu monitorowała skuteczne wdrożenie wniosków, które Rada i Rada Europejska przyjęły w poprzednich latach i które dotyczyły zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwłaszcza tych, o których wspomniano już w poprzednim wydaniu niniejszego sprawozdania rocznego). Były to konkluzje Rady Europejskiej w sprawie „Dalszej realizacji agendy jednolitego rynku”<sup>32</sup>, konkluzje Rady w sprawie lepszego stanowienia prawa „Zapewnienie konkurencyjności oraz zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”<sup>33</sup>; konkluzje Rady w sprawie piaskownic regulacyjnych i klauzul eksperymentalnych jako narzędzi służących tworzeniu odpornych ram prawnych sprzyjających innowacjom, dostosowanych do przyszłych wymogów i będących odpowiedzią na krytyczne wyzwania ery cyfrowej<sup>34</sup>, a także konkluzje Rady w sprawie technologii danych służących poprawie „lepszego stanowienia prawa”<sup>35</sup>.

W 2023 r. Rada Europejska kilkakrotnie poruszała również kwestie uproszczenia przepisów i sposobów zmniejszenia obciążeń regulacyjnych dla państw członkowskich, zwłaszcza w kontekście konkurencyjności, jednolitego rynku i gospodarki. W tym względzie wskazała, że zwróciła się do Komisji i państw członkowskich o dalsze udoskonalanie ramowych warunków inwestycji, które bardziej sprzyjają konkurencyjności. Zaapelowała też do wszystkich właściwych instytucji o osiągnięcie postępów w pracach nad uproszczeniem regulacji i zmniejszeniem zbędnego obciążenia administracyjnego, w tym wymogów w zakresie sprawozdawczości, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw typu start-up<sup>36</sup>.

W 2023 r. Rada przekazała parlamentom narodowym jeden wniosek ustawodawczy, który pochodził od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>37</sup>. Przekazała również państwom członkowskim dwie opinie parlamentów narodowych na temat stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w sprawie tego wniosku ustawodawczego, a także skierowała je do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jako uzupełnienie zobowiązań traktatowych Rada informuje państwa członkowskie na bieżąco o opiniach parlamentów narodowych dotyczących wniosków ustawodawczych. W 2023 r. Sekretariat Generalny Rady przekazał 20 uzasadnione opinie otrzymane zgodnie z przepisami protokołu nr 2 oraz 291 opinie wydane w ramach dialogu politycznego<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Dokument EUCO 17/18, pkt II/2 i IV/15 oraz dokument EUCO 13/20, pkt II/4; a także, w zakresie wdrażania, dokument Rady ST 11654/21.

<sup>33</sup> Dokument Rady ST 6232/20, pkt 2 i 12.

<sup>34</sup> Dokument Rady ST 13026/1/20 REV 1, pkt 3 i 12.

<sup>35</sup> Dz.U. C 241 z 21.6.2021, s. 13.

<sup>36</sup> Dokument EUCO 14/23.

<sup>37</sup> Dokument Rady ST 15936/22 w sprawie wniosku ustawodawczego TSUE dotyczącego zmiany protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE.

<sup>38</sup> Sekretariat Generalny Rady nie otrzymuje systematycznie wszystkich opinii przekazywanych przez parlamenty narodowe, w związku z czym liczba otrzymanych opinii może się różnić między poszczególnymi instytucjami (zob. również przypis 20).



## 2.4. EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Europejski Komitet Regionów (KR) prowadził prace nad pomocniczością, proporcjonalnością i lepszym stanowieniem prawa, kierując się priorytetami swojej kadencji na lata 2020–2025<sup>39</sup>, i promował kulturę aktywnej pomocniczości poprzez swoje działania.

Grupa Sterująca KR-u ds. Lepszego Stanowienia Prawa i Aktywnej Pomocniczości (Grupa BRASS)<sup>40</sup> kierowała różnymi instrumentami KR-u służącymi lepszemu stanowieniu prawa i zapewniała spójność i synergię między nimi oraz promowała wkład władz lokalnych i regionalnych w lepsze stanowienie prawa UE w całym cyklu życia, od koncepcji do oceny *ex post*. Prace te obejmowały etapy wczesnej identyfikacji tendencji i problemów (poprzez prognozowanie strategiczne); rozwój polityki (*ex ante* poprzez monitorowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, oceny oddziaływania terytorialnego i weryfikację wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich); przegląd legislacyjny (koncentrowanie się *ex post* na wdrażaniu za pośrednictwem sieci RegHub) oraz ewentualny przegląd polityki (poprzez wkład KR-u w prace platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości).

KR pracował nad zwiększaniem zdolności prognozowania; nad uwzględnianiem prognoz w swoich pracach politycznych oraz nad określeniem i powiązaniem zdolności prognozowania w niektórych miastach i regionach z takimi samymi zdolnościami w innych miastach i regionach oraz na szczeblu UE i KR-u<sup>41</sup>. KR stopniowo buduje sieć regionów i miast mających doświadczenie w prognozowaniu strategicznym i wspiera wymianę dobrych praktyk i kulturę prognozowania na szczeblu niższym niż krajowy. Prace te obejmują współorganizowane z Komisją laboratorium partycypacyjne zajmujące się prognozowaniem strategicznym dla regionów i miast<sup>42</sup>; pilotażowe działania z zakresu prognozowania<sup>43</sup> dla członków grupy roboczej KR-u „Zielony Ład w terenie” we współpracy ze Wspólnym Centrum Badawczym Komisji oraz włączenie wymiaru prognozowania do wszystkich odpowiednich badań zleczanych na zewnątrz. KR opracował również opinię w sprawie prognoz strategicznych<sup>44</sup>, w której podkreślił, że są one również ważne dla przywódców lokalnych i regionalnych.

KR przyjął 53 opinie i sześć rezolucji<sup>45</sup>. Ponad połowa z nich<sup>46</sup> zawierała wyraźne odniesienia do zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności lub konkretne zalecenia dotyczące poprawy tej zgodności. Ponadto z myślą o tym samym celu KR przyjął roczny program prac

---

<sup>39</sup> Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 2 lipca 2020 r. – Priorytety Europejskiego Komitetu Regionów na lata 2020–2025 – Europa bliżej obywateli za pośrednictwem wsi, miast i regionów, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>.

<sup>40</sup> Antje Grotheer (DE/PES), członkini KR-u i przewodnicząca parlamentu regionalnego Bremy, zastąpiła Karla-Heinza Lambertza (BE/PES) w 2024 r. na stanowisku przewodniczącego Grupy BRASS. Więcej informacji na temat Grupy BRASS można znaleźć na stronie <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Better-Regulation-and-Active-Subsidiarity.aspx>.

<sup>41</sup> KR uczestniczył w wielu działaniach dotyczących prognoz strategicznych organizowanych przez instytucje UE, głównie w kontekście europejskiego systemu analiz strategicznych i politycznych (ESPAS). Obejmowało to członkostwo w głównym zespole redakcyjnym ESPAS pracującym nad sprawozdaniem na temat tendencji na świecie – Global Trends Report 2024, w zespole projektowym ESPAS, w grupie sterującej ESPAS i w sieci młodych talentów ESPAS oraz udział w dorocznej konferencji ESPAS w 2023 r.

<sup>42</sup> <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/strategic-foresight-capacity-better-prepare-future.aspx>.

<sup>43</sup> <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/green-deal-going-local-working-group-strategic-foresight.aspx>.

<sup>44</sup> CIVEX-VII/022: Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowienia prawa.

<sup>45</sup> Szczegółowe informacje można znaleźć w portalu [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

<sup>46</sup> 29 opinii i cztery rezolucje. W rezolucji Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie stanu regionów i miast w Unii Europejskiej na 2023 r. i propozycji w związku z kolejnym programem strategicznym UE 2024–2029 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C\\_202301321](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C_202301321)) podkreślono, że „optymalizacja obecnych postanowień Traktatu powinna aktywnie zapewniać większą przejrzystość i odpowiedzialność w procesie decyzyjnym UE, w tym większy nacisk na pomocniczość, wielopoziomowe sprawowanie rządów i rolę [Europejskiego Komitetu Regionów]” i uznano „w związku z tym, że w kolejnym cyklu polityki niezbędny jest przegląd Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa”.

w zakresie pomocniczości na 2023 r.<sup>47</sup>, w którym wskazano pięć inicjatyw z rocznego programu prac Komisji na 2023 r. jako priorytety w zakresie monitorowania ze względu na ich wyraźne znaczenie polityczne dla władz lokalnych i regionalnych oraz wpływ na kompetencje tych władz. Były to inicjatywy dotyczące zdrowych gleb, ograniczenia ilości odpadów, zarządzania gospodarczego, zrównoważonych systemów żywnościowych i pakietu pomocy gospodarczej dla MŚP. KR wydał opinie w sprawie większości z nich<sup>48</sup>. Działająca pod egidą KR-u Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości<sup>49</sup> ułatwiła również wymianę uwag dotyczących zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności między władzami lokalnymi i regionalnymi, w szczególności dzięki członkom platformy REGPEX<sup>50</sup>.

W lutym 2023 r. Prezydium KR-u przyjęło odnowioną strategię oceny oddziaływania terytorialnego. W 2023 r. przeprowadziło trzy warsztaty poświęcone ocenie oddziaływania terytorialnego<sup>51</sup>. W maju KR wydał również opinię<sup>52</sup>, w której podkreślił potrzebę systematycznej oceny *ex ante* potencjalnego zróżnicowanego oddziaływania terytorialnego wszystkich nowych strategii politycznych UE o wymiarze terytorialnym na etapie ich opracowywania. We wrześniu przedstawił swoje prace nad ocenami oddziaływania terytorialnego Grupie Roboczej Rady ds. Konkurencyjności i Wzrostu w ramach składu Rady ds. lepszego stanowienia prawa.

Ponadto KR opracował metodykę weryfikacji wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich, aby zapewnić uwzględnienie specyfiki obszarów wiejskich przed przyjęciem przepisów UE. Na przykład weryfikacja wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich była głównym tematem pierwszych warsztatów poświęconych ocenie oddziaływania terytorialnego na temat zrównoważonych systemów żywnościowych, które to warsztaty odbyły się w czerwcu 2023 r.

KR nadal stosował instrumenty służące lepszemu stanowieniu prawa *ex post* we współpracy z Komisją i Parlamentem Europejskim, zwłaszcza poprzez aktywne uczestnictwo w platformie ds. dostosowania się do wymogów przyszłości z udziałem sieci RegHub KR-u<sup>53</sup>. RegHub konsultowała się z ośrodkami regionalnymi w sprawie sprawozdania pt. „Przyszłość Zielonego Ładu: podsumowanie i spojrzenie w przyszłość” oraz zebrała doświadczenia władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu środków Europejskiego Zielonego Ładu. Zostały one opublikowane w sprawozdaniu z wdrażania<sup>54</sup> i podkreślone w rocznym sprawozdaniu KR-u na temat stanu regionów i miast w 2023 r.<sup>55</sup> Przeprowadzono również konsultacje z ośrodkami regionalnymi w sprawie wymiaru regionalnego planów strategicznych wspólnej polityki rolnej. Wyniki pierwszego etapu konsultacji zebrano i ujęto w sprawozdaniu z wdrażania<sup>56</sup>, które stanowiło materiał do dyskusji KR-u z partnerami instytucjonalnymi i przyczyniło się do prac nad śródkokresowym przeglądem wspólnej polityki rolnej.

---

<sup>47</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2023.pdf>.

<sup>48</sup> ENVE-VII/042 – Monitorowanie i odporność gleb (prawo o monitorowaniu gleb); ECON-VII/030 – Reforma unijnych ram zarządzania gospodarczego; NAT-VII/033 – Ramy prawne dotyczące zrównoważonych systemów żywnościowych oraz ECON-VII/035 – Pakiet pomocy gospodarczej dla MŚP i ramy BEFIT.

<sup>49</sup> Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości skupia parlamenty i rządy regionów mające kompetencje ustawodawcze, władze lokalne i regionalne niemające kompetencji ustawodawczych oraz stowarzyszenia władz lokalnych w UE. Jest ona również otwarta dla delegacji krajowych KR-u i parlamentów narodowych.

<sup>50</sup> REGPEX jest podgrupą Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości, która skupia parlamenty regionalne mające kompetencje ustawodawcze (<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>).

<sup>51</sup> „Strategia dotycząca dronów 2.0” w maju, „Zrównoważone systemy żywnościowe” w czerwcu oraz Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP) w październiku.

<sup>52</sup> COTER-VII/026: Nie szkodzić spójności – zasada przekrojowa przyczyniająca się do spójności jako ogólnego celu i wartości UE.

<sup>53</sup> Więcej informacji na temat wkładu KR-u w prace platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości za pośrednictwem RegHub znajduje się w sekcji 2.1.

<sup>54</sup> <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/green-deal-taking-stock-looking-ahead.pdf>.

<sup>55</sup> <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/EU%20Annual%20Report%20on%20the%20State%20of%20Regions%20and%20Cities%202023/4892%20-%202023%20Annual%20Report%20EN.pdf>.

<sup>56</sup> <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/1st-report-regional-dimension-cap-strategic-plans.pdf>

W 2023 r. Komisja i KR przeprowadziły wspólny przegląd protokołu o współpracy w celu wzmocnienia partnerstw instytucjonalnych i promowania rozwoju bardziej partycypacyjnej UE. W zmienionym protokole<sup>57</sup> podpisanym w marcu 2024 r. obie strony zobowiązały się do wspólnego dążenia do propagowania aktywnej pomocniczości i lepszego stanowienia prawa oraz uzgodniły konkretne kroki do podjęcia w tym celu. Współpraca ta odnosi się również do prac nad stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, aby zapewnić uwzględnienie wymiaru regionalnego i lokalnego.

