



Bruksela, dnia 11.7.2019 r.
COM(2019) 333 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2018

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

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2018 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

1. WPROWADZENIE

Co roku Komisja przedkłada, zgodnie z art. 9 protokołu nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sprawozdanie roczne w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej. Od 2005 r. Komisja postanowiła również publikować sprawozdania roczne w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi. Biorąc pod uwagę istotną rolę, jaką parlamenty narodowe odgrywają w stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, Komisja postanowiła połączyć oba sprawozdania. To nowe podejście nada większą wagę poglądom parlamentów narodowych i pozwoli uniknąć powielania się obu sprawozdań rocznych. Niniejsze 26. sprawozdanie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności obejmuje zatem również stosunki między Komisją a parlamentami narodowymi.

Jeżeli chodzi o stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, najbardziej godną uwagi zmianą w 2018 r. były prace grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” („grupa zadaniowa”), ustanowionej przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera, której przewodniczy pierwszy wiceprzewodniczący Frans Timmermans. Jej ustalenia nadały nowy impuls do debaty międzyinstytucjonalnej i konkretnych działań mających zapewnić, aby przepisy Unii były opracowywane i wdrażane zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Liczba uzasadnionych opinii nadal spadała, podobnie jak w ciągu poprzednich dwóch lat i w odniesieniu do żadnego wniosku Komisji nie otrzymano uzasadnionych opinii od więcej niż czterech parlamentów narodowych, czyli znacznie poniżej progu uruchamiającego procedurę „żółtej kartki”.

Ogólnie rzecz biorąc, stosunki z parlamentami narodowymi w 2018 r. nadal były intensywne i owocne. Opinie wydane zarówno w ramach dialogu politycznego Komisji z parlamentami narodowymi, jak i w ramach systemu wczesnego ostrzegania w odniesieniu do zasady pomocniczości obejmują szeroki zakres polityk i kwestii. W 2018 r. liczba opinii przedstawionych w ramach dialogu politycznego utrzymywała się na tak samo wysokim poziomie jak w 2017 r., chociaż za zdecydowaną większość opinii odpowiadało kilka bardzo aktywnych izb. Z kolei liczba parlamentów narodowych, które nie wydały żadnej opinii, wzrosła w 2018 r. do ośmiu (dziesięć izb). Jednocześnie około jedna trzecia wszystkich opinii otrzymanych przez Komisję dotyczyła wniosków niepodlegających kontroli pod względem przestrzegania zasady pomocniczości¹, w tym szeregu opinii z inicjatywy własnej, niezwiązanych z żadnym konkretnym wnioskiem Komisji.

Powyższe pokazuje, że zdecydowana większość parlamentów narodowych jest nadal zainteresowana aktywnym uczestnictwem w inicjatywach Komisji, w tym na wczesnym, ale perspektywicznym etapie cyklu polityki, dotyczących np. kolejnych wieloletnich ram finansowych lub pogłębiania unii gospodarczej i walutowej. Ta intensywna wymiana

¹ Takich jak wnioski ustawodawcze w dziedzinach, w których Unia ma wyłączną kompetencję, lub komunikaty i białe księgi.

charakteryzuje się również dużą liczbą wizyt komisarzy w parlamentach narodowych i odwrotnie.

2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI PRZEZ INSTYTUCJE

2.1. Komisja

Grupa zadaniowa ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” oraz działania następcze w związku z jej zaleceniami

W dniu 12 września 2017 r. przewodniczący Juncker w swoim orędziu o stanie Unii zapowiedział ustanowienie grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”. Sześciu członków grupy zadaniowej², której przewodniczył pierwszy wiceprzewodniczący Timmermans, spotkało się siedmiokrotnie w okresie od stycznia do lipca 2018 r., aby omówić zadania, które przewodniczący Juncker przedstawił w decyzji w sprawie ustanowienia tej grupy zadaniowej:

- W jaki sposób lepiej stosować zasady pomocniczości i proporcjonalności w pracach instytucji Unii, w szczególności w pracach legislacyjnych?
- W jaki sposób zidentyfikować wszelkie dziedziny polityki, w których z biegiem czasu podejmowanie decyzji lub wdrażanie mogłoby zostać ponownie przekazane w całości lub w części państwom członkowskim bądź zostać ostatecznie przekazane z powrotem państwom członkowskim?
- W jaki sposób zachęcić władze regionalne i lokalne do większego zaangażowania w przygotowywanie i monitorowanie polityk Unii?

Na podstawie tych dyskusji, wysłuchania publicznego i uwag licznych zainteresowanych stron grupa zadaniowa sformułowała dziewięć zaleceń w sprawozdaniu przedstawionym przewodniczącemu Junckerowi w dniu 10 lipca 2018 r.³ Główne zalecenia były następujące:

- potrzebny jest nowy sposób pracy, aby tworzyć lepsze prawo w oparciu o wspólne zrozumienie zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- potrzebna jest „aktywna pomocniczość”, aby zwiększyć skuteczność wyrażania opinii przez władze lokalne i regionalne oraz parlamenty narodowe w celu promowania większej odpowiedzialności za to, czym zajmuje się Unia;
- Unia powinna efektywniej wykorzystywać swoje zasoby i określić priorytety swoich działań, ale nie ma powodów, by ponownie przekazać państwom członkowskim kompetencje przyznane na mocy Traktatu lub całe obszary polityki.

W komunikacie pt. „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE”⁴, przyjętym w dniu 23 października 2018 r., Komisja określiła w sposób ogólny swoją odpowiedź na działania grupy zadaniowej. Komisja wezwała również pozostałe instytucje, organy doradcze, parlamenty narodowe i inne podmioty do zastanowienia się, w jaki sposób zareagują na zalecenia grupy zadaniowej.

² Trzech członków parlamentów narodowych: p. Lopatka, (Austria), p. Vigenin (Bułgaria) i p. Vitsut (Estonia) oraz trzech członków Komitetu Regionów: p. Lambertz (Belgia), p. Schneider (Niemcy) i p. Decoster (Francja). Parlament Europejski nie skorzystał z zaproszenia Komisji do udziału w pracach grupy zadaniowej.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl

⁴ COM(2018) 703.

Komisja:

- przedstawi oceny zasad pomocniczości i proporcjonalności w standardowy, uporządkowany sposób, z wykorzystaniem wspólnej tabeli oceny zaproponowanej przez grupę zadaniową. Korzyści z tego działania będą pełne, jeżeli Parlament Europejski, Rada i parlamenty narodowe również przedstawią takie oceny;
- będzie lepiej wykorzystywać opinie władz lokalnych i regionalnych w konsultacjach i ocenach, ponieważ bezpośrednie doświadczenie tych władz związane z wdrażaniem przepisów Unii Europejskiej jest bardzo istotne;
- dokładniej przeanalizuje istniejące przepisy pod kątem pomocniczości, proporcjonalności oraz roli władz lokalnych i regionalnych. Dotyczy to aktów delegowanych i wykonawczych;
- pomoże parlamentom narodowym w skuteczniejszym wypełnianiu ich roli przez odliczenie, w porozumieniu z Parlamentem Europejskim i Radą, okresu świąt Bożego Narodzenia / Nowego Roku od terminu 8 tygodni przyznanego parlamentom narodowym na przesłanie uzasadnionych opinii;
- będzie przygotowywać zbiorcze odpowiedzi, gdy uzasadnione opinie dotyczące wniosku ustawodawczego Komisji przedstawiają co najmniej cztery parlamenty narodowe, ale ich liczba nie przekroczy progu wymaganego do uruchomienia procedury „żółtej kartki”. Zwiększy to znaczenie opinii parlamentów narodowych i zapewni kompleksowy obraz zgłaszanych problemów, jak również spostrzeżeń Komisji, które zostaną również udostępnione opinii publicznej i współprawodawcom.

W komunikacie z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie podsumowania Programu lepszego stanowienia prawa⁵ Komisja określa działania, jakie zamierza podjąć w celu przygotowania swoich wniosków ustawodawczych.

W dniach 15–16 listopada 2018 r. pierwszy wiceprzewodniczący Timmermans przedstawił podejście Komisji na konferencji pt. „Pomocniczość jako zasada fundamentalna Unii Europejskiej” zorganizowanej w Bregencji przez prezydentkę austriacką.

W dniu 20 grudnia 2018 r. Komisja otrzymała od polskiego Senatu, w ramach dialogu politycznego, pierwszą opinię w sprawie komunikatu z dnia 23 października. Senat wyraził poparcie dla zamiarów Komisji, zwracając się jednocześnie o dalsze wzmocnienie roli parlamentów narodowych przy kolejnym przeglądzie traktatów⁶.

Lepsze stanowienie prawa – analiza pomocniczości i proporcjonalności

W 2018 r. Komisja w dalszym ciągu stosowała swój udoskonalony Program lepszego stanowienia prawa i uwzględniała zasady pomocniczości i proporcjonalności na wszystkich etapach procesu kształtowania polityki na podstawie poprawionych wytycznych opublikowanych w 2017 r. Portal internetowy „Wyraź swoją opinię!”⁷ został jeszcze bardziej udoskonalony, aby zapewnić obywatelom i zainteresowanym stronom pojedynczy punkt dostępu umożliwiający udział w procesie przygotowywania polityki przez Komisję. Komisja kontynuowała również ocenę istniejących przepisów i ram polityki, zanim przedstawiła

⁵ COM(2019) 178.

⁶ W pierwszym kwartale 2019 r. otrzymano kolejne – zasadniczo wyrażające poparcie – opinie od innych izb.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

propozycje ich zmiany. W ramach tych ocen przeprowadza się analizy służące ustaleniu, czy istniejące środki z zakresu polityki są w dalszym ciągu „odpowiednie do osiągnięcia wyznaczonego celu” oraz w jakim stopniu są one zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Dzięki stronie internetowej Komisji „Zmniejsz formalności – wyraż swoją opinię”⁸ oraz platformie programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)⁹ obywatele i zainteresowane strony mogą komunikować się z Komisją w sprawie ewentualnych nadmiernych obciążeń lub braku skuteczności istniejących przepisów Unii, które mogą również dotyczyć kwestii związanych z pomocniczością i proporcjonalnością. W 2018 r. za pośrednictwem platformy REFIT opracowano 20 opinii, w tym zalecenia dla Komisji dotyczące sposobu uproszczenia procedur i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych w ramach istniejących przepisów Unii¹⁰. Komisja odnosi się do tych zaleceń, w szczególności wdrażając swoje programy prac.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa i towarzyszącym im „zestawem instrumentów”¹¹ Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy zgodności z zasadą pomocniczości przy rozważaniu możliwości realizacji nowej inicjatywy w obszarach, w których Unia nie posiada wyłącznej kompetencji, oraz przy ocenianiu znaczenia i europejskiej wartości dodanej istniejącej interwencji. Komisja analizuje zgodność z zasadą pomocniczości zarówno w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych, jak i nieustawodawczych.

Celem analizy jest ocena:

1. czy działanie prowadzone na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym jest wystarczające, aby osiągnąć wyznaczony cel; oraz
2. czy działanie prowadzone na szczeblu unijnym zapewniłoby wartość dodaną w porównaniu z działaniem prowadzonym przez państwa członkowskie.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Poszanowanie zasady proporcjonalności polega na zapewnieniu, aby przyjęte podejście i skala interwencji regulacyjnej odpowiadały jej celowi. W ramach wszystkich ocen skutków, ocen i kontroli sprawności należy jasno przeanalizować zastosowanie zasady proporcjonalności.