## 2.5 TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

W 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do zasad pomocniczości i proporcjonalności w wyroku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>58</sup>. Na wniosek krajowych operatorów systemów przesyłowych Sąd miał ustalić, czy rozporządzenie umożliwiało Agencji wydawanie decyzji w kwestiach, które krajowe organy regulacyjne przedłożyły jej jako uzgodnione między nimi. Na podstawie uzasadnienia dołączonego do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Agencję Sąd stwierdził<sup>59</sup>, że Agencji przyznano autonomiczne uprawnienia decyzyjne i w związku z tym nie jest ona związana stanowiskiem przyjętym przez krajowe organy regulacyjne.

W uzasadnieniu stwierdzono, że uprawnienia Agencji byłyby zgodne z zasadą pomocniczości, ponieważ Agencja podejmowałaby działania w obszarach, w których rozproszone krajowe procesy decyzyjne w zakresie spraw o znaczeniu transgranicznym rodziłyby problemy lub rozbieżności na rynku wewnętrznym. W uzasadnieniu stwierdzono również, że uprawnienia Agencji byłyby zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ Agencja miała otrzymać dodatkowe zadania, zwłaszcza w zakresie regionalnej eksploatacji systemu energetycznego, przy czym krajowe organy regulacyjne miały utrzymać kluczową rolę odnośnie do regulacji energii. Na podstawie uzasadnienia Sąd stwierdził, że wyraźną wolą prawodawcy Unii było, aby uczynić podejmowanie decyzji w trudnych kwestiach transgranicznych bardziej skutecznym i szybszym poprzez wzmocnienie indywidualnych uprawnień decyzyjnych Agencji dające się pogodzić z utrzymaniem centralnej roli krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie regulacji energii. W sprawie toczy się obecnie postępowanie odwoławcze przed Sądem.

## 3. STOSOWANIE MECHANIZMU KONTROLI ZASADY POMOCNICZOŚCI PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

### 3.1 PRZEGLĄD

W 2023 r. Komisja otrzymała **22 uzasadnione opinie**<sup>60</sup> od parlamentów narodowych<sup>61</sup>. Było to o jedną trzecią mniej niż 32 opinie otrzymane w 2022 r., co jest zgodne z długoterminową

---

<sup>57</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32024Y02478>

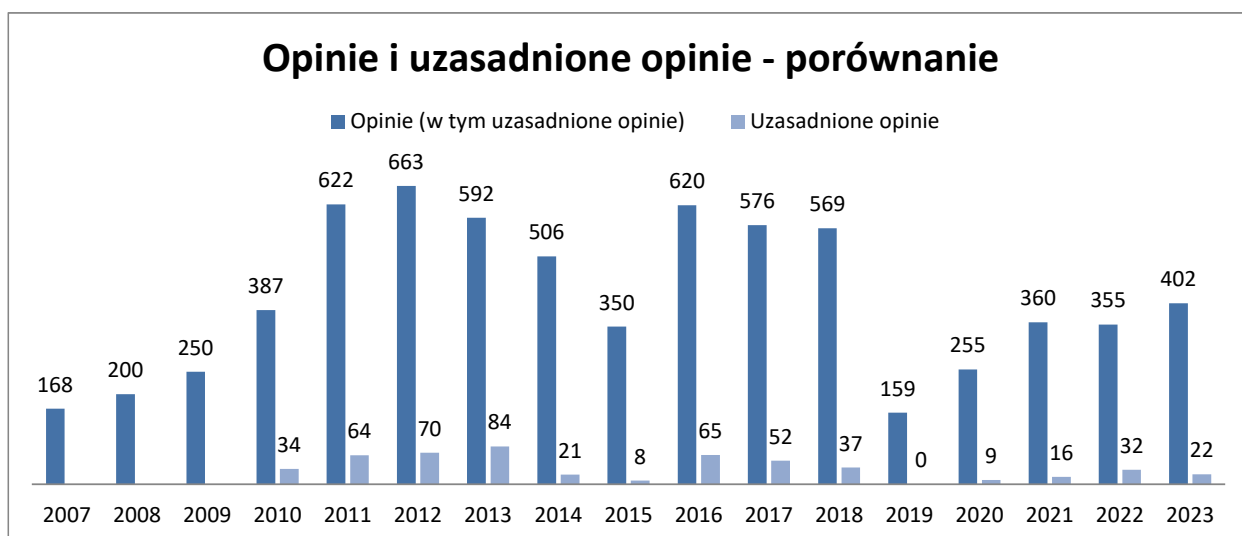
<sup>58</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona)

<sup>59</sup> Wyrok Sądu z dnia 15 lutego 2023 r., Austrian Power Grid i in./ACER, T-606/20, ECLI:EU:T:2023, pkt 45–49 (odwołanie w toku: sprawa C-281/23 P).

<sup>60</sup> Zgodnie z protokołem nr 2 każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych UE, wydać uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Zob. również przypis 61.

<sup>61</sup> Liczba ta odpowiada łącznej liczbie uzasadnionych opinii przekazanych w 2023 r. przez izby parlamentu zgodnie z protokołem nr 2. Zob. również przypis 20 i załącznik 1, aby uzyskać informacje na temat listy dokumentów Komisji, w sprawie których otrzymała ona uzasadnione opinie.

tendencją spadkową w ogólnej liczbie opinii, w szczególności liczbie uzasadnionych opinii. Tendencja spadkowa w przypadku uzasadnionych opinii staje się jeszcze bardziej widoczna, jeżeli liczba uzasadnionych opinii jest wyrażona jako odsetek całkowitej liczby opinii<sup>62</sup>.



Uwaga: linia przerywana przedstawia linię trendu.

W 2023 r. (podobnie jak w 2022 r.) większość uzasadnionych opinii pochodziła od jednego parlamentu narodowego. W 2023 r. parlament włoski wydał 9 uzasadnionych opinii: 6 pochodziło od *Camera dei Deputati* a 3 od *Senato della Repubblica*. W 2023 r. Riksdag (Szwecja) wydał 5 uzasadnionych opinii, co stanowi 23 % łącznej liczby opinii (w 2022 r. 14 uzasadnionych opinii, czyli ponad 40 % wszystkich uzasadnionych opinii). **Oba parlamenty wydały łącznie dwie trzecie wszystkich uzasadnionych opinii** otrzymanych w 2023 r.

<sup>62</sup> Biorąc pod uwagę dość niewielką liczbę uzasadnionych opinii, nawet drobny wzrost liczby uzasadnionych opinii może spowodować pozornie nadzwyczajny wzrost odsetka uzasadnionych opinii. Może to wyjaśniać „skok” w latach 2021–2022 spowodowany m.in. wnioskiem Parlamentu Europejskiego dotyczącym prawa wyborczego będącym przedmiotem ośmiu uzasadnionych opinii (zob. sprawozdanie roczne Komisji za 2022 r., COM(2023) 640 final, s. 10).

Pozostałe uzasadnione opinie w 2023 r. wydały *Sénat* (Francja) (3 opinie) oraz *Poslanecká sněmovna* (Czechy), *Országgyűlés* (Węgry), *Vouli ton Antiprosopon* (Cypr), *Eerste Kamer* (Niderlandy) i *Tweede Kamer* (Niderlandy) (po 1 opinii). Oznacza to, że w 2023 r. uzasadnione opinie wydało dziewięć z 39 parlamentów lub izb narodowych pochodzących z siedmiu państw członkowskich (13 w 2022 r., siedem w 2021 r. i osiem w 2020 r.).

Z perspektywy tematycznej 22 uzasadnione opinie otrzymane w 2023 r. obejmowały liczne i rozmaite zagadnienia i dotyczyły **14 różnych wniosków Komisji**, z których żaden nie otrzymał więcej niż trzy uzasadnione opinie. Sześć z tych wniosków należało do głównego priorytetu Komisji<sup>63</sup> „Europejski Zielony Ład”, 3 odnosiły się do „Europy na miarę ery cyfrowej”, 3 do „Nowego impulsu dla demokracji europejskiej”, a 2 do „Gospodarki służącej ludziom”.

Wnioskiem, który doprowadził do wydania uzasadnionych opinii odpowiadających najwyższej liczbie głosów w parlamentach narodowych<sup>64</sup> w 2023 r., był wniosek w sprawie roślin uzyskanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych<sup>65</sup>, w związku z którym wydano 2 uzasadnione opinie odpowiadające 4 głosom. W przypadku tego wniosku nie został jednak osiągnięty próg wymagany do udzielenia przez Komisję zbiorczej odpowiedzi<sup>66</sup>, nie wspominając już o uruchomieniu procedury „żółtej kartki”, która wymagałaby od Komisji uzasadnienia utrzymania, zmiany lub wycofania wniosku. W odniesieniu do 6 innych wniosków przedstawiono od 2 do 3 uzasadnionych opinii, które odpowiadały dwóm lub trzem głosom. W przypadku każdego z pozostałych 7 wniosków wydano tylko jedną uzasadnioną opinię (w celu uzyskania szczegółowych informacji zob. załącznik 1).

W poniższej sekcji 3.2 omówiono najważniejsze przypadki wniosków, w odniesieniu do których otrzymano więcej niż jedną uzasadnioną opinię.

### 3.2 NAJWAŻNIEJSZE SPRAWY

W ramach głównego priorytetu Komisji „Europejski Zielony Ład” największą liczbę opinii w 2023 r. wystosowano w reakcji na wniosek dotyczący rozporządzenia **w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych**<sup>67</sup>: 3 uzasadnione opinie<sup>68</sup> i 6 opinii w ramach dialogu politycznego<sup>69</sup>.

W uzasadnionych opiniach obie izby włoskie stwierdziły, że nie dostrzegają potrzeby wprowadzania przepisów na szczeblu UE, w szczególności w celu promowania modeli ponownego użycia, ze szkodą dla modeli skutecznego recyklingu na szczeblu krajowym. *Sénat* (Francja) zwrócił uwagę na ryzyko podważenia ambitniejszych przepisów krajowych w odniesieniu do stosowania art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako jedynej podstawy prawnej i podkreślił potrzebę przestrzegania zasady neutralności technologicznej wobec

---

<sup>63</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_pl)

<sup>64</sup> Każdy parlament narodowy posiada dwa głosy. Każda izba w systemach dwuizbowych dysponuje jednym głosem.

<sup>65</sup> COM(2023) 411 final.

<sup>66</sup> Komisja zobowiązała się do udzielenia zbiorczej odpowiedzi, jeżeli w reakcji na wniosek wystosowano znaczną liczbę uzasadnionych opinii („znaczną” w tym kontekście oznacza, że liczba uzasadnionych opinii odpowiada co najmniej 7 głosom w parlamentach narodowych), nawet jeśli liczba opinii dotyczących wniosku nie była wystarczająca do uruchomienia procedury „żółtej kartki”, która skutkuje obowiązkowym przeglądem projektu aktu prawnego. Próg uruchamiający procedurę „żółtej kartki” osiągnięty jest zazwyczaj, gdy uzasadnione opinie stanowią co najmniej jedną trzecią wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym (18 z 54). W przypadku przedłożonych projektów aktów ustawodawczych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości próg ten odpowiada jednej czwartej głosów (14 z 54).

<sup>67</sup> COM(2022) 677 final.

<sup>68</sup> *Sénat* (Francja) oraz Camera dei Deputati i Senato della Repubblica (Włochy).

<sup>69</sup> *Poslanecká sněmovna* i *Senát* (Czechy), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Camera dei Deputati* (Włochy), *Senat* (Polska) i *Senat* (Rumunia).

wymogu ustanowienia systemów kaucyjnych dla butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i puszek metalowych. *Camera dei Deputati* (Włochy) uznała, że państwa członkowskie, które poddają recyklingowi duże ilości odpadów opakowaniowych, powinny być zwolnione z obowiązku ponownego wykorzystania i ustanowienia systemów kaucyjnych. Wszystkie trzy izby uznały, że dyrektywa byłaby bardziej odpowiednim instrumentem prawnym niż rozporządzenie, i wskazały, że planowane stosowanie aktów delegowanych nie powinno umożliwiać Komisji wprowadzania regulacji wykraczających poza zakres elementów innych niż istotne. Obie izby włoskie uznały, że ograniczenia dotyczące niektórych opakowań jednorazowego użytku są nieproporcjonalne i wiążą się z ryzykiem dla bezpieczeństwa żywności. *Senato della Repubblica* (Włochy) dostrzegł również ryzyko recyklingu opakowań produktów leczniczych i wezwał do zwolnienia tych opakowań z wymogu dotyczącego zdolności do recyklingu. *Camera dei Deputati* (Włochy) wyraziła zaniepokojenie obowiązkowymi wymogami dotyczącymi zawartości materiałów z recyklingu w opakowaniach produktów leczniczych i opakowaniach przeznaczonych do kontaktu z żywnością, a także wezwała do rozszerzenia wykazu zastosowań opakowań, które mają być wykonane z materiałów kompostowalnych.

W opiniach przedstawionych w ramach dialogu politycznego podkreślono również, że wniosek ten powinien umożliwić państwom członkowskim większą elastyczność. Podobnie jak parlament włoski Senat (Polska) skrytykował ocenę skutków i wezwał do przeprowadzenia dogłębnej analizy w celu zapewnienia, aby proponowane nowe cele były realistyczne, wymierne i technicznie wykonalne. *Poslanecká sněmovna* (Czechy) zasugerowała, że cel redukcji odpadów opakowaniowych należy obliczać na podstawie ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych na mieszkańca. *Senat* (Rumunia) zwrócił się o wyjaśnienia dotyczące stosowanych definicji i obowiązków podmiotów gospodarczych.

W odpowiedziach Komisja stwierdziła, że proponowane środki są niezbędne do zapewnienia gospodarki o obiegu zamkniętym i zapobieżenia nie zrównoważonemu wzrostowi ilości odpadów opakowaniowych. Uznała ona, że systemy kaucyjne są jednym z najważniejszych środków umożliwiających osiągnięcie tych celów. Zaznaczyła również, że państwa członkowskie, które za pomocą innych środków osiągają wysoki poziom zbiórki docelowych formatów opakowań, mogłyby zrezygnować z takich systemów. Jeżeli chodzi o wybór instrumentu prawnego, Komisja stwierdziła, że rozporządzenie ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów wniosku oraz że wniosek o zapewnienie państwom członkowskim większej elastyczności został uwzględniony poprzez jasne określenie granic przepisów prawnych w tekście wniosku. W odniesieniu do opakowań produktów leczniczych Komisja wskazała, że we wniosku przewidziano dłuższy okres przejściowy na zapewnienie zgodności z wymogami dotyczącymi zdolności do recyklingu i zwolniono produkty lecznicze z wymogów dotyczących zawartości materiałów z recyklingu. Jeżeli chodzi o obawy dotyczące wpływu na bezpieczeństwo żywności, Komisja argumentowała, że opakowania jednorazowego użytku nie zwiększają bezpieczeństwa żywności, ale zgodziła się co do potrzeby wyłączenia delikatnych owoców i warzyw z zakazów pakowania. W odniesieniu do oceny skutków i potrzeby wyjaśnienia Komisja sprecyzowała, że metodyka opiera się na zasadach śladu środowiskowego oraz że współpracuje ze współprawodawcami w celu zapewnienia większej jasności w odniesieniu do definicji i przydziału odpowiedzialności podmiotom gospodarczym.

W reakcji na wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie **niektórych nowych technik genomowych**<sup>70</sup> wystosowano 2 uzasadnione opinie<sup>71</sup> i 7 opinii w ramach dialogu politycznego<sup>72</sup>. W swoich uzasadnionych opiniach *Vouli ton Antiprosopon* (Cypr) i *Országgyűlés* (Węgry) uznały, że zasada pomocniczości została naruszona przez przepis uniemożliwiający państwom

---

<sup>70</sup> COM(2023) 411 final.

<sup>71</sup> *Vouli ton Antiprosopon* (Cypr) i *Országgyűlés* (Węgry).

<sup>72</sup> *Senát* (Czechy), *Folketing* (Dania), *Hrvatski Sabor* (Chorwacja), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Eerste Kamer* (Niderlandy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia).

członkowskim przyjmowanie środków ograniczających lub zakazujących na całym krajowym terytorium lub jego części uprawy roślin w drodze zastosowania nowych technik genomowych (NGT) kategorii 2 (tj. roślin, które w przeciwieństwie do roślin NGT kategorii 1 nie mogły również występować naturalnie ani być produkowane za pomocą tradycyjnych technik hodowlanych). Argument ten znalazł również odzwierciedlenie w niektórych opiniach w ramach dialogu politycznego. Wniosek został również skrytykowany ze względu na niewystarczającą podstawę prawną; obawy dotyczące przejrzystości i swobody wyboru dla konsumentów; ochronę konsumentów i wpływ, jaki wywierają na konsumentów ograniczenia wymogów dotyczących etykietowania roślin NGT kategorii 1 do roślinnego materiału rozmnożeniowego; obawy dotyczące zgodności z zasadami proporcjonalności i ostrożności oraz obawy związane z ryzykiem zakłócenia konkurencji, jeżeli niektórzy hodowcy uzyskają patenty w zakresie NGT. Opinie zawierały również różne wnioski dotyczące m.in. zakazu patentowania NGT kategorii 1, a także zapobiegania monopolizacji sektora; badania wpływu patentów i związanych z nimi licencji; zapewnienia takiego samego poziomu kontroli w odniesieniu do roślin produkowanych w państwach trzecich oraz uregulowania stosowania NGT w odniesieniu do mikroorganizmów.

W odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że opcji „opt-out” nie można zastosować w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia ludzi lub zwierząt lub dla środowiska, które wynikają z organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO). Takie zagrożenia zostały już przeanalizowane w drodze oceny naukowej zharmonizowanej na szczeblu UE. Ponadto wyłączenie opcji „opt-out” w odniesieniu do roślin NGT kategorii 2 nie miało związku ze względami bezpieczeństwa takich roślin właśnie dlatego, że rośliny NGT kategorii 2 byłyby dozwolone tylko wtedy, gdy są bezpieczne. W sprawie podstawy prawnej Komisja wskazała na jej spójność z obowiązującymi przepisami dotyczącymi GMO w odniesieniu do zamierzonego uwalniania GMO i wprowadzania ich do obrotu. W odniesieniu do etykietowania Komisja wyjaśniła, że wymóg stosowania etykiety „zmodyfikowano genetycznie” w przypadku produktów z takich roślin nie odzwierciedla dokładnie faktu, że ten sam produkt można uzyskać w sposób konwencjonalny. W odniesieniu do zasad proporcjonalności i ostrożności Komisja odniosła się do opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, że nie ma nowych zagrożeń związanych konkretnie z mutagenezą ukierunkowaną i cisgenezą (w porównaniu z konwencjonalną hodowlą lub ugruntowanymi technikami genomowymi). Jeżeli chodzi o patenty i konkurencję, Komisja stwierdziła, że jest świadoma, iż zdolność patentowa roślin NGT jest dla wielu przedmiotem troski i że w związku z tym oceni wpływ patentowania roślin na innowacje w hodowli roślin, dostęp hodowców do materiału i technik genetycznych, dostępność nasion dla rolników oraz ogólną konkurencyjność unijnego przemysłu biotechnologicznego. Komisja stwierdziła również, że do 2026 r. opublikuje sprawozdanie zawierające ustalenia.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **prawa o monitorowaniu gleb**<sup>73</sup> wpłynęły 2 uzasadnione opinie<sup>74</sup> i 3 opinie w ramach dialogu politycznego<sup>75</sup>. W identycznych uzasadnionych opiniach obie niderlandzkie izby parlamentarne twierdziły, że wpływ zanieczyszczenia powietrza i wody na glebę jest kwestią krajową, a korzyści płynących z proponowanych środków nie wykazano dla poszczególnych państw członkowskich. Ich zdaniem wniosek nie zapewniłby równych warunków działania, ponieważ dotyczyły skutków zanieczyszczenia, a nie jego źródeł. W opiniach *Senátu* (Czechy), *Senato della Repubblica* (Włochy) i *Bundesratu* (Austria) podkreślono, że państwa członkowskie muszą mieć możliwość uwzględnienia warunków lokalnych, istniejących strategii politycznych i kompetencji szczebla niższego niż krajowy. Zwrócono również uwagę, że wniosek może zwiększyć obciążenia administracyjne dla państw członkowskich.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że solidne ramy monitorowania i oceny obejmujące środki dotyczące zrównoważonego gospodarowania glebami i terenów zanieczyszczonych są niezbędne

---

<sup>73</sup> COM(2023) 416 final.

<sup>74</sup> Eerste Kamer i Tweede Kamer (Niderlandy).

<sup>75</sup> *Senát* (Czechy), *Senato* (Włochy) i *Bundesrat* (Austria).

do osiągnięcia zdrowych gleb do 2050 r. – biorąc pod uwagę skalę i negatywny rozwój problemu w ostatnich dziesięcioleciach, skutki transgraniczne związane ze zdrowiem gleb oraz znaczne koszty zarządzania skutkami niezdrowej gleby. Wyjaśniła, że celem jej wniosku jest zminimalizowanie transgranicznych skutków degradacji gleby; zapewnienie równych warunków rynkowych oraz promowanie spójności polityki na szczeblu unijnym i krajowym, i pozostawienie państwom członkowskim elastyczności we wdrażaniu wymaganych środków w sposób umożliwiający im uwzględnienie zróżnicowania gleb, warunków lokalnych, istniejących polityk i praktyk oraz kompetencji na szczeblu regionalnym w niektórych państwach członkowskich. Ponadto we wniosku zawarto przepisy, które są niezbędne i odpowiednie do osiągnięcia zdrowych gleb, ale ograniczono do minimum związane z tym obciążenie administracyjne. Państwa członkowskie miałyby wystarczająco dużo czasu na stopniowe wprowadzenie zarządzania, mechanizmów monitorowania i oceny zdrowia gleb oraz środków niezbędnych do wdrożenia zasad zrównoważonego gospodarowania glebami i zajęcia się terenami zanieczyszczonymi.

W reakcji na wniosek dotyczący **norm emisji CO<sub>2</sub> i obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do nowych pojazdów ciężkich**<sup>76</sup> wydano 2 uzasadnione opinie<sup>77</sup> i 1 opinię w ramach dialogu politycznego<sup>78</sup>. Obie włoskie izby parlamentarne argumentowały, że nie jest przestrzegana zasada pomocniczości, ponieważ proponowane cele redukcji emisji CO<sub>2</sub> nie były ani wykonalne, ani uzasadnione, a także dlatego, że sektor ten wytwarza jedynie niewielkie emisje. Podkreśliły one, że cel, jakim jest osiągnięcie zerowej emisji dla lokalnego transportu autobusowego do 2030 r., jest nadmiernie ambitny i że potrzebne są unijne zachęty inwestycyjne. Senát (Czechy) argumentował, że cele wyznaczone w 2019 r. należy poddać przeglądowi dopiero w 2027 r.

W odpowiedziach Komisja odniosła się do szczegółowej oceny skutków dołączonej do wniosku<sup>79</sup>, w której wykazano konieczność, wartość dodaną i proporcjonalność inicjatywy. W odniesieniu do poziomu ambicji i daty rozpoczęcia realizacji celów Komisja przypominała, że transport jest jedynym dużym sektorem gospodarki UE, w którym emisje CO<sub>2</sub> były nadal wyższe niż w 1990 r., oraz że transport drogowy odpowiada za ponad 20 % całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE. W związku z tym podkreślono, że pojazdy ciężkie mają do odegrania kluczową rolę w realizacji celów klimatycznych UE. Zgodnie z oceną skutków sektor ten ma duży potencjał w zakresie wprowadzania pojazdów bezemisyjnych. Wprowadzanie autobusów bezemisyjnych do floty będzie stopniowe, a państwa członkowskie, które borykają się z trudnościami, mogą w pewnych okolicznościach wyłączyć ograniczoną liczbę autobusów z zakresu regulacji. Jeżeli chodzi o inwestycje wymagane do odnowienia floty technologii pojazdów oraz przyspieszenia dostosowania przemysłu, Komisja wskazała na szereg możliwości finansowania unijnego.

W ramach priorytetu „Nowy impuls dla demokracji europejskiej” w reakcji na wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie **zwalczania korupcji**<sup>80</sup> wydano 2 uzasadnione opinie<sup>81</sup> i 6 opinii w ramach dialogu politycznego<sup>82</sup>. *Riksdag* (Szwecja) uznał, że proponowana dyrektywa naruszy zasadę pomocniczości przez zakazanie osobom ściganym za korupcję kandydowania w wyborach na urząd publiczny. Zdanie to podziela *Camera dei Deputati* (Włochy), która nie zgodziła się z wymogiem, aby wszystkie państwa członkowskie traktowały nadużycie stanowiska jako przestępstwo. Jednym z głównych zagadnień poruszonych w opiniach przedstawionych w ramach dialogu politycznego były też: immunitet i prawo do kandydowania w wyborach. *Senato della Repubblica* (Włochy) i obie izby austriackie podkreśliły, że przepisy dotyczące uchylecia

---

<sup>76</sup> COM(2023) 88 final.

<sup>77</sup> Camera dei Deputati i Senato della Repubblica (Włochy).

<sup>78</sup> Senát (Czechy).

<sup>79</sup> SWD(2023) 88 final.

<sup>80</sup> COM(2023) 234 final.

<sup>81</sup> Camera dei Deputati (Włochy) i Riksdag (Szwecja).

<sup>82</sup> Poslanecká sněmovna i Senát (Czechy), Sénat (Francja), Senato della Repubblica (Włochy), Nationalrat i Bundesrat (Austria) oraz Assembleia da República (Portugalia).



immunitetu powinny być zastrzeżone dla parlamentów narodowych. Obie izby czeskie również wyraziły wątpliwości co do tego przepisu, zwłaszcza w świetle zasady pomocniczości. Natomiast portugalska *Assembleia da República* stwierdziła, że proponowana dyrektywa będzie zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że wniosek ogranicza się do tego, co jest konieczne i proporcjonalne, aby skutecznie zapobiegać i przeciwdziałać korupcji. Jeśli chodzi o wprowadzenie przestępstwa nadużycia stanowiska, Komisja uznała, że jest to ważne narzędzie w walce z korupcją, ponieważ obejmuje ono nielegalne wykorzystywanie władzy publicznej w celach osobistych i jest już przestępstwem w 25 z 27 państw członkowskich. W odniesieniu do zakazu kandydowania w wyborach Komisja przypomniała, że zakończenie lub zakaz zajmowania stanowiska publicznego (na które kandydat został wyłoniony w wyborach lub nie) uniemożliwiłoby osobom skazanym za korupcję pozostanie na niektórych stanowiskach, na których prowadziły działania korupcyjne. Komisja podkreśliła, że proponowana dyrektywa wymaga od ustawodawców krajowych jedynie rozważenia możliwości nałożenia tych dodatkowych sankcji oraz że ostateczna decyzja pozostanie w gestii sądów krajowych.