Oceny skutków

W 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej¹² („Rada ds. Kontroli”) przeanalizowała 75 ocen skutków i wydała opinię¹³ na temat każdej z tych spraw. W 16 przypadkach analiza zgodności

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_pl

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_pl Od momentu powstania w 2015 r. dzięki platformie REFIT przygotowano 89 zaleceń.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_pl.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

¹² Rada ds. Kontroli Regulacyjnej składa się z przewodniczącego (na szczeblu dyrektora generalnego) oraz z sześciu członków pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym trzech zatrudnionych spoza Komisji. Wszyscy członkowie Rady ds. Kontroli są niezależni i wykonują obowiązki we własnym imieniu w oparciu o indywidualne doświadczenia. Rada ds. Kontroli przeprowadza kontrolę jakości ocen skutków, kontroli sprawności i szeroko zakrojonych ocen. Kwestie związane z pomocniczością i proporcjonalnością stanowią

z zasadą pomocniczości i europejskiej wartości dodanej wymagała poprawy, natomiast 47 opinii zawierało uwagi mające na celu poprawę analizy zgodności z zasadą proporcjonalności i porównania wariantów strategicznych. Przedstawione poniżej przykłady ilustrują, w jaki sposób Rada ds. Kontroli oceniała zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w 2018 r. oraz pomogła Komisji poprawić analizę zgodności wniosków z tymi zasadami:

- W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Radę ds. Kontroli **zakres** wniosku Komisji w sprawie **nieuczciwych praktyk handlowych**, który obejmował cały **łańcuch dostaw żywności**, został **zawężony** do asymetrycznych stosunków negocjacyjnych z małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP)¹⁴.
- W swojej pozytywnej opinii z zastrzeżeniami dotyczącej **nielegalnych treści w internecie**¹⁵ Rada ds. Kontroli zakwestionowała proporcjonalność przewidywanych wariantów strategicznych, argumentując, że nie są one zgodne z zakresem interwencji. Interwencja koncentrowała się na treściach internetowych o charakterze terrorystycznym, lecz warianty podstawowe i strategiczne nie odzwierciedlały tego ukierunkowania w odpowiedni sposób. Konieczne było również lepsze odzwierciedlenie w ocenie skutków, dlatego dodatkowe działania dotyczące treści o charakterze terrorystycznym są pilniejsze niż w przypadku innych nielegalnych treści. W rezultacie dokonano przeglądu oceny skutków i **dostosowano warianty strategiczne, aby zapewnić lepsze ukierunkowanie i bardziej szczegółowe treści**.
- W swojej negatywnej opinii dotyczącej **ochrony sygnalistów**¹⁶ Rada ds. Kontroli zakwestionowała przeprowadzoną w ramach oceny skutków analizę zgodności z zasadą pomocniczości i zwróciła się o jej udoskonalenie. W związku z tym w zmienionej ocenie skutków rozwinięto uzasadnienie działania Unii Europejskiej w przypadku braku wystarczających przepisów krajowych lub istniejących przepisów europejskich w zakresie sygnalizowania nieprawidłowości. **Lepiej podkreślono i zobrazowano wymiar transgraniczny**, co wskazuje na potrzebę podjęcia działania na szczeblu Unii Europejskiej.
- W przypadku **programu „Cyfrowa Europa”**¹⁷, który stanowi część wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, Rada ds. Kontroli uznała, że w ocenie skutków należało lepiej uwzględnić zobowiązania państw członkowskich do współinwestowania i wnoszenia aktywów na rzecz wspólnej infrastruktury na szczeblu europejskim. W ocenie skutków należało również lepiej określić wnioski państw członkowskich, środowiska badawczego i sektora prywatnego o koordynację ich działań badawczych i szkoleniowych. Ocena powinna była wykazać, w jaki sposób program wydatków mógłby pomóc w uwzględnieniu tego wniosku. W odpowiedzi na obawy Rady ds. Kontroli **część dotycząca udziału państw członkowskich** w zmienionej ocenie skutków została **rozszerzona i zreorganizowana tak, aby odpowiadała pięciu częściom programu**.

Oceny i kontrole sprawności

jeden z elementów wspomnianej kontroli jakości. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl

¹³ Opinie są publikowane wraz z ocenami skutków po przyjęciu inicjatyw przez Komisję.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Pomocniczość i proporcjonalność miały kluczowe znaczenie dla ocen retrospektywnych i kontroli sprawności, które umożliwiają dokonanie oceny, czy działania UE rzeczywiście przynoszą oczekiwane rezultaty pod względem skuteczności, wydajności, spójności, adekwatności oraz czy zapewniają europejską wartość dodaną. W 2018 r. Komisja zakończyła około 70 ocen, w tym trzy kontrole sprawności (oceny szerzej rozumianych obszarów polityki). Te trzy kontrole sprawności dotyczyły gospodarki morskiej, legalnej migracji i przepisów dotyczących substancji chemicznych (z wyłączeniem REACH).

W 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała 10 szeroko zakrojonych ocen i kontroli sprawności. Przedstawiła ona zalecenia dotyczące ulepszeń w ramach kategorii „znaczenie i europejska wartość dodana / pomocniczość” w siedmiu przypadkach, w tym w odniesieniu do legalnej migracji, rybołówstwa i gospodarki morskiej, ekologizacji wspólnej polityki rolnej oraz strategii Unii Europejskiej w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Kontrola ta wniosła wkład w poprawę analizy Komisji w zakresie uwzględniania w ocenach i kontrolach sprawności zasady pomocniczości i proporcjonalności¹⁸.

2.2. Parlament Europejski

W 2018 r. Parlament Europejski oficjalnie otrzymał 473 pisma od parlamentów narodowych zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności¹⁹. 46 z nich stanowiło uzasadnione opinie, natomiast pozostałe 427 miały charakter przyczynków (były pismami niepodnoszącymi kwestii związanych ze zgodnością z zasadą pomocniczości). Dla porównania: w 2017 r. Parlamentowi Europejskiemu oficjalnie przekazano 49 uzasadnionych opinii i 372 przyczynki. Stosunek uzasadnionych opinii do przyczynków pozostaje niski, co wskazuje, że parlamenty narodowe nie postrzegają kontroli zasady pomocniczości jako środka powstrzymującego proces stanowienia prawa w Unii Europejskiej, lecz raczej jako sposób przedstawiania swoich poglądów i obaw²⁰.

Zgodnie z załącznikiem V do Regulaminu Parlamentu Europejskiego to Komisja Prawna ponosi odpowiedzialność przekrojową za zapewnienie poszanowania zasady pomocniczości. Co sześć miesięcy jeden z członków Komisji Prawnej zostaje mianowany stałym sprawozdawcą ds. pomocniczości na zasadzie rotacji pomiędzy grupami politycznymi. W pierwszej połowie 2018 r. funkcję stałego sprawozdawcy pełnił Sajjad Karim (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy), a następnie w drugiej połowie roku zastąpił go Gilles Lebreton (Grupa Europa Narodów i Wolności). Uzasadnione opinie otrzymane i potwierdzone jako takie przez Komisję Prawną włączono, w celach informacyjnych, do porządku obrad pierwszego dostępnego posiedzenia Komisji Prawnej.

Komisja Prawna regularnie sporządza również sprawozdanie dotyczące sprawozdania rocznego Komisji w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wyjątkowo ostatnie

¹⁸ Więcej informacji na temat kontroli sprawności można znaleźć na stronie internetowej platformy REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_pl

¹⁹ Aby zapoznać się z procedurą dotyczącą sposobu, w jaki Parlament Europejski zajmuje się uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych, zob. Sprawozdanie roczne za rok 2016 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, pkt 2.3.

²⁰ Wszystkie pisma parlamentów narodowych są dostępne w „Connect”, bazie danych Parlamentu Europejskiego, w której znajdują się dokumenty przedłożone przez parlamenty narodowe: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

sprawozdanie dotyczące sprawozdania rocznego w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności obejmowało zarówno rok 2015, jak i rok 2016. Sprawozdanie to sporządzone przez Mady Delvaux (Socjaliści i Demokraci) zostało przyjęte na posiedzeniu plenarnym w dniu 18 kwietnia 2018 r.²¹

Komisja Prawna wnosi również wkład w opracowywanie sprawozdań półrocznych sporządzanych przez Konferencję Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC)²² poświęconych kwestiom związanym z pomocniczością i proporcjonalnością. W szczególności, odpowiadając na 29. sprawozdanie półroczne COSAC oraz w świetle rezolucji z dnia 17 maja 2017 r., Komisja Prawna potwierdziła, że w ewentualnym przeglądzie Traktatów można usprawnić proces sprawdzania zgodności z zasadą pomocniczości w celu zwiększenia jego skuteczności²³. Na przykład można rozważyć, czy uzasadnione opinie powinny ograniczać się do badania aspektu pomocniczości lub czy powinny one obejmować również oceny proporcjonalności oraz jaki powinien być skutek, w przypadku gdy osiągnięto próg zastosowania tych procedur zgodnie z art. 7 ust. 2 protokołu nr 2.

Komisja Prawna zasugerowała również, że ośmiotygodniowy okres na wydanie uzasadnionych opinii przez parlamenty narodowe mógłby zostać przedłużony na podstawie uzasadnionych, obiektywnych powodów (np. klęski żywiołowe i okresy przerw w pracy). Można to osiągnąć poprzez porozumienie polityczne między instytucjami Unii Europejskiej a parlamentami narodowymi. Ponadto Komisja Prawna zaproponowała, aby Komisja oceniła – wspólnie z parlamentami narodowymi – możliwość ustanowienia niewiążących wytycznych, by pomóc parlamentom narodowym w ocenie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności bez podważania ich swobody decyzyjnej.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego w dalszym ciągu wspierało Parlament Europejski w uwzględnianiu kwestii związanych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w jego pracy:

- poprzez systematyczne analizowanie aspektów związanych z pomocniczością i proporcjonalnością w ramach ocen skutków Komisji i zwracanie uwagi na wszelkie obawy w tej kwestii, w szczególności obawy zgłaszane przez parlamenty narodowe i Komitet Regionów²⁴;
- poprzez zapewnienie pełnego poszanowania tych zasad przez Parlament Europejski podczas jego prac, np. podczas dokonywania ocen skutków wprowadzonych przez Parlament poprawek merytorycznych lub analizowania wartości dodanej wniosków

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//PL>

²² Zob. pkt 5 poniżej dotyczący COSAC.

²³ Zob. odpowiedź Parlamentu Europejskiego w załączniku do 29. sprawozdania półrocznego COSAC (s. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4>

²⁴ W 2018 r. Parlament Europejski przygotował 64 początkowe oceny sporządzonej przez Komisję oceny skutków, jedną szczegółową ocenę sporządzonej przez Komisję oceny skutków i jedną pełną ocenę skutków, 17 europejskich ocen skutków *ex post*, sześć innych ocen *ex post* oraz cztery związane z nimi dokumenty analizujące stan wdrożenia. Przygotowano również trzy sprawozdania w sprawie kosztu braku działań na poziomie europejskim, sześć ocen europejskiej wartości dodanej oraz jedną ocenę kosztów i korzyści.

Parlamentu dotyczących nowego prawodawstwa na podstawie art. 225 TFUE oraz kosztu braku działań na poziomie europejskim; oraz

- poprzez kontrolowanie aspektów związanych z pomocniczością i proporcjonalnością przy sporządzaniu ocen skutków, koncentrując się na europejskiej wartości dodanej, a nie na wydatkach lub działaniach krajowych.

2.3. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej

W konkluzjach przyjętych na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2018 r. w kontekście dalszego realizowania agendy jednolitego rynku Unii Europejskiej²⁵ Rada Europejska „apeluje o wdrażanie i egzekwowanie – na wszystkich szczeblach rządów – podjętych decyzji i przyjętych zasad oraz o utrzymanie standardów i zapewnianie inteligentnego stosowania zasad lepszego stanowienia prawa, *w tym zasad pomocniczości i proporcjonalności*”. Z myślą o przygotowaniu kolejnej strategicznej agendy przywódców w konkluzjach tych Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła również wspólne sprawozdanie z konsultacji z obywatelami. We wspólnym sprawozdaniu przedłożonym w imieniu prezydencji austriackiej i nadchodzącej prezydencji rumuńskiej Rady Unii Europejskiej (zwanej dalej „Radą”) podkreślono znaczenie zasady pomocniczości²⁶.

W konkluzjach z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018 „Przegląd *ex post* ustawodawstwa UE: system dobrze ugruntowany, lecz niekompletny”²⁷ Rada „*podkreśliła znaczenie Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa (...), jego celów, takich jak: skupienie się na obszarach o największej wartości dodanej dla obywateli Unii, uproszczenie przepisów Unii oraz unikanie nadmiernej regulacji, oraz zasad, takich jak: pomocniczość, proporcjonalność, pewność prawa i przejrzystość*”.