W ramach tego samego priorytetu w reakcji na wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie **wzajemnego uznawania rodzicielstwa przez państwa członkowskie**<sup>83</sup> wydano również 2 uzasadnione opinie i 6 opinii w ramach dialogu politycznego. Sénat (Francja) wyraził obawy, że proponowane rozporządzenie Rady będzie wymagało uznawania pochodzenia dziecka ustalonego w innym państwie członkowskim, również w przypadku macierzyństwa zastępczego. W związku z tym sprzeciwił się on wyborowi rozporządzenia Rady jako rodzaju instrumentu prawnego. *Senato della Repubblica* (Włochy) wyraził zaniepokojenie, że państwa członkowskie będą mogły powoływać się na względy porządku publicznego, aby odmówić uznania pochodzenia dziecka wyłącznie w indywidualnych przypadkach.

Głównym tematem opinii w ramach dialogu politycznego było również macierzyństwo zastępcze. *Senat* (Rumunia) zwrócił się o opracowanie jasnych definicji „rodzicielstwa”, „rodzica” i „rodziny” oraz o uniknięcie sytuacji, w której dzieci urodzone w wyniku macierzyństwa zastępczego mogłyby być automatycznie uznawane, być może z naruszeniem obowiązującego prawa państwa członkowskiego. Podobnie *Senát* (Czechy) zwrócił się o wyłączenie macierzyństwa zastępczego z zakresu wniosku i o umożliwienie państwom członkowskim odmowy uznania pochodzenia dziecka w przypadkach, gdy element transgraniczny pojawił się w związku z zamierzeniem obejścia przepisów krajowych. *Eerste Kamer* (Niderlandy) zadała kilka pytań, w tym o liczbę spraw, których dotyczy brak wspólnych zasad ustalania pochodzenia dziecka, oraz o sytuacje, w których mogą istnieć alternatywne rozwiązania niewymagające zastosowania nowych przepisów UE. *Seimas* (Litwa) poparł wniosek, który jego zdaniem miałby „pozytywny wpływ”, i zwrócił się o wyjaśnienia mające na celu zapewnienie, aby klauzula porządku publicznego była stosowana z poszanowaniem praw podstawowych. *Assembleia da República* (Portugalia) i *Cortes Generales* (Hiszpania) stwierdziły, że wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

W odpowiedziach Komisja przypomniała, że jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pojęcie porządku publicznego należy interpretować w sposób ścisły, i zauważyła, że możliwość odmowy uznania pochodzenia dziecka ze względów porządku publicznego nie może mieć zastosowania, jeżeli prowadzi to do sytuacji dyskryminacji. Komisja podkreśliła również, że proponowane rozporządzenie Rady nie wpłynie na kompetencje państw członkowskich w zakresie regulowania lub zakazu macierzyństwa zastępczego na ich terytorium. Jednak zgodnie z wnioskiem po ustaleniu pochodzenia dziecka urodzonego w wyniku macierzyństwa zastępczego w jednym państwie członkowskim pozostałe państwa członkowskie musiałyby je uznać, ponieważ

---

<sup>83</sup> COM(2022) 695 final.

brak takiego uznania byłby niezgodny z prawami podstawowymi dzieci urodzonych w wyniku macierzyństwa zastępczego.

W ramach priorytetu „Europa na miarę ery cyfrowej” w reakcji na wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie **zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych**<sup>84</sup> wydano 2 uzasadnione opinie<sup>85</sup> i 4 opinie w ramach dialogu politycznego<sup>86</sup>. W uzasadnionych opiniach *Camera dei Deputati* (Włochy) i *Riksdag* (Szwecja) nie zakwestionowały konieczności ani wartości dodanej działań legislacyjnych na szczeblu UE w celu usunięcia niedociągnięć obecnej dyrektywy, ale wyraziły zaniepokojenie, że proponowanym instrumentem prawnym jest rozporządzenie. Wyraziły one obawy, że ograniczające działanie państwa członkowskiego (poprzez ustalenie maksymalnego terminu płatności wynoszącego 30 dni i stałej stopy procentowej odsetek za zwłokę oraz poprzez wyłączenie możliwości zrzeczenia się przez wierzyciela prawa do odsetek i rekompensaty za opóźnienia w płatnościach) ograniczyłoby swobodę zawierania umów przez przedsiębiorstwa. Te same obawy wyrażono również w 4 opiniach w ramach dialogu politycznego. Ponadto *Houses of the Oireachtas* (Irlandia) skrytykowały brak rozróżnienia między opóźnieniami w płatnościach a długimi terminami płatności i sprzeciwiły się proponowanemu ustanowieniu organu egzekwowania przepisów dotyczących opóźnień w płatnościach. *Senat* (Rumunia) dostrzegł potencjalny negatywny wpływ na przedsiębiorstwa, w szczególności na gospodarkę w ujęciu ogólnym.

W odpowiedziach Komisja wskazała, że zwalczanie opóźnionych i niesprawiedliwie długich terminów płatności jest konieczne w celu ochrony odporności łańcuchów dostaw i zwiększenia konkurencyjności MŚP. Podkreśliła, że ocena skutków wykazała, iż proponowany 30-dniowy termin płatności jest bardziej opłacalną opcją promowania kultury szybkich płatności niż dłuższe terminy płatności. Był to również wariant najbardziej popierany przez zainteresowane strony i MŚP w konsultacjach publicznych i zalecany przez Parlament Europejski i platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości. Komisja wyjaśniła, że nie dokonała rozróżnienia między opóźnieniami w płatnościach a długimi terminami płatności, ponieważ opóźnienia w płatnościach wystąpiły również w przypadku ustalenia wierzycielom długich terminów płatności. Rozporządzenie było uzasadnione potrzebą ustanowienia bardziej rygorystycznych i uproszczonych przepisów, które można stosować w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. W ocenie skutków stwierdzono, że jednym z głównych niedociągnięć obecnej dyrektywy jest brak przepisów dotyczących monitorowania przestrzegania i egzekwowania przepisów. W związku z tym Komisja zaproponowała ustanowienie obowiązkowych organów egzekwowania prawa i pozostawiła jednocześnie państwom członkowskim dużą swobodę w wyznaczaniu istniejących organów lub tworzeniu nowych. Komisja podkreśliła również korzyści gospodarcze płynące z lepszej kultury płatności, która zwiększyłaby i wzmocniła zaufanie do otoczenia biznesowego UE.

#### 4. PISEMNY DIALOG POLITYCZNY Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Oprócz mechanizmu kontroli zasady pomocniczości ustanowionego protokołem nr 2, stosunki Komisji z parlamentami narodowymi obejmują również inne działania, a w szczególności dialog polityczny wprowadzony w 2006 r. Dialog ten obejmuje pisemną wymianę informacji na temat każdej inicjatywy Komisji, do której parlamenty narodowe chcą się odnieść, lub na dowolne

---

<sup>84</sup> COM(2023) 533 final.

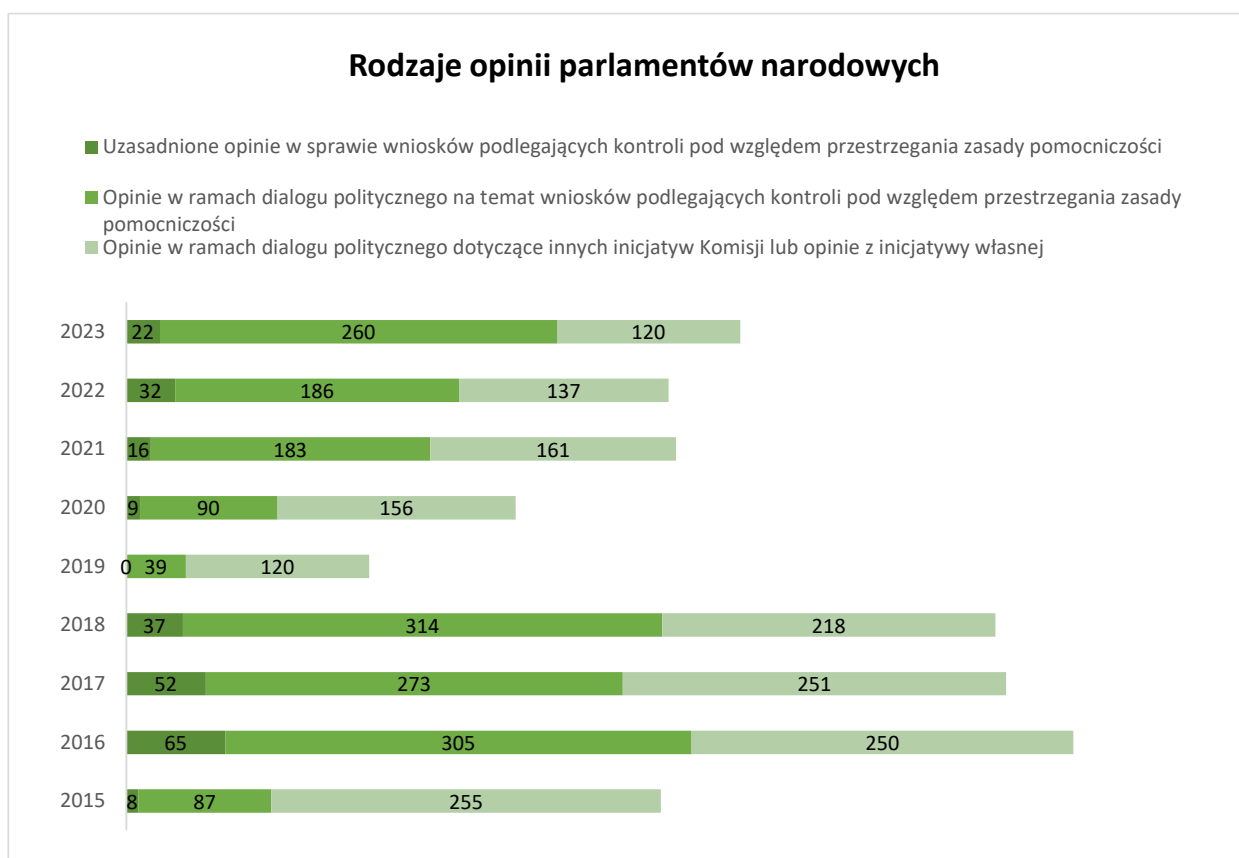
<sup>85</sup> *Camera dei Deputati* (Włochy) i *Riksdag* (Szwecja).

<sup>86</sup> *Houses of the Oireachtas* (Irlandia), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia). W ciągu pierwszych czterech miesięcy 2024 r. Komisja otrzymała cztery dodatkowe opinie w ramach dialogu politycznego (sformułowane przez *Senát* (Czechy) i *Poslanecká sněmovna* (Czechy), *Sénat* (Francja) i *Kamra tad-Deputati* (Malta)), które w dużej mierze odzwierciedlały argumenty zawarte w opiniach otrzymanych w 2023 r.

tematy, które parlamenty chcą poruszyć z własnej inicjatywy. Obejmuje on również ustny dialog polityczny (opisany w rozdziale 5).

#### 4.1 UWAGI OGÓLNE

W 2023 r. parlamenty narodowe skierowały do Komisji łącznie **402 opinie**. Po raz pierwszy od 2008 r. Komisja otrzymała więcej opinii w ostatnim pełnym roku swojej kadencji niż w roku poprzednim. Jak już wspomniano w niniejszym sprawozdaniu rocznym, było to nietypowe i sprzeczne z tendencją podkreśloną w sprawozdaniu rocznym za 2022 r., zgodnie z którą liczba opinii parlamentów narodowych na ogół wzrasta w połowie kadencji każdej Komisji<sup>87</sup>. Jak wskazano już w sprawozdaniu rocznym za 2022 r., ogólna liczba opinii, które wpłynęły w trakcie kadencji Komisji Ursuli von der Leyen, pozostaje jednak znacznie niższa niż liczba opinii otrzymanych przez Komisję Barroso II i Jeana-Claude’a Junckera.



Spośród tych 402 opinii 282 (70 %) dotyczyły wniosków ustawodawczych podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości<sup>88</sup>. Pozostałe 120 opinii (30 %) dotyczyło głównie inicjatyw nieustawodawczych (takich jak komunikaty) albo stanowiło opinie z inicjatywy własnej niezwiązane bezpośrednio z inicjatywą Komisji. Odsetek ten jest najniższy w obecnej kadencji. Pokazuje to, że parlamenty narodowe skoncentrowały swoją analizę inicjatyw Komisji w 2023 r. jeszcze bardziej niż w poprzednich latach na projektach aktów ustawodawczych podlegających kontroli pod względem przestrzegania zasady pomocniczości (czyli z wyłączeniem wniosków

<sup>87</sup> Cortes Generales (Hiszpania), które w ciągu ostatnich trzech lat zajmowały pierwsze lub drugie miejsce w dialogu politycznym z Komisją, wydały opinie dopiero w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2023 r. ze względu na wybory parlamentarne w Hiszpanii.

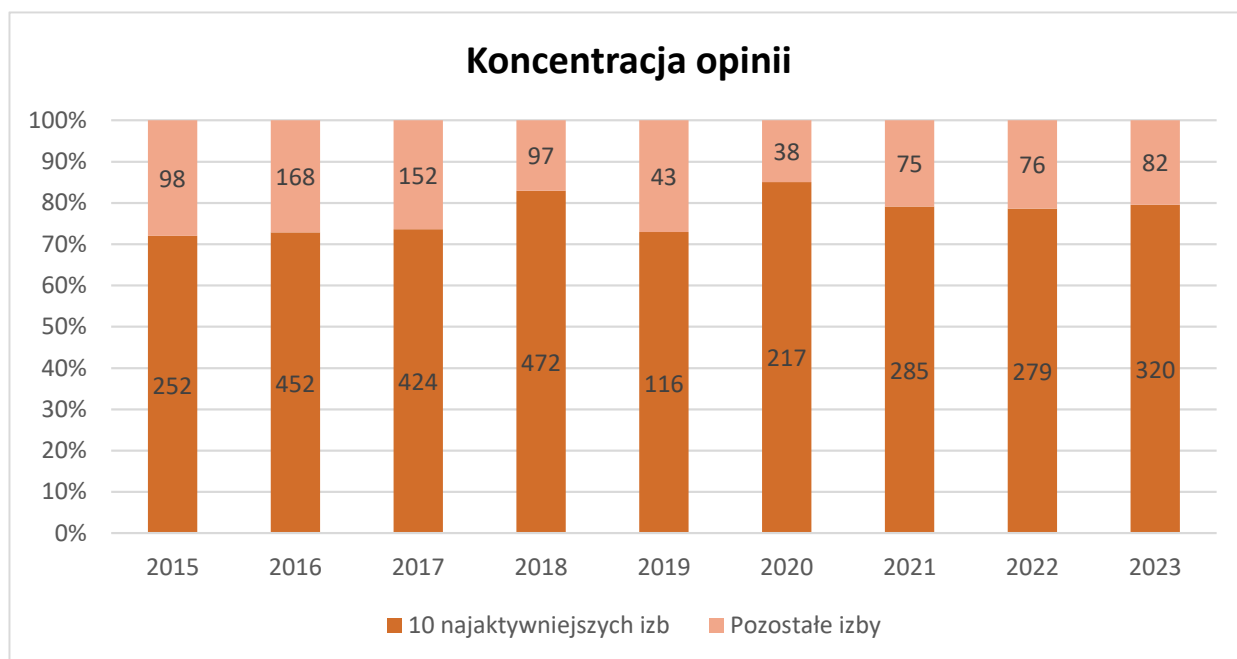
<sup>88</sup> Aby uzyskać więcej informacji na temat mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i na temat dialogu politycznego, zob. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_pl). Wnioski ustawodawcze dotyczące dziedzin, w których UE posiada wyłączne kompetencje, nie podlegają kontroli przez parlamenty narodowe pod względem przestrzegania zasady pomocniczości.

w dziedzinach polityki, w których UE ma wyłączne kompetencje, takich jak handel lub konkurencja). Sugeruje to również, że spadek liczby uzasadnionych opinii w ostatnich latach nie wynikał z mniej intensywnej analizy wniosków Komisji. Założenie to opiera się także na dużej liczbie opinii otrzymanych w kontekście dialogu politycznego, które również wyraźnie potwierdzają zgodność odnośnych wniosków z zasadą pomocniczości.

W ramach Komisji kwestie podniesione przez parlamenty lub izby narodowe są w szczególności przekazywane odpowiednim członkom Komisji i departamentom Komisji, a w przypadku wniosków ustawodawczych – przedstawicielom Komisji uczestniczącym w negocjacjach współprawodawców.

## 4.2 UDZIAŁ I ZAKRES

Tak jak w poprzednich latach liczba opinii przesłanych Komisji znacznie się różniła między poszczególnymi parlamentami narodowymi. Liczba parlamentów lub izb narodowych, które nie wydały opinii, nieznacznie spadła<sup>89</sup> z 7 do 9 izb<sup>90</sup> spośród łącznej liczby 39 (zob. załącznik 2). Oznacza to, że w 2023 r. parlamenty 6 państw członkowskich<sup>91</sup> (2022 r.: 5) nie zaangażowały się w pisemny dialog polityczny w formie wysyłania formalnie przyjętych opinii. Warto jednak wspomnieć, że wśród 6 parlamentów, które nie wydały opinii, znalazł się np. *Riigikogu* (Estonia), który wymieniał z Komisją bezpośrednie pisma, oraz *Državni svet* (Słowenia), który zorganizował wizyty swoich posłów w Komisji.



**Dziesięć najaktywniejszych izb wydało 320 opinii (80 % wszystkich opinii).** Odpowiadało to średniej z ostatnich lat<sup>92</sup>. W 2023 r. izbami tymi były: *Senát* (Czechy) i *Assembleia da República* (Portugalia) (po 41 opinii), *Poslanecká sněmovna* (Czechy) i *Camera dei Deputati* (Włochy) (po 36 opinii), *Bundesrat* (Niemcy) i *Camera Deputaților* (Rumunia) (po 35 opinii), *Senat* (Rumunia) (29 opinii), *Senato della Repubblica* (Włochy) (26 opinii), *Cortes Generales* (Hiszpania) (24 opinie) i *Sénat* (Francja) (17 opinii). W ostatnich latach były to również jedne

<sup>89</sup> 2022: 7; 2021: 8; 2020: 12; 2019: 17; 2018:10.

<sup>90</sup> Zob. załącznik 3.

<sup>91</sup> Parlamenty narodowe w Bułgarii, Grecji, Estonii, na Łotwie, Malcie i w Słowenii.

<sup>92</sup> 2022: 79 %; 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

z najbardziej aktywnych izb. W załączniku 2 przedstawiono liczbę opinii przesłanych przez poszczególne izby.

Ponadto charakter opinii różnił się w zależności od parlamentu narodowego lub izby. Niektóre koncentrowały się głównie na sprawdzeniu, czy wniosek Komisji jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Pozostałe przedstawiły swoje szczegółowe uwagi dotyczące treści wniosków lub przesłały opinie z inicjatywy własnej, które nie odnosiły się do konkretnego wniosku Komisji. Powtarzające się tematy 25 opinii z inicjatywy własnej obejmowały nie tylko przymusowy transfer ukraińskiej ludności cywilnej – w tym dzieci – do Rosji, a także sytuację w Strefie Gazy i konflikt izraelsko-palestyński, lecz również konkretne kwestie polityczne, takie jak energia jądrowa, aborcja i stosunki zewnętrzne.

Warto podkreślić, że w 2023 r. parlamenty narodowe zgłosiły swoje uwagi w kilku nowych formach. Na przykład 2 izby zareagowały na dyskusję nad wnioskami ustawodawczymi w drodze opinii przedłożonej podczas negocjacji trójstronnych (*Sénat* (Francja) – w odniesieniu do wniosku dotyczącego aktu w sprawie sztucznej inteligencji) lub ten sam parlament wydał różne kolejne opinie na różnych etapach procesu legislacyjnego (cztery opinie przedłożone przez *Bundesrat* (Niemcy) w sprawie wniosku dotyczącego unijnego aktu o wolności mediów). 14 parlamentów narodowych skierowało do instytucji UE wspólne oświadczenie z myślą o rozmowach trójstronnych i wezwało do zapewnienia odpowiedniego uwzględnienia ryzyka instrumentalnego wykorzystywania migracji podczas negocjacji trójstronnych w sprawie zmiany kodeksu granicznego Schengen. *Eduskunta* (Finlandia) przedłożyła opinię z inicjatywy własnej w sprawie kilku projektów aktów delegowanych i wykonawczych dotyczących materiałów mających kontakt z wodą pitną – pierwszy przypadek przedłożenia opinii w sprawie projektów aktów delegowanych i wykonawczych.

#### 4.3. GŁÓWNE TEMATY OPINII W RAMACH DIALOGU POLITYCZNEGO

Jeśli chodzi o najczęściej komentowane pojedyncze inicjatywy, parlamenty narodowe przesłały najwięcej opinii na temat **programu prac Komisji na 2023 r.**, wniosku w sprawie **opakowań i odpadów opakowaniowych**<sup>\*93</sup> oraz wniosku w sprawie **roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz**\* (po 9 opinii); wniosku w sprawie **ustanowienia europejskiego poświadczenia pochodzenia dziecka**\* oraz wniosku w sprawie **zwalczania korupcji**\* (po 8 opinii); wniosku w sprawie **jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy** oraz wniosku w sprawie ustanowienia **unijnych ram certyfikacji usuwania dwutlenku węgla** (po 7 opinii); wniosku dotyczącego **europejskiego aktu o wolności mediów**, wniosku w sprawie **oczyszczania ścieków komunalnych**, wniosku w sprawie **unijnego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi**, wniosku w sprawie **produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz przepisów regulujących działalność Europejskiej Agencji Leków**, wniosku w sprawie **wymogów dotyczących ram budżetowych państw członkowskich**, wniosku dotyczącego **prawa o monitorowaniu gleb**\* oraz wniosku w sprawie **zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych**\* (po 6 opinii).

---

<sup>93</sup> W załączniku 3 wymieniono inicjatywy Komisji, w reakcji na które wydano co najmniej pięć opinii. W niniejszej sekcji przedstawiono przegląd sześciu głównych obszarów priorytetowych Komisji, w odniesieniu do których wpłynęło co najmniej 6 opinii. Opinie dotyczące wniosków oznaczonych gwiazdką (\*) nie zostały uwzględnione w niniejszej sekcji, ponieważ w reakcji na nie wydano również co najmniej dwie uzasadnione opinie i w związku z tym zostały już one uwzględnione w sekcji 3.2 niniejszego sprawozdania.

Podobnie jak w poprzednich latach coraz więcej parlamentów narodowych<sup>94</sup> przeanalizowało **program prac Komisji na rok 2023**<sup>95</sup>, w reakcji na który w 2023 r. wydano 9 opinii (oprócz jednej opinii wydanej już w 2022 r.). Tym samym był to dokument Komisji, który otrzymał najwięcej opinii w ramach dialogu politycznego. Oznaczało to również, że w reakcji na program prac Komisji na 2023 r. wydano do tego czasu największą liczbę opinii spośród wszystkich programów prac Komisji. Liczba opinii była znacznie wyższa niż 6 opinii dotyczących programu prac Komisji na 2022 r. (5 opinii wpłynęło w 2022 r. i 1 w 2021 r.). Stwierdzono również, że poziom kontroli bez wydawania opinii jest wysoki<sup>96</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, świadczy to o zwiększonym strategicznym wykorzystaniu przez parlamenty narodowe konkretnego instrumentu opinii dotyczących programu prac Komisji w celu podkreślenia ich poparcia dla zapowiedzianych priorytetów i inicjatyw Komisji związanych z ich własnymi krajowymi priorytetami politycznymi oraz sygnalizowania elementów specyfiki krajowej, które ich zdaniem powinny zostać uwzględnione.

W opiniach na temat programu prac Komisji na 2023 r. parlamenty narodowe odniosły się do skutków rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, zachęciły Komisję do wspierania Ukrainy tak długo, jak będzie to konieczne, i wyraziły poparcie dla rozszerzenia UE. Trzy izby wezwały do reformy rynku energii elektrycznej. Biorąc pod uwagę wybory do Parlamentu Europejskiego w 2024 r., pięć izb podkreśliło znaczenie pakietu Komisji na rzecz obrony demokracji, w tym inicjatywy na rzecz ochrony sfery demokratycznej UE przed ukrytymi wpływami zagranicznymi. *Országgyűlés* (Węgry) skrytykował europejski akt o wolności mediów za jego zdaniem fundamentalne ograniczenie kompetencji państw członkowskich w dziedzinie mediów. Trzy izby wskazały na znaczenie przeglądu zarządzania gospodarczego, a dwie z nich podkreśliły również znaczenie wzmocnienia euro (w tym w formie cyfrowej). Cztery izby podkreśliły znaczenie wzmocnienia bezpieczeństwa i obrony w różnych formach (między innymi w formie obrony przestrzeni kosmicznej; wzmocnienia granic zewnętrznych UE i skutecznego działania przeciwko nielegalnym przepływom migracyjnym i sieciom handlu ludźmi oraz strategii morskiej). Wszystkie izby uznały znaczenie określenia bardziej odpowiednich ram dla migracji. *Sénat* (Francja) wezwał do opracowania bardziej przejrzystych i kompleksowych programów prac oraz do systematycznego wspierania przez Komisję inicjatyw ustawodawczych za pomocą ocen skutków<sup>97</sup>.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że celem programu prac Komisji na 2023 r. jest dalsze wspieranie odbudowy UE po pandemii COVID-19 oraz reagowanie na pilne potrzeby związane z rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie i wynikającym z niej kryzysem energetycznym i kryzysem związanym z kosztami życia. Niedawne kryzysy pokazały również potrzebę przyspieszenia realizacji priorytetów Komisji, w szczególności przeciwdziałania zmianie klimatu

---

<sup>94</sup> *Sénat* (Francja), *Hrvatski Sabor* (Chorwacja), *Seimas* (Litwa), *Chambre des Députés* (Luksemburg), *Országgyűlés* (Węgry), *Tweede Kamer* i *Eerste Kamer* (Niderlandy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia) przesłały opinie w 2023 r. *Riksdag* (Szwecja) przesłał opinię pod koniec 2022 r. Wydano 6 takich opinii w sprawie programu prac Komisji na 2022 r.

<sup>95</sup> COM(2022) 548 final.

<sup>96</sup> Zgodnie z 41. sprawozdaniem półrocznym „Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej”, przygotowanym w marcu 2024 r. przez sekretariat COSAC, jedynie 8 z 34 parlamentów/izb narodowych, które odpowiedziały na pytania dotyczące programu prac Komisji (wszystkie z wyjątkiem izb: *Sénat/Senaat* (Belgia) i *Bundestag* (Niemcy); dwuizbowe parlamenty narodowe Irlandii, Hiszpanii i Austrii przedstawiły jeden zestaw odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu), oświadczyło, że nie przeanalizowały tego dokumentu. Sprawozdanie jest dostępne na stronie <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac/event/8a8629a88c42a971018c43c0bdee000a>.