Zgodnie z art. 4 protokołu nr 2 do Traktatów Rada przekazuje parlamentom narodowym wszystkie projekty aktów ustawodawczych (i zmienione projekty), które pochodzą od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto, na mocy art. 6 protokołu nr 2 Przewodniczący Rady przekazuje rządów państw członkowskich przedkładających wnioski każdą opinię parlamentu narodowego w sprawie projektu aktu ustawodawczego pochodzącego od grupy państw członkowskich. Podobnie Przewodniczący Rady przekazuje zainteresowanej instytucji lub zainteresowanemu organowi opinie parlamentów narodowych dotyczące projektów aktów ustawodawczych pochodzących od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W kwietniu 2018 r. Rada przekazała parlamentom narodowym wniosek Trybunału Sprawiedliwości dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Protokół nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 281

²⁵ Dokument EUCO 17/18, pkt II/2 i IV/15, dostępny pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/pl/pdf>

²⁶ Dokument Rady 14535/18, s. 7, dostępny pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/pl/pdf>

²⁷ Rada, dokument nr 14137/18, pkt 3, dostępny pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14537-2018-INIT/en/pdf>

TFUE²⁸. W październiku 2018 r. Rada przekazała parlamentom narodowym wniosek Europejskiego Banku Inwestycyjnego skierowany do Rady o zmianę Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego na podstawie specjalnej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 308 TFUE²⁹.

W uzupełnieniu do wymogów uwzględnionych w Traktacie Rada informuje również państwa członkowskie na bieżąco o opiniach parlamentów narodowych dotyczących wniosków ustawodawczych Komisji. W 2018 r. Sekretariat Generalny Rady przekazał delegacjom 36 uzasadnionych opinii otrzymanych zgodnie z przepisami protokołu nr 2 oraz 200 opinii wydanych w ramach dialogu politycznego³⁰.

2.4. Komitet Regionów³¹

Rok 2018 upłynął pod znakiem prac grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”³², w ramach których delegacja Europejskiego Komitetu Regionów („Komitet”) podkreślała znaczenie władz lokalnych i regionalnych w monitorowaniu pomocniczości i proporcjonalności oraz w procesie podejmowania decyzji w całej Europie.

Prace grupy zadaniowej doprowadziły, zdaniem Komitetu, do istotnej zmiany sposobu postrzegania pomocniczości i proporcjonalności w Unii Europejskiej oraz podkreśliły konieczność przyjęcia nowego podejścia do kształtowania polityki Unii Europejskiej. Po wygaśnięciu mandatu grupy zadaniowej Komitet wielokrotnie wyrażał swoje zaangażowanie na rzecz tego nowego podejścia, określanego mianem „Aktywna pomocniczość. Nowy sposób pracy”, w szczególności w deklaracji Prezydium³³ z dnia 14 września 2018 r. Komitet podjął również konkretne kroki i działania w celu wdrożenia tego podejścia „Aktywnej pomocniczości” w swojej pracy konsultacyjnej i politycznej.

Ważnym przykładem tych wysiłków jest projekt pilotażowy dotyczący utworzenia sieci ośrodków regionalnych oceniających poziom wdrożenia przepisów Unii Europejskiej³⁴. Projekt znalazł się wśród zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu końcowym grupy zadaniowej i zatwierdzonych przez Prezydium Komitetu w dniu 8 października 2018 r. Jego głównym celem było wykorzystanie doświadczeń lokalnych i regionalnych związanych z wdrażaniem polityki

²⁸ Rada 2018/0900 (COD) — dokument nr 7586/18, dostępny pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/pl/pdf>

²⁹ Rada 2018/0811 (CNS) — dokument nr 13166/18, dostępny pod adresem: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/pl/pdf>

³⁰ Odnotowano pewną rozbieżność między liczbą uzasadnionych opinii zarejestrowanych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję – wynikała ona z faktu, że nie wszystkie instytucje otrzymały wszystkie uzasadnione opinie, lub z faktu, że instytucje stosowały inne metody liczenia otrzymanych uzasadnionych opinii. Zob. także przypis 45.

³¹ Bardziej szczegółowy opis działań związanych z zasadą pomocniczości zawarto w sprawozdaniu rocznym w sprawie pomocniczości za 2018 r. wydanym przez Komitet Regionów, dostępnym po przyjęciu przez Prezydium Komitetu Regionów na stronie internetowej <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² Zob. również pkt 2.1 zawierający opis prac grupy zadaniowej.

³³ Deklaracja Prezydium w sprawie wdrożenia zasad pomocniczości i proporcjonalności, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Działania następcze grupy zadaniowej do spraw pomocniczości: projekt pilotażowy dotyczący sieci ośrodków regionalnych ds. oceny wdrożenia przepisów UE, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

Europejskiej w celu zwiększenia wartości dodanej prawa Unii. Etap pilotażowy został zainicjowany politycznie podczas ósmego Europejskiego Szczytu Regionów i Miast w dniach 14–15 marca 2019 r. w Bukareszcie; planuje się, że potrwa on dwa lata i weźmie w nim udział 20 regionów.

W 2018 r. Komitet ponownie wdrożył program prac w zakresie pomocniczości jako główny instrument monitorowania pomocniczości. Pierwotnie z programu prac Komisji na 2018 r. wybrano pięć inicjatyw priorytetowych i pięć inicjatyw dodatkowych. W związku z pracami delegacji Komitetu do grupy zadaniowej regularne działania Komitetu w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości zostały zawieszane na pierwszą połowę 2018 r. W ramach zmienionego programu prac w zakresie pomocniczości na drugą połowę 2018 r.³⁵ monitorowano dwie z pięciu pierwotnie wybranych inicjatyw priorytetowych.

Ponadto Komitet ocenił – na podstawie własnego regulaminu – zgodność wniosków ustawodawczych, w odniesieniu do których wydał opinie, z zasadami pomocniczości i proporcjonalności³⁶. W 2018 r. Komitet przyjął 78 opinii, z czego 40 dotyczyło wniosku ustawodawczego, 35 zawierało ocenę zgodności z zasadą pomocniczości, a 33 zawierały ocenę zgodności z zasadą proporcjonalności.

Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości dwukrotnie przeprowadziła konsultacje w sprawie inicjatyw priorytetowych w ramach programu prac w zakresie pomocniczości w drugiej połowie 2018 r., aby wesprzeć sprawozdawców w ich pracy.

Pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej³⁷ był pierwszą z inicjatyw priorytetowych zawartych w programie prac w zakresie pomocniczości na drugą połowę 2018 r. Grupa Sterująca ds. Pomocniczości podkreśliła, że należy skoncentrować się na inicjatywach ustawodawczych związanych z ustanowieniem Europejskiego Urzędu ds. Pracy, opublikowanych w dniu 13 marca 2018 r.³⁸ Skonsultowano się zatem z Grupą Ekspertów ds. Pomocniczości w odniesieniu do wniosku ustawodawczego w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu ds. Pracy i większość ekspertów wyraziła obawy dotyczące stosowania zasady pomocniczości, ale nie uznała tego wniosku za wyraźne naruszenie zasady.

Główną kwestią, na którą zwrócono uwagę w przyczynkach, jest to, czy nowy Europejski Urząd ds. Pracy istotnie stanowi lepszą alternatywę – pod względem skali i skutków – dla mechanizmu wzmocnionej współpracy między organami krajowymi. W opinii stwierdzono, że: „na wszystkich etapach rozwoju Europejskiego Urzędu ds. Pracy konieczne jest pełne przestrzeganie zasady pomocniczości, a także respektowanie wszystkich kompetencji krajowych w kwestiach dotyczących polityki zatrudnienia i polityki społecznej”, oraz podkreślono, że Europejski Urząd ds. Pracy musi pozostawiać pole manewru dla ewentualnych różnych modeli rynku pracy państw członkowskich i ich priorytetów.

Wieloletnie ramy finansowe stanowiły drugą inicjatywę priorytetową w programie prac w zakresie pomocniczości na drugą połowę 2018 r. Z pakietu wniosków ustawodawczych jedynym wnioskiem, w odniesieniu do którego zgłoszono zastrzeżenia, był wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Art. 55 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, Dz.U. L 65 z 5.3.2014, s. 41.

³⁷ COM(2018) 131 i COM (2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich³⁹, w związku z którym podkreślono, że nie przeprowadzono oceny skutków oraz że ze względu na znaczenie wniosku i całkowicie nową treść należy to uznać za zasadniczy brak proceduralny. Chociaż „z zadowoleniem przyjęto zamiar Komisji dotyczący wprowadzenia trzech nowych rodzajów zasobów własnych”, w opinii stwierdzono, że Komitet Regionów „wyraża ubolewanie, iż wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowych zasobów własnych nie zawiera wystarczającej oceny zgodności z zasadą pomocniczości, a potencjalny wpływ wniosku na sytuację finansową władz lokalnych i regionalnych nie został oceniony”. Komisja odpowiedziała, że wprowadzenie nowych zasobów zmniejszyłoby wkład państw członkowskich oparty na dochodzie narodowym brutto oraz że zasada dzielenia wspólnej podstawy opodatkowania między Unią Europejską a państwami członkowskimi, np. podatku od wartości dodanej, jest ugruntowaną praktyką.

Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości przyczyniła się do wyboru i analizy inicjatyw priorytetowych programu prac w zakresie pomocniczości na drugą połowę 2018 r. Ponadto konsultowano się z tą Grupą, aby ułatwić pracę grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”. Konsultacje z ekspertami dotyczyły zadania a) grupy zadaniowej, w szczególności tabeli oceny zgodności z zasadą pomocniczości, a wyniki tych konsultacji uwzględniono we wkładzie członków Komitetu w trzecie posiedzenie grupy zadaniowej, które odbyło się w dniu 15 marca 2018 r.

Grupa Sterująca ds. Pomocniczości, która wspiera prace delegacji Komitetu do grupy zadaniowej, spotkała się pięciokrotnie w 2018 r., czyli więcej razy niż w poprzednich latach. W dniu 28 maja 2018 r. Komitet zorganizował wysłuchanie grupy zadaniowej, aby udzielić jej wsparcia w prowadzonych pracach. Wysłuchanie to stanowiło dla zainteresowanych stron okazję do bezpośredniego przedstawienia swoich obaw i sugestii grupie zadaniowej oraz zapewniło wkład w sprawozdanie końcowe grupy zadaniowej.

Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości⁴⁰ w dalszym ciągu stanowiła ważne narzędzie działań Komitetu w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości. Sieć zmieniła się jedynie nieznacznie w porównaniu z 2017 r., a liczba partnerów wzrosła ze 155 do 156 na koniec 2018 r. Jedynym nowym podmiotem od 2018 r. była gmina Maia z Portugalii.

W 2018 r. poziom aktywności platformy REGPEX⁴¹ Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości nadal wzrastał. Coraz częściej wykorzystuje się podsieć w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości otwartą dla parlamentów i rządów regionów posiadających kompetencje ustawodawcze; w 2018 r. odnotowano 95 przyczynków. Stanowi to znaczący wzrost w porównaniu z poprzednimi latami (66 przyczynków w 2017 r., 28 w 2016 r.), co mogłoby odzwierciedlać rosnące polityczne znaczenie pomocniczości i proporcjonalności

³⁹ COM(2018) 324.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>, Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, uruchomiona w kwietniu 2007 r., została utworzona, aby ułatwić wymianę informacji dotyczących różnych dokumentów oraz wniosków ustawodawczych i politycznych Komisji między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz na szczeblu UE. Działa ona jako punkt dostępu umożliwiający wszystkim partnerom nie tylko uzyskanie informacji, ale również wyrażenie swoich poglądów.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, podsieć w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości dla zgromadzeń regionalnych posiadających kompetencje ustawodawcze służy wspieraniu udziału partnerów we wczesnej fazie procedury ustawodawczej Unii Europejskiej (okres funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania).

w Unii Europejskiej. Wnioski, które spotkały się z największą liczbą reakcji ze strony partnerów REGPEX, to wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁴² oraz decyzji w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności⁴³ – każdego wniosku dotyczyło sześć przyczynków.

2.5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

W 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał jeden wyrok dotyczący przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przez prawodawcę unijnego. Trybunał potwierdził, że zasady te były przestrzegane. Miało to miejsce w sprawie Swedish Match AB z dnia 22 listopada 2018 r.⁴⁴ (sprawa C-151/17), w której Trybunał Sprawiedliwości potwierdził ważność dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów w świetle tych zasad.

W odniesieniu do zasady proporcjonalności w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym potwierdzono, że prawodawca Unii mógł w oparciu o badania naukowe i zgodnie z własnym szerokim zakresem uznania w tym względzie, a także zgodnie z zasadą ostrożności dojść do wniosku, że wprowadzanie na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego może stwarzać zagrożenia dla zdrowia publicznego. Jeżeli chodzi bowiem o zdatność zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że dyrektywa nie wykracza w oczywisty sposób poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

W odniesieniu do zasady pomocniczości Trybunał Sprawiedliwości wskazał na podwójny cel dyrektywy 2014/40 polegający na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

Ze współzależności dwóch celów wynika, że prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem uznać, że jego działanie powinno obejmować utworzenie systemu zasad wprowadzania na rynek Unii Europejskiej wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego oraz że ten podwójny cel mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie europejskim. Trybunał Sprawiedliwości uznał w szczególności, że nawet jeżeliby przyjąć, że drugi człon tego celu mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie państw członkowskich, to jednak prawdą jest, że realizacja tego celu na tym poziomie mogłaby utrwalić sytuację, w której pewne państwa członkowskie zezwalałyby na wprowadzenie na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, podczas gdy inne by tego zakazywały. Byłoby to działanie w kierunku dokładnie przeciwnym w stosunku do pierwszego celu dyrektywy 2014/40/UE, jakim jest ulepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.

⁴² COM(2017) 753.

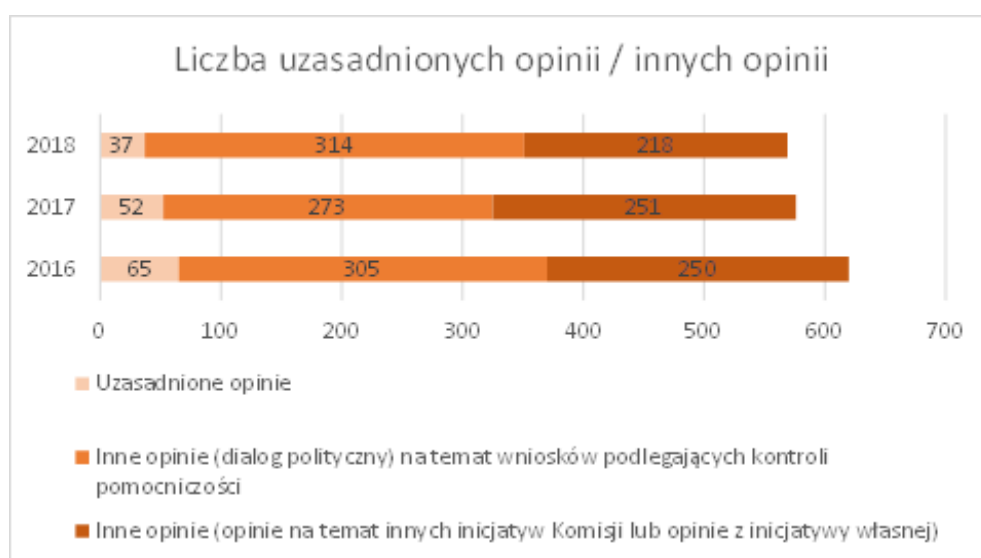
⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match AB/Secretary of State for Health, C-151/17 (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) – Zjednoczone Królestwo), EU:C:2018:938.

3. STOSOWANIE MECHANIZMU KONTROLI ZASADY POMOCNICZOŚCI PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

3.1. Przegląd

W 2018 r. Komisja otrzymała od parlamentów narodowych 37 **uzasadnionych opinii**⁴⁵, co stanowiło znaczący spadek w porównaniu z 2016 r. (65) i 2017 r. (52). Całkowita liczba opinii, które otrzymano w 2018 r., była niemal taka sama jak w latach poprzednich (576 w 2017 r., 569 w 2018 r.), co oznacza, że odsetek uzasadnionych opinii w stosunku do ogólnej liczby otrzymanych opinii nadal spadał z 10,5 % w 2016 r. i 9 % w 2017 r. do 6,5 % w 2018 r. Odsetek uzasadnionych opinii w stosunku do ogólnej liczby opinii dotyczących wniosków Komisji podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości również mocno spadł z 17,6 % (65/370) w 2016 r. i 16 % (52/325) w 2017 r. do 10,5 % (37/351) w 2018 r.



Te 37 uzasadnionych opinii otrzymanych w 2018 r. dotyczyło 22 różnych wniosków lub pakietów (zob. załącznik 1). Żadnego z nich nie dotyczyły więcej niż cztery uzasadnione opinie (od pięciu do siedmiu głosów). Stanowi to kontrast w porównaniu z sytuacją z 2016 r., kiedy to w odniesieniu do wniosku o dokonanie przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników wpłynęło 14 uzasadnionych opinii, co doprowadziło do wszczęcia procedury „żółtej kartki”, i z 2017 r., kiedy to do wniosku dotyczącego rynku wewnętrznego energii elektrycznej zgłoszono 11 uzasadnionych opinii, co nie spowodowało wszczęcia tej procedury. Wnioski, w związku z którymi otrzymano największą liczbę uzasadnionych opinii, dotyczyły przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej, opodatkowania działalności cyfrowej w Unii oraz usprawnienia środków

⁴⁵ Liczba ta odpowiada łącznej liczbie opinii przekazanych przez izby parlamentu zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów. Do celów statystycznych uzasadniona opinia dotycząca więcej niż jednego wniosku Komisji liczona jest jako jedna uzasadniona opinia, zaś do celów określenia, czy wniosek Komisji osiągnął próg uruchomienia procedury „żółtej/pomarańczowej kartki”, taką uzasadnioną opinię liczy się jako jedną uzasadnioną opinię w odniesieniu do każdego z wniosków, których dotyczy. Z kolei Parlament Europejski liczy tyle uzasadnionych opinii, ilu wniosków one dotyczą.

na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej. W reakcji na każdy z nich wpłynęły cztery uzasadnione opinie. W pkt 3.2 opisano je bardziej szczegółowo.

Chociaż w uzasadnionych opiniach przekazanych przez parlamenty narodowe zasadniczo zakwestionowano wartość dodaną proponowanych działań na szczeblu europejskim w porównaniu z działaniami na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, należy wspomnieć, że w swojej uzasadnionej opinii dotyczącej planów strategicznych w ramach wspólnej polityki rolnej⁴⁶ francuskie *Assemblée nationale* sprzeciwiło się z kolei przyznawaniu nadmiernych kompetencji państwom członkowskim i uznało, że polityka ta zostałaby skuteczniej wdrożona na szczeblu unijnym.

Spadek ogólnej liczby uzasadnionych opinii wydanych w 2018 r. odzwierciedlał podobny spadek liczby uzasadnionych opinii wydanych przez poszczególne izby. W 2018 r. 14 z 41 izb wydało uzasadnione opinie (w porównaniu z 26 w 2016 r. i 19 w 2017 r.). Izba, która wydała zdecydowanie największą liczbę uzasadnionych opinii, był szwedzki *Riksdag*. Wydał on łącznie 12 uzasadnionych opinii, czyli ponad jedną trzecią wszystkich uzasadnionych opinii. Pozostałe izby, które w 2018 r. wydały uzasadnione opinie, w porządku alfabetycznym według państw członkowskich, to: *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska) (4), *Senát* (Republika Czeska) (1), *Folketing* (Dania) (2), *Dáil i Seanad Éireann* (Irlandia) (4)⁴⁷, *Bundestag* (Niemcy) (2), *Sénat* (Francja) (2), *Assemblée nationale* (Francja) (1), *Senato della Repubblica* (Włochy) (1), *Kamra tad-Deputati* (Malta) (1), *Tweede Kamer* (Niderlandy) (1), *Bundesrat* (Austria) (3), *House of Commons* (Zjednoczone Królestwo) (2) i *House of Lords* (Zjednoczone Królestwo) (1).

3.2. Najważniejsze sprawy

W niniejszym punkcie przedstawiono trzy pojedyncze wnioski/pakiety, w odniesieniu do których w 2018 r. otrzymano największą liczbę uzasadnionych opinii (po cztery).

- *Wniosek w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej*

W dniu 1 lutego 2018 r. Komisja zaproponowała przekształcenie dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁴⁸. W reakcji na ten wniosek wydano cztery uzasadnione opinie⁴⁹.

Austriacki *Bundesrat* kwestionował korzyści płynące z proponowanych przepisów w zakresie oceny zagrożenia i informowania opinii publicznej, a także zgodność przepisów w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości z austriackim systemem prawnym. Irlandzkie *Dáil i Seanad Éireann* uznały, że wniosek niepotrzebnie ogranicza podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym i nie uwzględnia istniejących ustaleń na szczeblu krajowym ani uwarunkowań lokalnych i regionalnych. Izba *House of Commons* Zjednoczonego Królestwa argumentowała, że

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ *Dáil i Seanad Éireann* przedstawiły cztery wspólne uzasadnione opinie.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ *Bundesrat* (Austria), *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Dáil i Seanad Éireann* (Irlandia) oraz *House of Commons* (Zjednoczone Królestwo). Komisja otrzymała również cztery opinie w ramach dialogu politycznego od następujących parlamentów narodowych: *Senát* (Republika Czeska), *Bundesrat* (Niemcy), *Assembleia da República* (Portugalia) i *Senat* (Rumunia). Wszystkie te izby poparły działanie na szczeblu unijnym, lecz trzy z nich (oprócz portugalskiej *Assembleia da República*) zgłosiły również pewne obawy związane z proporcjonalnością. Przyczynki przesłane przez parlamenty regionalne (zob. pkt 2.4 powyżej) zawierały zasadniczo krytyczną ocenę wniosku.

we wniosku nie wyjaśniono, na czym polega większa korzyść płynąca z działań na szczeblu europejskim, oraz przyznano państwom członkowskim zbyt mało swobody uznania, jeżeli chodzi o wdrażanie nowych przepisów, szczególnie w zakresie wymogu zapewnienia dostępu do wody pitnej w miejscach publicznych. Czeska *Poslanecká sněmovna* uznała, że państwa członkowskie mogą w wystarczającym stopniu zapewnić odpowiednią jakość wody oraz rozwiązać kwestie związane z darmowym dostępem do wody w miejscach publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

Odpowiadając na obawy dotyczące pomocniczości zgłoszone przez parlamenty narodowe, Komisja podkreśliła, że wniosek w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej jest reakcją na pierwszą w historii udaną europejską inicjatywę obywatelską „Right2Water” oraz na rezolucję Parlamentu Europejskiego wzywającą Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych zgodnie z głównym celem europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁵⁰. Wniosek ten stanowi również działanie następcze w związku z Agendą 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ponadto ocena dyrektywy w sprawie wody pitnej⁵¹ potwierdziła wartość prawodawstwa dotyczącego wody pitnej na szczeblu europejskim. Komisja stwierdziła zatem, że cel wniosku w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego można lepiej osiągnąć na szczeblu europejskim przez zapewnienie wysokiej jakości wody pitnej obywatelom w całej Europie. Komisja przypomniała również, że we wniosku pozostawiono państwom członkowskim duży margines swobody przy transponowaniu dyrektywy do prawa krajowego i jej wdrażaniu.