<sup>97</sup> Nawet w rzadkich przypadkach, w których wnioskowi nie towarzyszy ocena skutków (choćby była ona wymagana co do zasady, ale w praktyce nie była możliwa i przyznano odstępstwo, na przykład ze względu na pilny charakter), Komisja nadal przedstawia „dokument analityczny w formie dokumentu roboczego służb Komisji, przedstawiający dowody na poparcie wniosku i szacunkowe koszty” w terminie 3 miesięcy od przyjęcia inicjatywy, zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi lepszego stanowienia prawa (SWD(2021) 305 final).

i ukończenia transformacji cyfrowej. Wiele powiązanych inicjatyw zawartych w programie prac Komisji na 2023 r. świadczy o wyraźnym zaangażowaniu Komisji w działania następcze w związku z zaleceniami Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Komisja wspomniała o priorytetowym traktowaniu ekologicznej, bezemisyjnej i cyfrowej Europy o silnej podstawie gospodarczej opartej na jednolitym rynku. Komisja zwróciła uwagę, że ataki dezinformacyjne na sferę demokratyczną i medialną UE budzą coraz większe zaniepokojenie, zwłaszcza w ostatnich latach i w kontekście rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Komisja podjęła zdecydowane działania w ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji, aby promować wolne i uczciwe wybory, chronić pluralizm mediów i zwalczać dezinformację.

W ramach priorytetu „Europejski Zielony Ład” kilka wniosków przyciągnęło dużą uwagę parlamentów narodowych, nie wywołując jednak żadnych uzasadnionych opinii: wniosek dotyczący **rozporządzenia w sprawie usuwania dwutlenku węgla**, wniosek dotyczący **dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy** oraz wniosek dotyczący **dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych**.

W reakcji na wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy certyfikacji **usuwania dwutlenku węgla**<sup>98</sup> wydano 7 opinii<sup>99</sup>. Kilka izb wyraziło wątpliwości co do zgodności ram UE z systemami krajowymi i stwierdziło, że potrzebne są wyjaśnienia dotyczące zarządzania ramami certyfikacji i ich finansowania oraz utworzenia unijnego rejestru działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla. Niektóre były zaniepokojone obciążeniem administracyjnym związanym z ustanowieniem tych nowych ram i kwestionowały przekazanie uprawnień Komisji.

W odpowiedziach Komisja wskazała, że na mocy proponowanego rozporządzenia państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, ubiegać się o uznanie przez UE wszelkich istniejących krajowych systemów certyfikacji; że wniosek zawiera przepisy mające na celu zminimalizowanie kosztów certyfikacji, a także że operatorzy byliby w stanie zmniejszyć koszty monitorowania i sprawozdawczości dzięki wykorzystaniu metod certyfikacji przyjętych przez Komisję oraz technologii teledetekcji (np. Copernicus). Komisja wyjaśniła również, że unijne kryteria jakości będą musiały zostać wdrożone za pomocą technicznych metod certyfikacji dostosowanych do szerokiego zakresu istniejących działań związanych z usuwaniem dwutlenku węgla. Wymagałoby to intensywnych prac technicznych i szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami i najlepiej, gdyby zostało przeprowadzone za pomocą aktów delegowanych.

W reakcji w wniosek dotyczący **dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy** (wersja przekształcona)<sup>100</sup> wydano 7 opinii w ramach dialogu politycznego<sup>101</sup>. Kilka izb uznało, że trudno byłoby osiągnąć cel zerowego zanieczyszczenia powietrza oraz że cele określone we wniosku są zbyt ambitne lub mają zbyt daleko idące skutki budżetowe. Jedna izba dostrzegła brak skupienia się na transgranicznym zanieczyszczeniu powietrza powodowanym przez kraje sąsiadujące. Jedna izba podkreśliła potrzebę wspólnego mechanizmu odpowiedzialności obejmującego zarówno UE, jak i państwa członkowskie (jak w unijnym prawie o klimacie), i zwróciła uwagę na konieczność zapewnienia odpowiedniej wzajemnej zależności między filarami prawodawstwa dotyczącego emisji (w tym proponowanymi wartościami dopuszczalnymi na 2030 r. i normą emisji Euro 7). Jedna z izb zaproponowała włączenie do dyrektywy norm jakości powietrza w pomieszczeniach i przepisów dotyczących emisji odorów. Dwie izby uznały, że prawo do odszkodowania za uszczerbek na zdrowiu było zbyt szerokie, ponieważ obejmowało nawet możliwość powództwa zbiorowego w celu dochodzenia

---

<sup>98</sup> COM(2022) 672 final.

<sup>99</sup> *Bundesrat* (Niemcy), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Camera dei Deputati* (Włochy), *Seimas* (Litwa), *Eerste Kamer* (Niderlandy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia).

<sup>100</sup> COM(2022) 542 final.

<sup>101</sup> *Senát i Poslanecká sněmovna* (Czechy), *Bundesrat* (Niemcy), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia).

odszkodowania za szkodę dla zdrowia wynikającą z nieprzestrzegania przepisów dotyczących jakości powietrza i nie określono w nim terminu dochodzenia roszczeń.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że zamierza wyznaczyć wiarygodną ścieżkę prowadzącą do osiągnięcia celu zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń powietrza do 2050 r. przez wyznaczenie ambitnych, ale osiągalnych celów w zakresie jakości powietrza. Proponowanej dyrektywy nie można porównywać z unijnym prawem o klimacie, ponieważ emisje gazów cieplarnianych mają taki sam skutek niezależnie od miejsca emisji, ale wpływ na jakość powietrza różni się w zależności od lokalnych uwarunkowań i środków. Jeśli chodzi o kwestie transgraniczne, proponowana dyrektywa wzmocniłaby ustalenia dotyczące współpracy i szybkiej wymiany informacji między państwami członkowskimi w celu zaradzenia naruszeniom norm jakości powietrza z powodu transgranicznego zanieczyszczenia powietrza. Komisja zgodziła się, że kontekst polityczny jeszcze bardziej się zmienił od czasu przyjęcia wniosku, częściowo ze względu na przyjęcie wniosku dotyczącego Euro 7. Właściwe organy powinny wziąć to pod uwagę przy opracowywaniu strategii i planów ochrony powietrza. Jakość powietrza w pomieszczeniach i emisje odorów nie wchodzi w zakres proponowanej dyrektywy. Komisja podkreśliła, że wniosek ma na celu ustanowienie skutecznego prawa obywateli do dochodzenia i uzyskania odszkodowania za szkody dla zdrowia ludzkiego, w tym możliwość podejmowania działań zbiorowych.

W reakcji na wniosek w sprawie przekształcenia **dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych**<sup>102</sup> wydano 6 opinii<sup>103</sup>. W większości opinii z zadowoleniem przyjęto wniosek, ale niektóre izby uznały, że osiągnięcie neutralności energetycznej tego sektora do 2040 r. jest niewykonalne ze względu na rosnące zapotrzebowanie na oczyszczanie ścieków komunalnych związane z rozbudową urządzeń technologicznych oraz ze względu na potrzebę wysokiego poziomu inwestycji. Wyrażono różne opinie na temat proponowanego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta: dwie izby wyraźnie go poparły, a jedna zasugerowała jego rozszerzenie na inne sektory. Inna izba twierdziła, że nie jest możliwe całkowite uniknięcie występowania w ściekach toksycznych pozostałości wszystkich produktów farmaceutycznych oraz że należy wziąć pod uwagę konkurencyjność i innowacyjność przemysłu farmaceutycznego UE. Jedna izba zasygnalizowała, że proponowane rozszerzenie zadań w zakresie monitorowania i dostarczania informacji znacznie zwiększyłoby obciążenie administracyjne organów i operatorów. Dwie izby sprzeciwiły się nadmiernemu ich zdaniem odwoływaniu się do aktów delegowanych.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że osiągnięcie neutralności energetycznej oczyszczania ścieków komunalnych jest wykonalne nawet przy zwiększonych wymogach dotyczących oczyszczania zawartych we wniosku. Inwestycje początkowe służące osiągnięciu nowych celów miałyby miejsce w latach 2030–2040. Zwiększyłoby to odporność sektora ścieków na zmienność cen energii i przyczyniłoby się do zapewnienia niezależności energetycznej UE. Jeżeli chodzi o proponowane rozszerzenie systemu odpowiedzialności producenta, Komisja odniosła się do oceny skutków, w której wykazała, że skutki gospodarcze dla sektora farmaceutycznego byłyby marginalne i neutralne dla ogólnej konkurencyjności przemysłu UE, ponieważ odczuliby je w równym stopniu zarówno importerzy, jak i producenci unijni. Jeżeli chodzi o wymogi w zakresie monitorowania i informowania, Komisja zapewniła, że opracowała wniosek w taki sposób, aby zminimalizować obciążenie wynikające ze zwiększenia wymogów w zakresie sprawozdawczości.

---

<sup>102</sup> COM(2022) 541 final.

<sup>103</sup> Senát i Poslanecká sněmovna (Czechy), Bundesrat (Niemcy), Cortes Generales (Hiszpania), Senato della Repubblica (Włochy) i Bundesrat (Austria).



W ramach priorytetu „Nowy impuls dla demokracji europejskiej” w reakcji na wniosek dotyczący **europejskiego aktu o wolności mediów**<sup>104</sup> w 2023 r. wydano 6 opinii<sup>105</sup>, dodatkowo do 12 opinii wystosowanych już w 2022 r.<sup>106</sup> Parlamenti narodowe nadal kwestionowały ingerencję w kompetencje krajowe w dziedzinie pluralizmu mediów, przepisy dotyczące oceny koncentracji na rynku mediów oraz niezależność Europejskiej Rady ds. Usług Medialnych. Kilka izb wezwało do dalszego zaostrzenia przepisów dotyczących ochrony dziennikarzy, w tym ochrony przed stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi. Kilka izb wezwało również do zaostrzenia przepisów dotyczących dużych platform internetowych i zobowiązania ich do podawania do wiadomości publicznej powodów usunięcia treści. Jedna izba wezwała do zakazania blokowania treści zamieszczanych w internecie bez uprzedniej weryfikacji przez człowieka. Jedna izba, Bundesrat (Niemcy), przesłała 4 opinie na temat tego wniosku w trakcie cyklu legislacyjnego (ostatnie dwie opinie w 2023 r.). W trzeciej opinii izba ta wyraziła zaniepokojenie ingerencją w kompetencje krajowe i ukierunkowaniem na rozpoczęcie negocjacji trójstronnych. W czwartej opinii powtórzyła kluczowe argumenty przemawiające za ostatnim etapem negocjacji trójstronnych.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła, że w pełni uznała i zachowała we wniosku kompetencje państw członkowskich w dziedzinie pluralizmu mediów oraz że proponowany akt prawny nie zmieniłby zdolności państw członkowskich do konkretnego określenia misji, organizacji i finansowania radiofonii i telewizji publicznej. Komisja potwierdziła swoje zobowiązanie do zwiększenia ochrony dziennikarzy za pośrednictwem proponowanego aktu oraz wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi. Jeśli chodzi o Europejską Radę ds. Usług Medialnych, Komisja podkreśliła, że niezależność Rady zapewnia fakt, że składa się ona z niezależnych krajowych organów regulacyjnych ds. mediów, a dodatkowo niezależność tę zwiększa proces podejmowania decyzji, który wymaga większości dwóch trzecich głosów jej członków. Jeżeli chodzi o ocenę koncentracji na rynku mediów, Komisja wskazała na swoje podejście polegające na minimalnej harmonizacji, które pozostawia państwom członkowskim duży margines swobody w zakresie uwzględniania tradycji regulacyjnych i specyfiki krajowych rynków mediów. W odniesieniu do dużych platform internetowych Komisja przypomniała, że bardzo duże platformy internetowe były zobowiązane do podawania do wiadomości publicznej powodów zawieszenia i ograniczenia treści.

W ramach priorytetu „Promowanie naszego europejskiego stylu życia” **przegląd podstawowego prawodawstwa farmaceutycznego UE** wywołał znaczne zainteresowanie parlamentów narodowych. W reakcji na wniosek dotyczący **unijnego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi**<sup>107</sup> oraz wniosek w sprawie ustanowienia unijnych procedur wydawania **pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i nadzoru nad nimi** oraz ustanowienia **zasad regulujących działalność Europejskiej Agencji Leków**<sup>108</sup> wydano po 6 opinii<sup>109</sup>. Niektóre izby odniosły się również do dwóch pozostałych dokumentów zawartych w pakiecie: dołączonego komunikatu Komisji<sup>110</sup> oraz wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie **zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe**<sup>111</sup>. Niektóre obawy wyrażone przez parlamenti narodowe w opiniach dotyczyły domniemanego naruszenia zasady proporcjonalności; skrócenia standardowego okresu wyłączności rynkowej dla leków sierocych;

---

<sup>104</sup> COM(2022) 457 final.

<sup>105</sup> Bundesrat (Niemcy) (2 opinie w 2023 r.), Assemblée nationale (Francja), Senato della Repubblica i Camera dei Deputati (Włochy) oraz Eerste Kamer (Niderlandy).

<sup>106</sup> Zob. sprawozdanie roczne za 2022 r.: COM(2023) 640 final.

<sup>107</sup> COM(2023) 192 final.

<sup>108</sup> COM(2023) 193 final.

<sup>109</sup> Poslanecká sněmovna i Senát (Czechy), Senato della Repubblica i Camera dei Deputati (Włochy), Senat (Rumunia) i Bundesrat (Niemcy).

<sup>110</sup> COM(2023) 190 final.

<sup>111</sup> COM(2023) 191 final.

zmiany reguły Bolara, która dotyczy wyłączeń praw przyznanych patentami; zdecentralizowanych zakładów wytwarzania produktów leczniczych oraz wykorzystania bonów.

W odpowiedziach Komisja argumentowała, że wnioski nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów przeglądu. Komisja potwierdziła skrócenie standardowego okresu wyłączności rynkowej dla leków sierocych o jeden rok, ale wyjaśniła, że w przypadku niektórych leków sierocych okres ten zostanie przedłużony o trzy lata w celu stymulowania badań i rozwoju. Wyjaśniła ponadto, że proponowana zmiana zasady Bolara ma na celu ułatwienie wejścia na rynek generycznych produktów leczniczych bezpośrednio po upływie okresów ochrony prawnej. Komisja wyjaśniła, że nawet gdyby niektóre zakłady produkcyjne były zdecentralizowane, centralny zakład produkcyjny nadal byłby odpowiedzialny za nadzór nad wszystkimi aspektami zdecentralizowanych zakładów i że w związku z tym wniosek nie obniżyłby poziomu kontroli i nadzoru. Wyjaśniła również, że przepisy będą regulować bony na transferowalną wyłączność danych dla producentów, którzy będą opracowywać nowe środki przeciwdrobnoustrojowe.

W ramach priorytetu „Gospodarka służąca ludziom” parlamenty narodowe poświęciły znaczną uwagę **pakietowi wniosków ustawodawczych mających na celu reformę unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego**<sup>112</sup> i wydały 6 opinii<sup>113</sup>. Kilka izb wskazało na potrzebę kalibracji niezbędnych parametrów długu i redukcji deficytu, aby dostosować je do sytuacji w różnych państwach członkowskich, do których miały zastosowanie. Jedna izba wskazała na brak kryterium wyłączenia inwestycji publicznych (zwłaszcza inwestycji w transformację ekologiczną i cyfrową) z obliczania rocznego deficytu. Inna izba sprzeciwiła się wprowadzeniu unijnych standardów rachunkowości sektora publicznego, które jej zdaniem nie przyczyniłyby się do osiągnięcia celów nadzoru budżetowego. Jedna izba wskazała, że plany budżetowe obejmujące nawet 17 lat (w tym okres dostosowawczy wynoszący od 4 do 7 lat) byłyby niezgodne z częstotliwością wyborów krajowych. Jedna z izb zaleciła wyjaśnienie i ograniczenie zdolności Komisji do przyjmowania aktów delegowanych mających na celu zapewnienie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego.

W odpowiedziach Komisja podkreśliła cel pakietu, jakim jest zwiększenie odpowiedzialności krajowej, czemu mogłoby służyć większe zaangażowanie parlamentów narodowych w nadzór gospodarczy i budżetowy. Przyznała, że sytuacja fiskalna, wyzwania i perspektywy gospodarcze państw członkowskich znacznie się różnią, ale stwierdziła, że proponowane zmienione ramy w większym stopniu uwzględnią różnice między państwami i ich specyficzne wyzwania związane z długiem publicznym. Za pomocą tych wniosków Komisja dążyła do przejścia na ramy nadzoru w większym stopniu oparte na analizie ryzyka, których centralnym elementem byłyby stabilność długu publicznego, przy jednoczesnym promowaniu zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez inwestycje i reformy. Jeżeli chodzi o unijne standardy rachunkowości sektora publicznego, Komisja stwierdziła, że proponowany pakiet nie przewiduje żadnych konkretnych standardów rachunkowości memoriałowej, lecz pozostawia to w gestii państw członkowskich. Proponowana dyrektywa w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych nie kolidowałaby z zasadą autonomii budżetowej. Jeśli chodzi o horyzont czasowy planów krajowych, Komisja wyjaśniła, że mogą one obejmować okres 4 lub 5 lat, w zależności od cykli wyborczych państw członkowskich, oraz że nowy rząd może zaproponować nowy plan po objęciu urzędu.

---

<sup>112</sup> COM(2023) 240 final, COM(2023) 241 final i COM(2023) 242 final.

<sup>113</sup> Senát (Czechy), Bundesrat (Niemcy), Houses of the Oireachtas (Irlandia), Sénat (Francja) oraz Senato della Repubblica i Camera dei Deputati (Włochy).

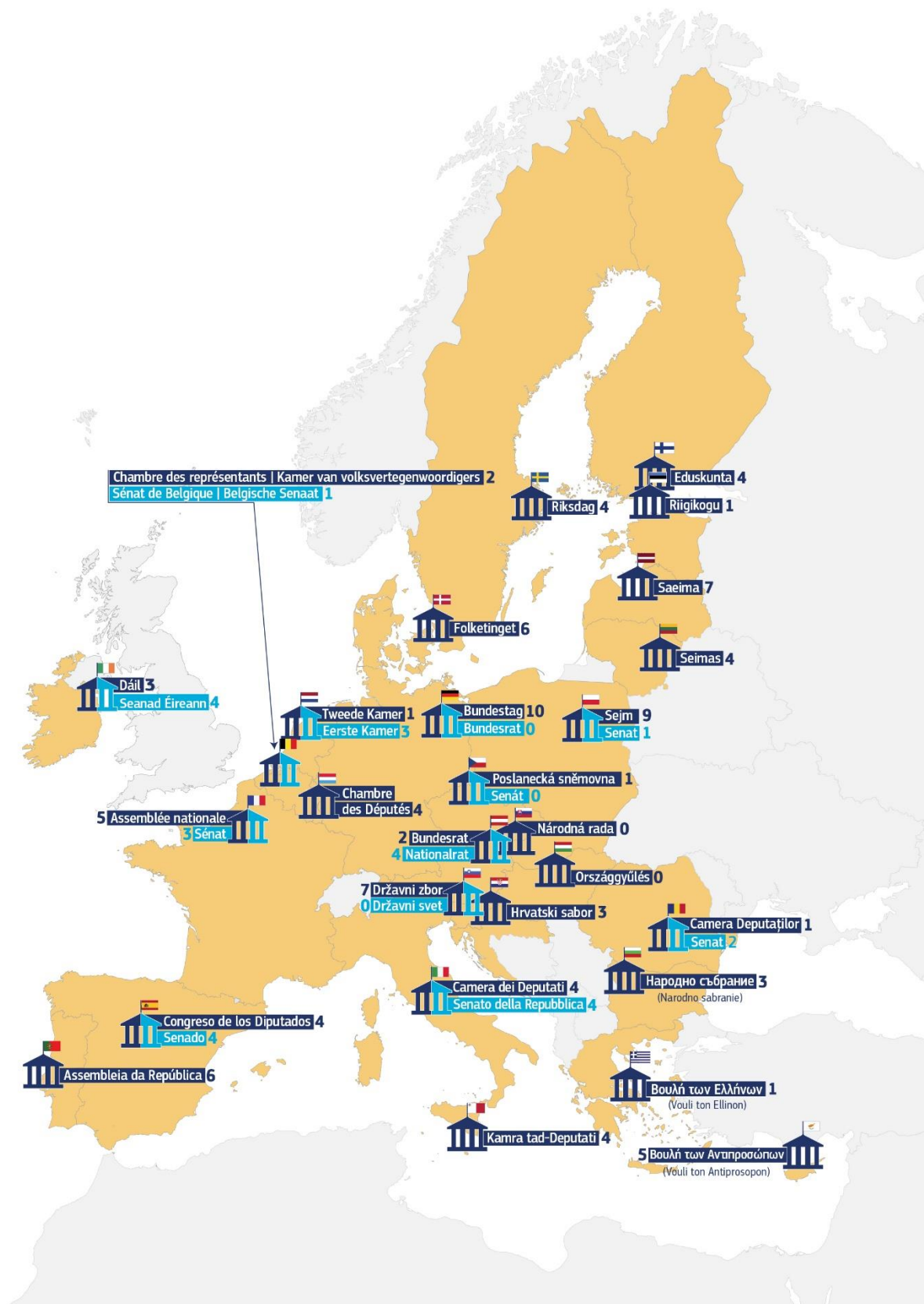
## **5. KONTAKTY, WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE I INNE AKTYWNOŚCI**

### **5.1 Wizyty Komisji w parlamentach narodowych i spotkania z parlamentami narodowymi**

Ustny dialog polityczny między Komisją a parlamentami narodowymi obejmuje różne formy interakcji: wizyty członków Komisji w parlamentach narodowych oraz wizyty delegacji parlamentów narodowych w Komisji; udział Komisji w posiedzeniach i konferencjach (komisji) międzyparlamentarnych (w tym COSAC); prezentacje Komisji dla stałych przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli; toczące się debaty na temat programów prac Komisji oraz dialogi w ramach europejskiego semestru.

W 2023 r. członkowie Komisji uczestniczyli w 127 wizytach w parlamentach narodowych i spotkaniach z delegacjami parlamentów narodowych, odwiedzając prawie wszystkie parlamenty i izby narodowe. Jest to mniejsza liczba niż w dwóch poprzednich latach, ale powyżej średniej z ostatnich 4 lat (143 wizyty w 2022 r., 130 w 2021 r., 101 w 2020 r. i 55 w 2019 r.; ze względu na pandemię COVID-19 w 2020 i 2021 r. zorganizowano mniej posiedzeń, które musiały się odbyć głównie w formacie wirtualnym). Komisja przyjęła również 6 wizyt od grup pracowników z różnych parlamentów narodowych, których nie uwzględniono na poniższej mapie.

**Liczba wizyt  
członków Komisji w parlamentach narodowych i spotkań z parlamentami narodowymi  
w 2023 r. (łącznie dla wszystkich państw członkowskich: 127)**



## 5.2 Posiedzenia i konferencje międzyparlamentarne

W 2023 r. na posiedzeniach i konferencjach międzyparlamentarnych<sup>114</sup> zasadniczo skupiono się na trwającej wojnie w Ukrainie. Powtarzające się tematy to demokracja, dostawy energii i rozszerzenie. Członkowie Komisji byli uczestnikami:

- Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC)<sup>115</sup>;
- Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego<sup>116</sup>;
- grupy ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu<sup>117</sup>;
- różnych międzyparlamentarnych konferencji (IPC)<sup>118</sup> i posiedzeń komisji (ICM)<sup>119</sup>.

W 2023 r. całkowicie powrócono do praktyk sprzed pandemii COVID-19 w odniesieniu do posiedzeń COSAC. Dwa posiedzenia przewodniczących COSAC (29–30 stycznia i 17–18 września) oraz dwa posiedzenia plenarne COSAC (14–16 maja i 26–28 listopada) odbyły się wyłącznie w formie fizycznej obecności w stolicach Szwecji i Hiszpanii, które kolejno sprawowały prezydencję w Radzie UE. Po każdej sesji plenarnej wydano wnioski<sup>120</sup>, ustalenia<sup>121</sup> i sprawozdanie półroczne. Komisja udzieliła pisemnych odpowiedzi na ustalenia przyjęte przez COSAC<sup>122</sup>. W 2023 r. nie korzystano ze stosowanej w poprzednich dwóch latach nieformalnej internetowej wymiany poglądów COSAC z członkami Komisji, chociaż w ustaleniach przyjętych

---

Więcej informacji dostępnych jest w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego na temat stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

<sup>115</sup> COSAC – w ramach której Komisja ma status obserwatora – jest jedynym forum międzyparlamentarnym przewidzianym w Traktatach (w Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE). Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>

<sup>116</sup> W ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego spotykają się parlamentarzyści z państw członkowskich, krajów kandydujących i państw będących obserwatorami w celu omówienia kwestii gospodarczych, budżetowych, środowiskowych i społecznych. W 2023 r. spotkanie zatytułowane „Zarządzanie gospodarcze UE z perspektywy parlamentarnej” odbyło się w dniach 27–28 lutego. Wiceprzewodniczący wykonawczy Valdis Dombrovskis wygłosił kluczowe uwagi wstępne na sesji pt. „Wyzwania gospodarcze i społeczne w czasach niepewności geopolitycznej”. Komisarz Johannes Hahn rozpoczął sesję pt. „Wsparcie dla Ukrainy – krajowe i unijne reakcje na kryzysy budżetowe oraz rola parlamentów”. Na sesji plenarnej komisarz Paolo Gentiloni wygłosił uwagi wstępne na temat przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego.

<sup>117</sup> Grupa ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu odbyła swoje 12. i 13. posiedzenie w dniach 26–27 marca w Sztokholmie i 20–21 września w Parlamencie Europejskim. Komisarz Ylva Johansson osobiście uczestniczyła w pierwszym posiedzeniu i wygłosiła wystąpienie programowe na temat walki z przestępczością zorganizowaną. Podczas drugiego posiedzenia przekazała wiadomość wideo.

<sup>118</sup> W konferencji międzyparlamentarnej pt. „Gospodarka o obiegu zamkniętym: droga ku bardziej innowacyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej Europie” (20 lutego) wziął udział komisarz Virginijus Sinkevičius. W konferencji międzyparlamentarnej pt. „Demokracja w Europie: w jaki sposób parlamentarzyści mogą przyczynić się do ochrony i wzmocnienia demokracji i praworządności?” (18–19 czerwca) uczestniczył komisarz Didier Reynders. Symposium konferencji międzyparlamentarnej w sprawie podatków pt. „Przyszłość opodatkowania w UE: nadchodzące wyzwania i potrzebne zmiany” (24–25 października) obejmowało przemówienie zamykające wiceprzewodniczącego wykonawczego Valdisa Dombrovskisa w pierwszym dniu oraz przemówienie programowe komisarza Paolo Gentiloniego w drugim dniu. Na konferencji międzyparlamentarnej pt. „Stabilność, koordynacja gospodarcza i zarządzanie w UE” (26–27 października 2023 r.) przedstawiono nagranie wideo wiceprzewodniczącego wykonawczego Maroša Šefčoviča.