- *Wniosek dotyczący dyrektyw w sprawie opodatkowania działalności cyfrowej w Unii*

W dniu 21 marca 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca,⁵² oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych⁵³. Dyrektywy te stanowiły część pakietu dotyczącego opodatkowania gospodarki cyfrowej i miały na celu zaradzenie problemom stwarzanym przez fakt, że obecne ramy podatku od osób prawnych nie nadążają za zmieniającym się sektorem cyfrowym. W reakcji na te dwa wnioski wydano cztery uzasadnione opinie⁵⁴. Cztery izby, które wydały uzasadnione opinie, argumentowały, że opodatkowanie leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, a cel wniosków mógłby zostać lepiej osiągnięty dzięki krajowym rozwiązaniom koordynowanym na szczeblu międzynarodowym, zwłaszcza przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

W swoich odpowiedziach Komisja podkreśliła, że opodatkowanie działalności cyfrowej ma wymiar międzynarodowy, ponieważ jest zakorzenione w międzynarodowych ramach podatkowych i dotyczy sytuacji, w których działalność cyfrowa prowadzona jest w sposób

⁵⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie dalszych działań w następstwie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Right2Water”, 2014/2239(INI); Dz.U. C 316 z 22.9.2017, s. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ *Folketing* (Dania), *Dáil* i *Seanad Éireann* (Irlandia), *Kamra tad-Deputati* (Malta) oraz *Tweede Kamer* (Niderlandy). Komisja otrzymała również 5 opinii w ramach dialogu politycznego od następujących parlamentów narodowych: *Chambre des représentants* (Belgia), *Senát* (Republika Czeska), *Cortes Generales* (Hiszpania) (2 opinie) oraz *Assembleia da República* (Portugalia). Chociaż w opiniach tych zasadniczo wyrażono poparcie dla przedmiotowej inicjatywy, podkreślano w nich potrzebę odpowiedniego powiązania działań na szczeblu Unii z negocjacjami międzynarodowymi.

transgraniczny. Nieskoordynowane działania krajowe w tym obszarze doprowadziłyby do powstania złożoności, zakłóceń na jednolitym rynku i zwiększenia ryzyka podwójnego opodatkowania. Rozwiązanie europejskie wniosłoby zaś wartość dodaną w porównaniu z różnymi krajowymi strategiami politycznymi, ponieważ zmniejszyłoby obciążenie związane z przestrzeganiem przepisów przez przedsiębiorstwa podlegające nowym przepisom oraz stanowiłoby wyraźny sygnał dla społeczności międzynarodowej, że Unia Europejska dąży do zapewnienia sprawiedliwego opodatkowania gospodarki cyfrowej. Komisja ściśle współpracuje z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, aby wspierać opracowanie międzynarodowego rozwiązania, co zajmie jednak trochę czasu, a wniosek w sprawie opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca, będzie stanowił bodziec do międzynarodowych dyskusji.

- *Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej*

W dniu 27 maja 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej⁵⁵. Ten wniosek ma na celu wsparcie skutecznego i terminowego wdrożenia sieci bazowej transeuropejskiej sieci transportowej i wymaga się w nim, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło jedyny właściwy organ wydający pozwolenia. W reakcji na ten wniosek wydano cztery uzasadnione opinie⁵⁶.

Szwedzki *Riksdag* poparł cele wniosku, ale skrytykował proponowany zakres projektu rozporządzenia, który obejmowałby wszystkie elementy infrastruktury sieci bazowej transeuropejskiej sieci transportowej składającej się z krajowych sieci transportowych podlegających krajowym procedurom planowania i wydawania pozwoleń. W swojej opinii *Riksdag* twierdzi, że nie ma potrzeby dokładnego kontrolowania krajowych procedur planowania i wydawania pozwoleń ani funkcjonowania krajowych instytucji, w tym samorządów lokalnych i regionalnych. Niemiecki *Bundestag* także poparł cele wniosku, zauważył jednak, że państwa członkowskie mogą osiągnąć te cele równie skutecznie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym, bez konieczności wyznaczania jedyne go właściwego organu przez każde państwo członkowskie. Izba ta skrytykowała również wybór rozporządzenia, twierdząc, że dyrektywa pozwoliłaby na lepsze uwzględnienie specyfiki krajowej. Czeski *Senát* uznał, że proponowana pojedyncza zintegrowana procedura nie uwzględnia złożoności sytuacji poszczególnych państw oraz że obecną sytuację można poprawić, wymieniając dobre praktyki między państwami członkowskimi. Irlandzkie *Oireachtas* uznały, że wniosek niepotrzebnie ogranicza podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym i nie uwzględnia uwarunkowań lokalnych i regionalnych.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że wniosek dotyczy sieci bazowej transeuropejskiej sieci transportowej, której znaczenie transgraniczne i ogólnoeuropejskie jest jasne, oraz że wyłącznie realizacja całej tej sieci bazowej umożliwi Unii Europejskiej czerpanie z niej pełnych korzyści. Komisja zgadza się, że jedyny właściwy organ powinien zostać

⁵⁵ COM(2018) 277.

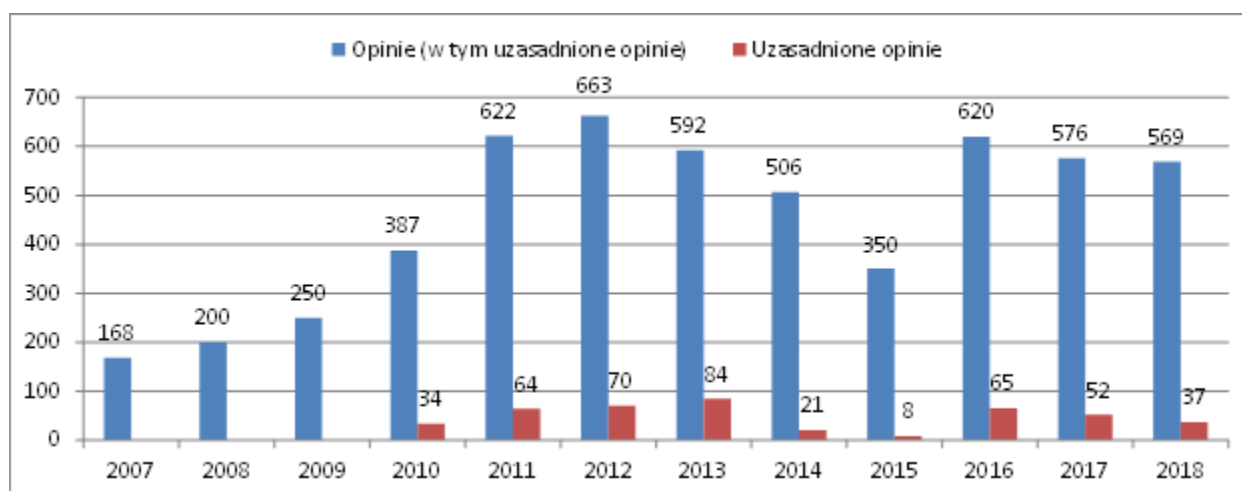
⁵⁶ *Senát* (Republika Czeska), *Bundestag* (Niemcy), *Dáil* i *Seanad Éireann* (Irlandia) oraz *Riksdag* (Szwecja). Komisja otrzymała również trzy opinie w ramach dialogu politycznego od następujących parlamentów narodowych: *Bundesrat* (Niemcy), *Assemblée nationale* (Francja) i *Assembleia da República* (Portugalia), w których także wyrażono obawy odnośnie do proporcjonalności proponowanych działań.

wyznaczony zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i przepisami administracyjnymi, podkreśla jednak, że posiadanie takiego jedyne go właściwego organu uprościłoby procedury oraz sprawiło, że stałyby się one bardziej skuteczne i przejrzyste. Komisja podkreśliła również, że w niektórych państwach członkowskich te procedury wydawania pozwoleń są już zintegrowane i scentralizowane, przy czym pojedynczy właściwy organ działa jako lider w całym procesie. Wyjaśnia to, dlaczego wybrano rozporządzenie, a nie dyrektywę, mianowicie aby nie nakładać wymogu przyjęcia środków krajowych transponujących dyrektywę do prawa krajowego w sytuacji, gdy struktura krajowa jest już zgodna z nowymi przepisami.

4. DIALOG POLITYCZNY Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Uwagi ogólne o pisemnych opiniach

W 2018 r. parlamenty narodowe skierowały do Komisji 569 opinii (w tym 37 wyżej wspomnianych uzasadnionych opinii). Jest to wynik zbliżony do wyniku uzyskanego w 2017 r., w którym parlamenty narodowe wydały 576 opinii. Spośród tych 569 opinii 351 (62 %) dotyczy wniosków Komisji podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości. Pozostałe 218 opinii (38 %) dotyczyło inicjatyw innych niż ustawodawcze, takich jak komunikacja, albo stanowiło opinie z inicjatywy własnej. Ten relatywnie wysoki odsetek pokazuje zainteresowanie parlamentów narodowych wniesieniem cennego politycznego wkładu w działania Komisji na jak najwcześniejszym etapie procesu podejmowania decyzji.



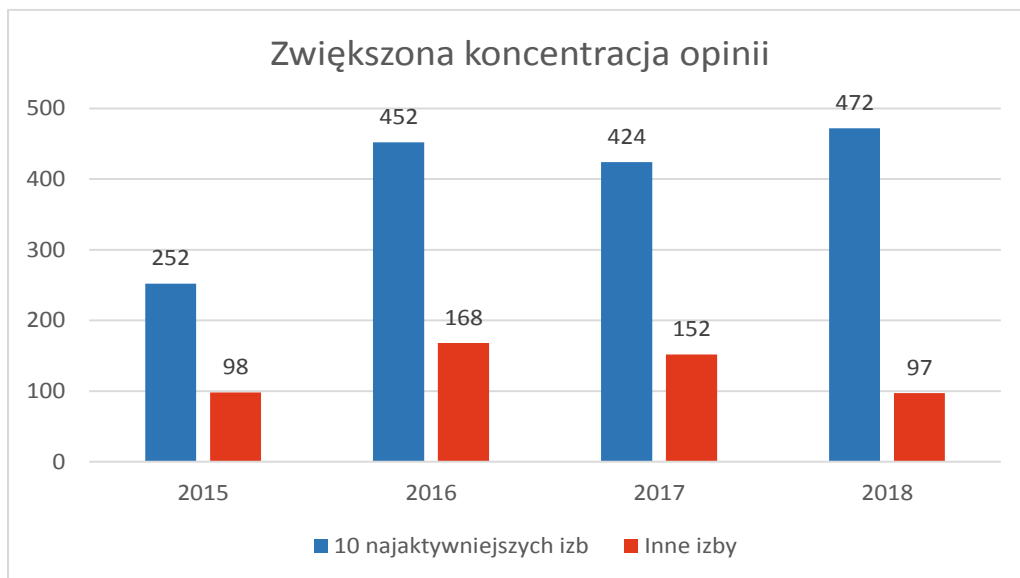
Udział i zakres

Nawet bardziej niż w poprzednich latach liczba opinii przesłanych Komisji znacznie się różniła między poszczególnymi parlamentami narodowymi. Dziesięć najaktywniejszych izb wydało 472 opinie, tj. 83 % wszystkich opinii (2017 r.: 74 %, 2016 r.: 73 %, 2015 r.: 72 %), podczas gdy 10 izb⁵⁷ (cztery w 2017 r.) nie wydało żadnych opinii.

Izbą, która wydała największą liczbę opinii w 2018 r., była portugalska *Assembleia da República*. Jej 99 opinii stanowiło ponad 17 % wszystkich otrzymanych opinii. Pozostałymi

⁵⁷ *Nationalrat* (Austria), *Narodno Sabranie* (Bułgaria), *Vouli ton Antiprosopon* (Cypr), *Riigikogu* (Estonia), *Eduskunta* (Finlandia), *Vouli ton Ellinon* (Grecja), *Saeima* (Łotwa), *Chambre des Députés* (Luksemburg), *Državni svet i Državni zbor* (Słowenia).

dziewięcioma parlamentami narodowymi lub izbami, które przesłały największą liczbę opinii w 2017 r., były: *Senát* (Republika Czeska) (81 opinii), *Cortes Generales* (Hiszpania) (53 opinie), *Bundesrat* (Niemcy) (52 opinie), *Camera Deputaţilor* (Rumunia) (48 opinii), *Senat* (Rumunia) (45 opinii), *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska) (37 opinii), *Sénat* (Francja) (24 opinie), *Senato della Repubblica* (Włochy) (18 opinii) i *Riksdag* (Szwecja) (15 opinii). W załączniku 2 przedstawiono liczbę opinii przesłanych przez poszczególne izby.



Główne tematy opinii w ramach dialogu politycznego

W 2018 r. – nawet w większym stopniu niż w latach poprzednich – opinie parlamentów narodowych dotyczyły szerokiego wachlarza tematów. Żadna z inicjatyw Komisji nie przykuła tak dużej uwagi parlamentów narodowych jak pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” w 2017 r. (62 opinie). Parlamente narodowe poświęciły szczególną uwagę sześciu następującym pakietom – każdego z nich dotyczyło 11–15 opinii⁵⁸:

1. Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej – 15 opinii
2. Rozwój regionalny i polityka spójności po 2020 r. – 13 opinii
3. Nowy ład dla konsumentów – 11 opinii
4. Wspólna polityka rolna po 2020 r. – 11 opinii
5. Europejski Urząd ds. Pracy i dostęp do ochrony socjalnej – 11 opinii
6. Przyszłość uczenia się – 11 opinii

- *Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 – aspekty horyzontalne*

Wnioski w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, przyjęte przez Komisję w dniu 2 maja 2018 r.,⁵⁹ stały się bezpośrednio przedmiotem ośmiu opinii przekazanych przez sześć

⁵⁸ Żaden pojedynczy dokument Komisji nie uzyskał więcej niż dziesięciu opinii. W załączniku 3 znajduje się wykaz dokumentów, w odniesieniu do których otrzymano więcej niż siedem opinii.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 i 328 z dnia 2 maja 2018 r.

izb⁶⁰, w tym jednej uzasadnionej opinii⁶¹. Pod koniec maja i w czerwcu wnioski te uzupełniono szeregiem wniosków sektorowych lub pakietów programów na rzecz wsparcia i wdrożenia polityki europejskiej⁶², spośród których te dotyczące rozwoju regionalnego i spójności (13 opinii) oraz rolnictwa (11 opinii) przyciągnęły największą uwagę parlamentów narodowych (zob. poniżej).