<sup>119</sup> W międzyparlamentarnym posiedzeniu komisji pt. „Dzieci w sercu Europy: 2 lata europejskiej gwarancji dla dzieci” (28 czerwca) uczestniczyła wiceprzewodnicząca Dubravka Šuica. W międzyparlamentarnym posiedzeniu komisji pt. „Przyszłość polityki spójności: możliwości, wyzwania i kolejne kroki” (7 listopada) wzięła udział komisarz Elisa Ferreira. Podczas międzyparlamentarnego posiedzenia komisji pt. „Sytuacja w zakresie praworządności w UE” (4 grudnia) zaprezentowano przesłanie wideo komisarza Didiera Reyndersa.

<sup>120</sup> [Ustalenia przyjęte podczas LXIX posiedzenia COSAC](#) i [Ustalenia przyjęte podczas LXX posiedzenia COSAC](#) (w języku angielskim i francuskim).

<sup>121</sup> [Ustalenia przyjęte podczas LXIX posiedzenia COSAC](#) i [Ustalenia przyjęte podczas LXX posiedzenia COSAC](#) (w języku angielskim i francuskim).

<sup>122</sup> [Odpowiedź Komisji na ustalenia przyjęte podczas LXIX posiedzenia COSAC](#) (załącznik) oraz [odpowiedź Komisji na ustalenia przyjęte podczas LXX posiedzenia COSAC](#) (załącznik) (dostępne wyłącznie w języku angielskim).

przez COSAC na drugim posiedzeniu plenarnym w 2022 r. uznano jej przydatność w przeprowadzaniu terminowych i szczegółowych dyskusji na temat konkretnych inicjatyw UE.

Na trzech z czterech powyższych posiedzeń Komisję reprezentował jeden z jej członków. Podczas LXIX posiedzenia plenarnego COSAC w Sztokholmie przewodnicząca Ursula von der Leyen podkreśliła w nagranej wcześniej głównej wiadomości wideo współpracę Komisji z parlamentami narodowymi. Komisarz Ylva Johansson wzięła udział w pierwszym posiedzeniu przewodniczących (osobiście) oraz w LXX posiedzeniu plenarnym COSAC (za pośrednictwem łącza wideo) w celu omówienia przestępczości zorganizowanej oraz paktu o migracji i azylu.

Oprócz tych tematów i tradycyjnego skupienia się na priorytetach poszczególnych prezydencji w Radzie UE innymi kwestiami poruszonymi podczas tych posiedzeń były sytuacja w Ukrainie i jej przyszłość w UE (poruszane na trzech z czterech posiedzeń, za każdym razem z udziałem Ivanny Klympush-Tsintsadze, przewodniczącej komisji parlamentu ukraińskiego ds. integracji Ukrainy z UE), 30 lat jednolitego rynku, kryzys energetyczny, transformacja ekologiczna, otwarta strategiczna autonomia i stosunki z Ameryką Łacińską oraz sytuacja w Izraelu i Strefie Gazy po atakach terrorystycznych Hamasu na Izrael 7 października 2024 r.

## 6. ROLA PARLAMENTÓW REGIONALNYCH

Parlamenty regionalne wnoszą pośredni wkład w stosunki Komisji z parlamentami narodowymi. Zgodnie z protokołem nr 2 podczas analizy zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości pod kątem wydawania uzasadnionych opinii każdy parlament narodowy jest zobowiązany do konsultowania się, w stosownych przypadkach, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.

Członkowie parlamentów regionalnych są również reprezentowani w Komitecie Regionów, który prowadzi działania monitorujące poprzez Sieć Monitorującą Stosowanie Zasady Pomocniczości i jej platformę internetową, którą zaprojektowano, aby wspierać uczestnictwo parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze w mechanizmie wczesnego ostrzeżenia w zakresie pomocniczości (REGPEX)<sup>123</sup>.

Chociaż Traktaty nie zawierają postanowień jednoznacznie regulujących bezpośredni kontakt Komisji z parlamentami regionalnymi, Komisja uwzględnia ich uwagi i opinie oraz udziela im odpowiedzi. W porównaniu z poprzednimi latami mniej parlamentów regionalnych<sup>124</sup> przedstawiło Komisji mniejszą liczbę rezolucji: 32 rezolucje w 2023 r. w porównaniu z 72 w 2022 r., 50 w 2021 r. i 33 w 2020 r. Dotyczyły one różnych kwestii, takich jak brukselska deklaracja niemieckojęzycznych parlamentów regionalnych, uznanie Wielkiego Głodu na Ukrainie za ludobójstwo, gospodarka o obiegu zamkniętym, prawa człowieka, Konferencja w sprawie przyszłości Europy, kryptowaluty, Europejski Rok Młodzieży, współpraca humanitarna, porozumienie wielkopiątkowe oraz status języka katalońskiego w UE. Mniej więcej jedna trzecia uwag koncentrowała się na konkretnych wnioskach Komisji<sup>125</sup>, przy czym w 8 z nich

<sup>123</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Więcej informacji na temat działań Europejskiego Komitetu Regionów podejmowanych w związku z kontrolą pomocniczości można znaleźć w sekcji 2.4.

<sup>124</sup> Parlamenty regionalne: Flandrii (Belgia); Bawarii i Badenii-Wirtembergii (Niemcy); Balearów i Kraju Basków (Hiszpania); Górnej Austrii i kraju związkowego Wiedeń (Austria); Europejska Konferencja Przewodniczących Parlamentów Regionalnych Niemiec i Austrii, Zgromadzenie Regionalne Tyrolu Południowego, parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii wraz z niemieckim *Bundestagiem* i *Bundesratem* oraz austriacki *Bundesrat*, a także Austriacka Konferencja Przewodniczących Parlamentów Regionalnych. Parlament regionalny Bawarii wydał ponad 50 % tych rezolucji (14). Inne szczególnie aktywne parlamenty regionalne to parlamenty z Kraju Basków (5 rezolucji), Balearów (4 rezolucje) i Badenii-Wirtembergii (3 rezolucje).

<sup>125</sup> COM(2022) 542 final, COM(2022) 720 final, COM(2023) 31 final, COM(2023) 128 final, COM(2023) 185 final, COM(2023) 234 final, COM(2023) 242 final, COM(2023) 335 final, COM(2023) 411 final, COM(2023) 414 final, COM(2023) 415 final i COM(2023) 528 final.

wyrażono szczegółowe obawy dotyczące pomocniczości. Poza przekazywaniem opinii parlamenty regionalne uczestniczyły w konsultacjach publicznych Komisji, chociaż z tego kanału aktywnie korzystał jak dotąd tylko jeden parlament regionalny, który przedstawił odpowiedzi w ramach szeregu konsultacji publicznych zainicjowanych przez Komisję<sup>126</sup>. Jeden z parlamentów regionalnych wykorzystał inny kanał, przedkładając trzy opinie za pośrednictwem swojego parlamentu narodowego<sup>127</sup>.

## 7. WNIOSKI

W porównaniu z poprzednimi latami obecnej kadencji Komisji w 2023 r. nastąpił ogólny wzrost intensywności działalności parlamentów narodowych w ramach dialogu pisemnego i ustnego oraz monitorowania przez nie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w celu zapewnienia, aby działania UE podejmowano tylko wtedy, gdy jest to konieczne, i tylko w niezbędnym zakresie. Łączna liczba opinii (w tym uzasadnionych opinii) wzrosła do 402 w 2023 r. w porównaniu z 355 w 2022 r. i 360 w 2021 r.

Rok 2023 był pierwszym rokiem od 2008 r., kiedy Komisja otrzymała więcej opinii w ostatnim pełnym roku kadencji niż w roku poprzednim. W porównaniu z dwiema poprzednimi kadencjami Komisji utrzymywała się jednak tendencja, która została już podkreślona w sprawozdaniu rocznym za 2022 r., polegająca na spadku ogólnej liczby opinii parlamentów narodowych.

Liczba opinii przedstawionych przez poszczególne parlamenty narodowe nadal była bardzo różna. 10 najaktywniejszych izb wydało niemal taki sam odsetek opinii jak w 2 poprzednich latach (79 %), natomiast liczba izb wydających opinie zmniejszyła się o 2. Ogólnie parlamenty narodowe, które tradycyjnie koncentrowały się na weryfikacji zgodności wniosków z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, kontynuowały taką weryfikację w 2023 r.

W ujęciu ogólnym około 70 % opinii parlamentów narodowych koncentrowało się na wnioskach, które podlegały kontroli pod względem przestrzegania zasady pomocniczości. Pozostałe 30 % skupiało się na wnioskach, które nie podlegały kontroli pod względem przestrzegania zasady pomocniczości (tj. obszarach polityki, w których UE ma wyłączne kompetencje), na dokumentach nieustawodawczych lub na innych tematach (w drodze opinii z inicjatywy własnej). Równowaga ta była typowa dla roku z dużą liczbą wniosków ustawodawczych.

Jeżeli chodzi o stosunki między Komisją a parlamentami regionalnymi, w 2023 r. odnotowano znaczny spadek liczby ich wkładów (32) i powrót do poziomu z 2020 r. (33) (po osiągnięciu najwyższego poziomu w 2 poprzednich latach, tj. 72 w 2022 r. i 50 w 2021 r.).

Pod względem tematycznym parlamenty narodowe nadal koncentrowały się na głównych priorytetach Komisji, zwracając szczególną uwagę na Europejski Zielony Ład, nowy impuls dla demokracji europejskiej i promowanie naszego europejskiego stylu życia. Trwające wojny w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie sprawiły, że w wymianie poglądów widoczny był również trudny kontekst geopolityczny (w tym na posiedzeniach i konferencjach międzyparlamentarnych, takich jak COSAC). Ważnymi tematami były zatem również refleksje na temat przyszłości UE

---

<sup>126</sup> Parlament regionalny Bawarii wniósł wkład w 6 konsultacji publicznych dotyczących inicjatyw realizowanych w ramach różnych strategii politycznych, w porównaniu z ponad 20 w poprzednim roku.

<sup>127</sup> Parlament flamandzki przedstawił opinie w sprawie konfliktu między Armenią a Azerbejdżanem, Górskiego Karabachu i konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie. Zgodnie z deklaracją 51 do Traktatów parlament flamandzki wchodzi w skład belgijskiego krajowego systemu parlamentarnego. Opinie parlamentów regionalnych są przekazywane za pośrednictwem sekretariatu Konferencji Przewodniczących Zgromadzeń Parlamentarnych, przy czym Sénat/Senaat (Belgia) wygłasza orędzie. W związku z tym Komisja zarejestrowała je pod względem technicznym jako opinie Sénat/Senaat (Belgia) i udzieliła odpowiedzi zarówno za jego pośrednictwem, jak i bezpośrednio do parlamentu regionalnego.

i rozszerzenia, migracji i bezpieczeństwa, podobnie jak dostawy i koszty energii, konkurencyjność UE, otwarta strategiczna autonomia i sprawiedliwa transformacja.

Najważniejsze wydarzenia w 2023 r. w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości doprowadziły do następujących godnych uwagi wniosków.

- Liczba uzasadnionych opinii (22) dotyczących nieprzestrzegania zasady pomocniczości zmniejszyła się o prawie jedną trzecią w porównaniu z rokiem poprzednim (32).
- Prawie dwie trzecie tych uzasadnionych opinii pochodziło od dwóch parlamentów narodowych: obu izb włoskich (9) i *Riksdagu* (Szwecja) (5).
- Kilka parlamentów wprowadziło zmiany wewnętrzne, aby umożliwić lepsze i wcześniejsze informowanie o procesie politycznym na szczeblu UE oraz skuteczniejsze wyrażanie poglądów<sup>128</sup>.
- W większym stopniu strategicznie wykorzystuje się konkretny instrument opinii dotyczących programu prac Komisji. Liczba opinii parlamentów narodowych, które skorzystały z tej możliwości, aby poinformować instytucje UE o swoich priorytetach krajowych wśród kluczowych inicjatyw na szczeblu UE i zasygnalizować specyfikę, znacznie wzrosła z 6 w 2022 r. do 10 w 2023 r.

Można również zauważyć, że niektóre parlamenty narodowe zaczęły wykorzystywać dialog polityczny w innowacyjny sposób, np. aby reagować na ewoluującą dyskusję nad wnioskami ustawodawczymi w ramach rozmów trójstronnych za pomocą opinii – albo jednej opinii, albo następujących po sobie opinii wydanych przez tę samą izbę, albo wspólnej opinii wydanej przez kilka parlamentów i przedłożonej na późnym etapie procesu legislacyjnego – a także aby zasygnalizować aspekty kilku projektów aktów delegowanych i wykonawczych za pomocą specjalnej opinii z inicjatywy własnej. Powyższe ilustruje strategiczny potencjał i elastyczność, jakie oferuje dialog między parlamentami narodowymi a Komisją.

---

<sup>128</sup> Na przykład w 2023 r. *Chambre des Députés* (Luksemburg) powołała po raz pierwszy Komisję Spraw Europejskich. Inne parlamenty przeprowadziły w 2023 r. reformy wewnętrzne, aby móc skuteczniej działać w ramach procesu politycznego UE. Jednym z przykładów był irlandzki *Seanad Éireann*, który w grudniu 2022 r. powołał komisję ds. kontroli projektów aktów prawnych związanych z UE.