W ośmiu opiniach, które bezpośrednio dotyczyły pakietu z dnia 2 maja, zasadniczo poparto niektóre elementy wniosków, takie jak uproszczenie struktury budżetu i większa elastyczność w zarządzaniu funduszami europejskimi. W niektórych opiniach wyrażono jednak zastrzeżenia odnośnie do zmniejszenia finansowania „tradycyjnych” polityk, takich jak rolnictwo i polityka spójności, lub odnośnie do proponowanego systemu nowych zasobów własnych, w szczególności zasobów własnych związanych ze wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania osób prawnych.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że chociaż wnioski skupiają się na nowych priorytetach uzgodnionych przez liderów oraz na obszarach, w których budżet Unii Europejskiej przynosi największą wartość dodaną, zaproponowane umiarkowane obniżenie wydatków na politykę rolną i politykę spójności nie powinno zagrozić osiągnięciu celów tych polityk. Podkreśliła ona również, że koszyk nowych zasobów własnych będzie bardziej bezpośrednio powiązany z politykami Unii Europejskiej niż ma to miejsce w przypadku większości obecnych źródeł dochodów oraz że wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych złagodzi zaburzenia przez stworzenie bardziej sprawiedliwego i spójnego środowiska podatkowego dla przedsiębiorstw, zapobiegnie równaniu podatku od osób prawnych w dół przez państwa członkowskie oraz w znacznym stopniu przyczyni się do walki z unikaniem opodatkowania i erozją podstawy opodatkowania.

- *Rozwój regionalny i polityka spójności po 2020 r.*⁶³

W dniu 31 maja 2018 r. Komisja przyjęła pakiet wniosków służących rozwiązaniu problemów związanych z nierównościami między poszczególnymi regionami Europy pod względem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nowe wnioski w zakresie polityki spójności mają uwzględniać główne priorytety Unii Europejskiej, takie jak zwalczanie bezrobocia oraz ukierunkowywanie rozwoju gospodarczego i społecznego w celu zwiększenia konkurencyjności i konwergencji. Mają one również na celu zwiększenie skuteczności finansowania polityki

⁶⁰ *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Senát* (Republika Czeska) (trzy opinie), *Bundesrat* (Niemcy), *Assembleia da República* (Portugalia), *Camera Deputaţilor* (Rumunia), *Riksdag* (Szwecja).

⁶¹ Od szwedzkiego *Riksdagu* w sprawie COM(2018) 325 i 327 (zasoby własne).

⁶² Rozwój regionalny i polityka spójności (29 maja); Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Erasmus, Kreatywna Europa, „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości” oraz Program w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (30 maja); Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji, Program wspierania reform oraz zwalczanie podrabiania (31 maja); wspólna polityka rolna, Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (1 czerwca); Invest EU, instrument „Łącząc Europę”, program „Cyfrowa Europa” i programy kosmiczne (6 czerwca); badania naukowe i innowacje („Horyzont Europa”, ITER i Euratom) oraz Program na rzecz jednolitego rynku (7 czerwca); podatki i cła (8 czerwca); Europejski Korpus Solidarności (11 czerwca); Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz ds. Sprzętu do Kontroli Celnej, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (12 czerwca); Europejski Fundusz Obronny, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, bezpieczeństwo jądrowe oraz program pomocy na rzecz likwidacji obiektów jądrowych (13 czerwca); Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej oraz kraje i terytoria zamorskie (14 czerwca).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 i 375 z dnia 29 maja 2018 r.

spójności w odniesieniu do inwestycji i projektów realizowanych w regionach transgranicznych, pobudzając tym samym wzrost gospodarczy w regionach przygranicznych.

W 2018 r. siedem izb⁶⁴ przedstawiło 13 opinii, w tym jedną uzasadnioną opinię⁶⁵. W opiniach zasadniczo poparto cele pakietu i z zadowoleniem przyjęto uproszczenie procedur (niektóre izby opowiedziały się za dalszymi uproszczeniami), a także podział regionów na trzy kategorie według stopnia ich rozwoju, odrzucono jednak zmniejszenie wydatków na politykę spójności, szczególnie na cel „Europejska współpraca terytorialna (Interreg)”. Kilka izb zgłosiło obawy dotyczące dużej koncentracji tematycznej wokół niektórych celów politycznych lub domagało się większej elastyczności dla państw członkowskich. Niektóre izby miały wątpliwości odnośnie do mechanizmu rozwiązywania przeszkód prawnych lub powrotu do dwuletniego okresu na anulowanie przydziału środków („N+2”).

W swoich odpowiedziach Komisja podkreśliła, że budżet polityki spójności, podobnie jak środki przeznaczone na cel „Europejska współpraca terytorialna (Interreg)”, wymagają dostosowania ze względu na liczne kwestie, takie jak brexit, i potrzebę zapewnienia wsparcia dla nowych priorytetów. Proponowana polityka spójności będzie jednak nadal najbardziej znaczącą polityką Unii pod względem wielkości środków finansowych i będzie nadal obejmowała wszystkie regiony.

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że dzięki koncentracji tematycznej zasoby polityki spójności nie będą zbyt mocno rozproszone, a wymogi większej koncentracji dotyczące niektórych celów polityki będą szły w parze z większą elastycznością przyznaną państwom członkowskim. Obejmuje to możliwość określenia wymogów na szczeblu krajowym z uwzględnieniem potrzeb i potencjału poszczególnych regionów. Komisja podkreśliła, że stopniowy powrót do zasady N+2 w połączeniu z ponad 80 zaproponowanymi uproszczeniami, w tym mniej rygorystycznymi i bardziej strategicznymi wymaganiami w zakresie programowania i raportowania oraz niższymi poziomami płatności zaliczkowych, przyczyni się do zwiększenia tempa wdrażania programu Interreg.

Wyjaśniła ona także, że celem proponowanego mechanizmu usuwania przeszkód prawnych jest wsparcie państw członkowskich, które nie posiadają takich mechanizmów, w usuwaniu przeszkód prawnych i umożliwienie podmiotom z regionów przygranicznych opracowania wspólnych projektów, oraz że mechanizm ten nie koliduje z krajową kompetencją ustawodawczą ani nie nakłada żadnych nowych obowiązków na państwa członkowskie posiadające stosunkowo skuteczne mechanizmy.

- *Wspólna polityka rolna po 2020 r.*⁶⁶

W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja przedstawiła pakiet trzech wniosków ustawodawczych dotyczących wspólnej polityki rolnej po 2020 r. Miał on na celu sprawienie, aby polityka ta lepiej reagowała na obecne i przyszłe wyzwania, takie jak zmiana klimatu czy wymiana pokoleń, przy stałym zapewnianiu europejskim rolnikom wsparcia w tworzeniu zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnego. Aby uprościć i zmodernizować wspólną politykę rolną,

⁶⁴ Senát (Republika Czeska) (dwie opinie), Bundesrat (Niemcy) (trzy opinie), Cortes Generales (Hiszpania), Senato della Repubblica (Włochy), Assembleia da República Portugalia (cztery opinie), Senat (Rumunia), Riksdag (Szwecja).

⁶⁵ Od szwedzkiego Riksdagu w sprawie COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 i 394 z dnia 1 czerwca 2018 r.

Komisja zaproponowała również – na podstawie planów strategicznych – przyznanie państwom członkowskim większej elastyczności w określaniu szczegółów interwencji.

10 izb⁶⁷ przedstawiło 11 opinii dotyczących tego pakietu, w tym jedną uzasadnioną opinię⁶⁸. Większość izb z zadowoleniem przyjęła fakt, że obecna struktura wspólnej polityki rolnej, która dzieli się na dwa filary, a także jej proponowane cele zostały utrzymane na kolejny okres programowania. Podkreśliły one jednak również potrzebę zapewnienia wystarczających zasobów finansowych na rzecz tej polityki. Niektóre izby nie zgodziły się na zmniejszenie finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich ani na obowiązkowe zastosowanie górnych limitów i degresywność płatności bezpośrednich. Izby te są przekonane, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość podjęcia decyzji o ewentualnym wprowadzeniu tych instrumentów na podstawie specyficznych uwarunkowań krajowych. Ponadto jedna z izb sprzeciwiła się przyznawaniu państwom członkowskim nadmiernych kompetencji, które mogłyby zostać lepiej wykorzystane na szczeblu europejskim⁶⁹.

W swoich odpowiedziach Komisja, odnosząc się do wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej oraz potrzeby uwzględnienia istniejących i nowych priorytetów politycznych, wyjaśniła, że w tym wymagającym kontekście budżetowym jej wnioski o przeznaczenie 365 mld EUR na wspólną politykę rolną w latach 2021–2027 stanowi wyraźny sygnał kontynuowania w przyszłości wsparcia na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich Unii Europejskiej. Podkreśliła ona, że płatności bezpośrednie zmniejszą się tylko nieznacznie oraz że w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zaproponowano przywrócenie równowagi wsparcia między Unią Europejską a państwami członkowskimi, w tym możliwość zwiększenia wkładów krajowych w celu utrzymania odpowiedniego poziomu wsparcia na rzecz obszarów wiejskich.

Komisja wyjaśniła także, że przyznanie państwom członkowskim większej elastyczności w określaniu szczegółów interwencji w zależności od ich potrzeb zwiększy ich potencjał do lepszego ukierunkowywania i upraszczania wsparcia. Komisja podkreśliła, że jej wnioski służą zapewnieniu, aby wspólna polityka rolna była odpowiednia do realizacji założonych celów dzięki modernizacji i uproszczeniu ram polityki, bardziej sprawiedliwemu i lepiej ukierunkowanemu rozdziałowi płatności bezpośrednich oraz bardziej ambitnym celom klimatycznym i środowiskowym, a także działaniom na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na obszarach wiejskich, przyczyniając się jednocześnie do realizacji pozostałych polityk i zobowiązań międzynarodowych Unii Europejskiej (np. porozumienia klimatycznego z Paryża i celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych).

- *Dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej*⁷⁰

Dnia 6 grudnia 2017 r. Komisja opublikowała plan działania na rzecz pogłębienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej celem zwiększenia jednności, efektywności i demokratycznej rozliczalności europejskiej unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.

⁶⁷ *Senát* (Republika Czeska), *Bundesrat* (Niemcy), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Assemblée nationale* (Francja), *Hrvatski Sabor* (Chorwacja), *Dáil i Seanad Éireann* (Irlandia), *Camera dei Deputati* (Włochy), *Sejm* (Polska), *Assembleia da República* (Portugalia) (dwie opinie), *Senat* (Rumunia).

⁶⁸ Od francuskiego *Assemblée nationale* w sprawie COM(2018) 392.

⁶⁹ Aby uzyskać więcej informacji na temat uzasadnionej opinii francuskiego *Assemblée nationale*, zob. także pkt 3.1 powyżej.

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 i 827 z dnia 6 grudnia 2017 r.

Obejmuje on cztery główne inicjatywy:

- 1) wniosek w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w ramach prawnych Unii i opartego na ugruntowanej strukturze Europejskiego Mechanizmu Stabilności;
- 2) wniosek w sprawie włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności wbudowanej w pakt stabilności i wzrostu;
- 3) komunikat w sprawie osadzonych w ramach prawnych Unii nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilnej strefy euro; oraz
- 4) komunikat określający ewentualne funkcje Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, który mógłby sprawować obowiązki wiceprzewodniczącego Komisji i przewodniczyć Eurogrupie zgodnie z obowiązującymi Traktatami.

W 2018 r. siedem izb⁷¹ przedstawiło 15 opinii dotyczących tego pakietu. Większość parlamentów narodowych zgodziła się, że stabilność unii gospodarczej i walutowej leży w strategicznym interesie Unii, i zasadniczo wyraziła poparcie dla pakietu, uznała jednak, że niektóre wnioski wymagają wyjaśnienia. Większość izb wyraziła poparcie dla utworzenia stanowiska Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, przy czym pojawiły się pewne obawy dotyczące potencjalnej konieczności zmiany Traktatów Unii Europejskiej w tym celu. Niektóre izby wyraziły obawy, że pogłębiona unia gospodarcza i walutowa doprowadzi do przeniesienia uprawnień ze szczebla krajowego na Unię Europejską, zwłaszcza w obszarze podatków oraz w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym.

W swoich odpowiedziach Komisja przyznała, że kilka wniosków z pakietu nadal wymaga dopracowania. W szczególności szereg wniosków wspomnianych w komunikacie Komisji „Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii” przedstawiono wraz z wnioskami Komisji dotyczącymi kolejnych wieloletnich ram finansowych. Komisja z zadowoleniem przyjęła opinię parlamentów narodowych, że stabilność unii gospodarczej i walutowej leży w strategicznym interesie Unii Europejskiej.

Komisja odnotowała również sceptycyzm niektórych parlamentów narodowych odnośnie do pomysłu utworzenia stanowiska Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów. Komisja uznała jednak, że utworzenie takiego stanowiska pomoże zwiększyć skuteczność i demokratyczną rozliczalność zarządzania gospodarczego w strefie euro i Unii Europejskiej jako całości.

- *Nowy ład dla konsumentów*⁷²

Zgodnie z celami „Nowego ładu dla konsumentów” ogłoszonego przez przewodniczącego Junckera w orędziu o stanie Unii z 2017 r. Komisja przyjęła w dniu 11 kwietnia 2018 r. komunikat oraz dwa wnioski w sprawie dyrektyw mające na celu zwiększenie zgodności z prawodawstwem Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumentów, unowocześnienie tego prawodawstwa w świetle zmian na rynku oraz – w stosownych przypadkach – zmniejszenie obciążeń spoczywających na przedsiębiorstwach. W odniesieniu do zgodności we wnioskach

⁷¹ *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Senát* (Republika Czeska) (cztery opinie), *Bundesrat* (Niemcy) (dwie opinie), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Camera dei Deputati* (Włochy) (pięć opinii), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Senat* (Rumunia).

⁷² COM(2018) 183, 184 i 185.

tych udoskonalono już istniejące procedury nakazu umożliwiające należycie wyznaczonym upoważnionym podmiotom ochronę interesów zbiorowych konsumentów i uzupełniono je o mechanizm wspólnego dochodzenia roszczeń. We wnioskach tych ujednociono również w większym stopniu zasady nakładania kar za naruszenia prawa ochrony konsumentów, szczególnie w przypadku powszechnych naruszeń transgranicznych, a ofiarom nieuczciwych praktyk handlowych zapewniono możliwość skorzystania ze środków zaradczych. Jeżeli chodzi o unowocześnienie prawa ochrony konsumentów w Unii Europejskiej, we wnioskach zwiększono przejrzystość transakcji bezgotówkowych i rozszerzono ochronę konsumentów korzystających z usług „bezpłatnych”.

Osiem izb⁷³ przedstawiło 11 opinii, w tym trzy uzasadnione opinie⁷⁴.

Chociaż większość izb wyraziła poparcie dla starań Komisji na rzecz unowocześnienia przepisów dotyczących ochrony konsumentów, kilka izb wyraziło zastrzeżenia odnośnie do proponowanych zasad dotyczących zaostrzenia kar, szczególnie w zakresie przyznawania dochodów z grzywien, oraz możliwości korzystania przez ofiary nieuczciwych praktyk handlowych ze środków zaradczych. Niektóre izby skrytykowały również proponowane zmiany w zakresie prawa do odstąpienia od umowy, podwójnej jakości produktów, niezamówionej sprzedaży obwoźnej i wycieczek komercyjnych. Jeżeli chodzi o powództwo przedstawicielskie, szereg izb zasugerowało wyjaśnienie niektórych definicji (takich jak interes zbiorowy konsumentów) i kryteriów wyznaczania upoważnionych podmiotów, a także zasad wyrażania przez konsumentów chęci bycia reprezentowanymi przez upoważniony podmiot w kontekście powództwa przedstawicielskiego.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że ujednoczenie maksymalnych wymiarów grzywny jest konieczne, aby umożliwić skoordynowane działanie organów państw członkowskich dotyczące egzekwowania praw w kontekście sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta przy jednoczesnym zapewnieniu efektu odstrasającego tych kar. Komisja dodała, że w proponowanych zasadach nie wymaga się przeznaczania konkretnego odsetka środków na cele ochrony konsumentów ani nie określa dokładnego celu takiego przeznaczenia. Wyjaśniła także, że jej wniosek jest neutralny pod względem sposobu zapewnienia, aby konsument został w stosownych przypadkach objęty powództwem przedstawicielskim (*opt-in* lub *opt-out*), a zatem pozostawia państwom członkowskim wybór podejścia do tej kwestii.

- *Europejski Urząd ds. Pracy i dostęp do ochrony socjalnej*⁷⁵

W dniu 13 marca 2018 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej. Obejmuje on wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy oraz wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie poprawy dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej służące realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych oraz wsparciu sprawiedliwych i dobrze funkcjonujących rynków pracy.

⁷³ *Bundesrat* (Austria) (dwie opinie), *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Senát* (Republika Czeska) (dwie opinie), *Bundesrat* (Niemcy) (dwie opinie), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Assembleia da República* (Portugalia), *Camera Deputaţilor* (Rumunia), *Riksdag* (Szwecja).

⁷⁴ Od austriackiego *Bundesratu* (dwie uzasadnione opinie, jedna dotycząca COM(2018) 184, a druga – COM(2018) 185) i od szwedzkiego *Riksdagu* (jedna opinia dotycząca zarówno COM(2018) 184, jak i COM(2018) 185).

⁷⁵ COM(2018) 131 i 132 z dnia 13 marca 2018 r.

W 2018 r. dziewięć izb⁷⁶ przedstawiło 11 opinii, w tym jedną uzasadnioną opinię⁷⁷. Większość opinii dotyczyła wniosku w sprawie Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

Szereg izb kwestionowało wartość dodaną proponowanego Urzędu oraz podział kompetencji między organami krajowymi a agencjami europejskimi, podkreślając znaczenie szanowania różnych modeli krajowych rynków pracy i kompetencji państw członkowskich w zakresie ochrony socjalnej i zatrudnienia. Niektóre izby wyraziły zastrzeżenia odnośnie do sposobu zbierania danych statystycznych i prowadzenia wspólnych inspekcji lub wniosowały o wyjaśnienie sposobu rozstrzygnięcia sporów między proponowanym Urzędem a państwami członkowskimi. Pojawiły się również obawy, że wraz z innymi środkami wniosków dotyczących ochrony socjalnej może wywierać presję na zmianę systemów ochrony socjalnej państw członkowskich.

W swoich odpowiedziach Komisja podkreśliła, że proponowane środki służą wsparciu państw członkowskich w reagowaniu na wyzwania związane z coraz większą mobilnością w całej Europie. Wyjaśniła także, że do zadań proponowanego Urzędu należy wspieranie organów krajowych w działaniach operacyjnych dotyczących kwestii transgranicznej mobilności pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; nie ma on przejąć ani powielać ich zadań. Proponowany Urząd ustanowiłby radę mediacyjną, która rozpatrywałaby spory między państwami członkowskimi dotyczące wszystkich aspektów mobilności pracowników. Trybunał Sprawiedliwości pozostałby jednak jedyną instytucją właściwą do interpretowania prawa Unii.

Komisja wyjaśniła, że wspólne inspekcje nie będą obowiązkowe i będą się odbywały zgodnie z prawem krajowym zainteresowanego państwa członkowskiego. Zapewniła ona również parlamenty narodowe, że w kwestii zbierania danych i wymiany informacji proponowany Urząd będzie przestrzegać zasad odpowiednich ram interoperacyjności.

W kwestii wniosku dotyczącego ochrony socjalnej Komisja wskazała, że proponowane zalecenie zapewni elastyczność niezbędną do rozwiązania problemów dotyczących dostępu do ochrony socjalnej przy jednoczesnym pełnym uznaniu różnorodności struktury instytucjonalnej w państwach członkowskich.

- *Przyszłość uczenia się*⁷⁸

Dnia 17 stycznia 2018 r. Komisja przyjęła trzy inicjatywy mające na celu poprawę kompetencji kluczowych i umiejętności cyfrowych Europejczyków oraz promowanie wspólnych wartości i wiedzy uczniów na temat funkcjonowania Unii Europejskiej. Celem wniosków jest promowanie rozwoju kompetencji kluczowych (np. umiejętności czytania i pisania, znajomości języków obcych czy kompetencji obywatelskich i umiejętności cyfrowych) w systemach edukacji dla osób w każdym wieku, lepsze wykorzystanie technologii cyfrowych w nauczaniu i uczeniu się, rozwijanie umiejętności cyfrowych potrzebnych do życia i pracy w dobie szybkich zmian w technologiach cyfrowych oraz wsparcie państw członkowskich w promowaniu

⁷⁶ *Senát* (Republika Czeska) (dwie opinie), *Cortes Generales* (Hiszpania), *Senato della Repubblica* (Włochy), Sejm (Polska), Senat (Polska), *Assembleia da República* Portugalia (dwie opinie), *Camera Deputaţilor* (Rumunia), *Senat* (Rumunia), *Riksdag* (Szwecja).

⁷⁷ Od szwedzkiego *Riksdagu* w sprawie COM(2018) 131.

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 i 24 z dnia 17 stycznia 2018 r.

wspólnych wartości i tworzeniu wysokiej jakości systemów kształcenia i szkolenia sprzyjających włączeniu społecznemu na wszystkich poziomach kształcenia.

W 2018 r. pięć izb⁷⁹ przedstawiło 11 opinii dotyczących pakietu edukacyjnego. Opinie te na ogół wyrażały poparcie i z zadowoleniem przyjmowano w nich wnioski Komisji.

Niektóre izby przypomniały Komisji, że odpowiedzialność za kształcenie spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich, i nalegały, że rola Unii nie powinna wykraczać poza niewiążące prawnie zalecenia, lub zwróciły się o dokładną analizę europejskiej wartości dodanej i obciążenia administracyjnego, jakie mogą wiązać się z wnioskami. Inne izby zwróciły się o silniejsze powiązanie kształcenia z sektorem przedsiębiorstw oraz o dalsze wyjaśnienia dotyczące certyfikacji umiejętności cyfrowych.

W swoich odpowiedziach Komisja zapewniła parlamenty narodowe, że wnioski opracowano z uwzględnieniem zasady pomocniczości i z pełnym poszanowaniem uprawnień państw członkowskich w zakresie polityki edukacyjnej. Wyjaśniła ona, że przyszłe materiały wspierające rozwój kompetencji kluczowych będą opracowywane w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi jako dobrowolne narzędzia wspierające wzajemne uczenie się oraz że Komisja nie będzie sama wydawać kwalifikacji ani zatwierdzać kompetencji w ramach Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej.

Wspólne opinie z inicjatywy własnej

W 2018 r. Komisja otrzymała od parlamentów narodowych dwie wspólne opinie z inicjatywy własnej. Obie opinie podpisało sześć parlamentów/izb państw Grupy Wyszehradzkiej⁸⁰. Jedna z nich dotyczyła współpracy parlamentarnej Grupy Wyszehradzkiej, zaś druga – przyszłości zasady pomocniczości oraz unii energetycznej i polityki klimatycznej.

5. KONTAKTY, WIZYTY, SPOTKANIA I KONFERENCJE

Wizyty Komisji w parlamentach narodowych / spotkania Komisji z parlamentami narodowymi

Tak jak w poprzednich latach członkowie Komisji złożyli w 2018 r. liczne wizyty w parlamentach narodowych wszystkich państw członkowskich oraz w niemal wszystkich izbach. Wiele izb przyjęło więcej niż jedną wizytę przewodniczącego Junckera, pierwszego wiceprzewodniczącego, wiceprzewodniczących lub komisarzy.

Ponadto wiele parlamentów narodowych wysłało do Brukseli delegacje, aby spotkać się z członkami Komisji. W 2018 r. odbyło się łącznie 140 wizyt i spotkań (zob. mapa poniżej). W czasie negocjacji w sprawie brexitu główny negocjator Michel Barnier spotkał się również ze znaczną większością parlamentów narodowych podczas swoich regularnych krajowych wizyt, co było integralną częścią procesu negocjacji, aby poinformować je o trwających negocjacjach lub o ich wynikach. W ciągu 2018 r. urzędnicy Komisji, głównie wyższego szczebla, uczestniczyli w ponad 80 spotkaniach komisji parlamentów narodowych, aby omówić wnioski ustawodawcze na bardziej technicznym poziomie. Ponadto służby Komisji zostały zaproszone do

⁷⁹ *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska) (trzy opinie), *Senát* (Republika Czeska), *Bundesrat* (Niemcy) (trzy opinie), *Assembleia da República* (Portugalia), *Camera Deputaţilor* (Rumunia) (trzy opinie).

⁸⁰ *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Senát* (Republika Czeska), *Országgyűlés* (Węgry), *Národná rada* (Słowacja), *Sejm* (Polska), *Senat* (Polska).

przedstawiania głównych inicjatyw lub ważnych tematów, takich jak brexit, wieloletnie ramy finansowe czy prace i monitorowanie grupy zadaniowej do spraw pomocniczości, podczas 24 spotkań stałych przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli. Co więcej, urzędnicy ds. europejskiego semestru w ramach przedstawicielstw Komisji w państwach członkowskich pozostawali w kontakcie z parlamentami narodowymi w sprawie europejskiego semestru oraz w innych sprawach gospodarczych.

Spotkania i konferencje międzyparlamentarne

W 2018 r.⁸¹ odbyło się kilka ważnych spotkań i konferencji międzyparlamentarnych, w tym Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC⁸²), Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej⁸³, Europejski Tydzień Parlamentarny⁸⁴, Międzyparlamentarna Konferencja ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej⁸⁵, międzyparlamentarne konferencje w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony⁸⁶, a także spotkania nowo powstałej grupy ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu⁸⁷.

Dwa spotkania przewodniczących COSAC w 2018 r. odbyły się odpowiednio w Sofii (Bułgaria) w dniach 21–22 stycznia 2018 r. oraz w Wiedniu (Austria) w dniach 8–9 lipca 2018 r. W obu uczestniczył pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Frans Timmermans. Delegaci

⁸¹ Więcej informacji dotyczących tych spotkań 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>

⁸² COSAC jest jedynym forum międzyparlamentarnym przewidzianym w Traktatach, w Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. COSAC zwykle zbiera się dwukrotnie (jedno posiedzenie przewodniczących, jedno posiedzenie plenarne) w każdym z państw członkowskich, które sprawuje rotacyjną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Na spotkaniach COSAC Komisja ma status obserwatora. Aby zapoznać się ze szczegółowymi sprawozdaniami z posiedzeń COSAC oraz z kopiami ustaleń COSAC i odnośnymi odpowiedziami Komisji, zob. strona internetowa COSAC: <http://www.cosac.eu/en/> Informacje dotyczące COSAC można również znaleźć na stronie

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

⁸³ Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej odbywa się corocznie w państwie członkowskim sprawującym rotacyjną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie poprzedzającego roku. W 2018 r. spotkanie odbyło się w Tallinie w dniach 23 i 24 kwietnia. Więcej informacji:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed>

⁸⁴ Podczas obchodów Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego, które odbyły się w Parlamencie Europejskim w dniach 19 i 20 lutego 2018 r., głos zabrali wiceprzewodniczący Dombrovskis oraz komisarze Oettinger i Thyssen. Więcej informacji: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Podczas tej konferencji, która odbyła się w Wiedniu w dniach 17 i 18 września 2018 r., głos zabrał komisarz Moscovici. Więcej informacji:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee>

⁸⁶ Dwie konferencje odbyły się odpowiednio w dniach 15–17 lutego 2018 r. w Sofii oraz w dniach 11 i 12 października 2018 r. w Wiedniu. W obu uczestniczyła wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Federica Mogherini. Więcej informacji:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca> oraz <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc>

⁸⁷ Utworzona w 2018 r. Grupa ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu spotkała się dwukrotnie – w Sofii w dniach 18–19 marca z udziałem komisarzy Gabriel i Kinga i w Brukseli w dniach 24–25 września z udziałem komisarza Kinga.

przeanalizowali priorytety obu prezydencji, przyszłość Unii Europejskiej oraz (w Sofii) strategie makroregionalne.

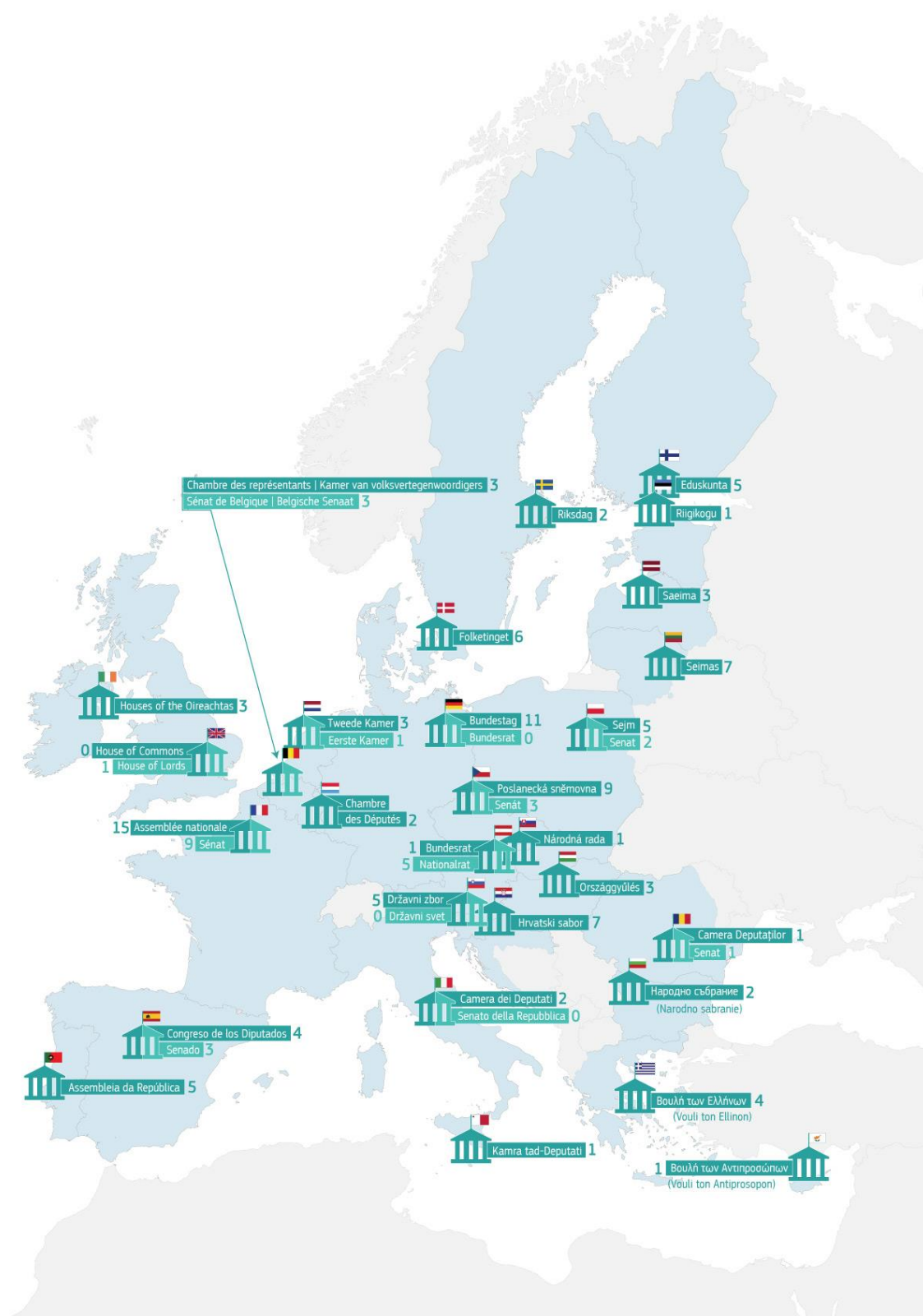
Na posiedzeniu plenarnym COSAC LIX, które odbyło się w dniach 17–19 czerwca 2018 r. w Sofii, omówiono osiągnięcia prezydencji bułgarskiej, integrację i sieć połączeń w regionie Bałkanów Zachodnich, Europejski filar praw socjalnych i politykę spójności po 2020 r.

W posiedzeniu plenarnym LX, które odbyło się w dniach 18–20 listopada 2018 r. w Wiedniu, uczestniczył wiceprzewodniczący Šefčovič, który omówił z delegatami obecną sytuację unii energetycznej. Delegaci przeanalizowali również aktualną sytuację prezydencji austriackiej, brexit (wyrażając zdecydowane poparcie dla głównego negocjatora Unii oraz dla umowy o wystąpieniu), politykę klimatyczną i unię energetyczną oraz przejrzystość stanowienia prawa Unii w świetle nadchodzących wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Komisja ustosunkowała się na piśmie do ustaleń przyjętych przez COSAC podczas dwóch posiedzeń plenarnych⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8>

Liczba wizyt członków Komisji w parlamentach narodowych i spotkań z parlamentami narodowymi w 2018 r. (łącznie dla wszystkich państw członkowskich: 140).



6. ROLA PARLAMENTÓW REGIONALNYCH

Parlamenty regionalne wnoszą pośredni wkład w stosunki Komisji z parlamentami narodowymi. Zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów podczas analizy zgodności projektów prawa Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości pod kątem wydawania uzasadnionych opinii parlament narodowy konsultuje się, w stosownych przypadkach, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze⁸⁹. Członkowie parlamentów regionalnych są również reprezentowani w Komitecie Regionów, który prowadzi działania monitorujące poprzez Sieć Monitorującą Stosowanie Zasady Pomocniczości i jej platformę internetową REGPEX, którą zaprojektowano, aby wspierać uczestnictwo parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze w mechanizmie wczesnego ostrzegania w zakresie pomocniczości⁹⁰.

W 2018 r. partnerzy REGPEX przekazali 95 przyczynków, z czego 75 przekazały parlamenty regionalne. Do najaktywniejszych parlamentów regionalnych należały: regionalne zgromadzenie ustawodawcze regionu Emilia-Romania (21 przyczynków), parlament kraju związkowego Bawarii (20 przyczynków) i parlament kraju związkowego Turyngii (10 przyczynków). Świadczy to o gwałtownym wzroście aktywności w porównaniu z 2017 r., kiedy to w REGPEX zarejestrowano jedynie 30 przyczynków parlamentów regionalnych (na 66 przyczynków partnerów REGPEX). Wnioski Komisji, do których parlamenty regionalne zgłosiły najwięcej uwag, dotyczyły Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej⁹¹, minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody oraz oceny technologii medycznych⁹².

Chociaż Traktaty nie zawierają przepisów jednoznacznie regulujących bezpośredni kontakt Komisji z parlamentami regionalnymi, w 2018 r. również niektóre parlamenty regionalne przekazały swoje opinie bezpośrednio Komisji. Dotyczyły one nie tylko zasady pomocniczości, ale także politycznych aspektów różnych wniosków Komisji. Komisja przyjęła do wiadomości wszystkie podniesione kwestie i odniosła się do nich w ogólny sposób w swoich odpowiedziach do parlamentów regionalnych.

Jednym z zadań grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” było zastanowienie się, w jaki sposób lepiej zaangażować władze regionalne i lokalne w przygotowanie i monitorowanie polityk Unii (zob. pkt 2.1). Kilka parlamentów regionalnych przedstawiło grupie zadaniowej przyczynki zawierające konstruktywne wnioski, w tym podczas wysłuchania publicznego, a także przeprowadziło dyskusje na ten temat w ramach grupy roboczej ds. pomocniczości Konferencji Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych (CALRE). Grupa zadaniowa zachęcała parlamenty narodowe, parlamenty regionalne i Komitet Regionów do usprawnienia komunikacji, między innymi przez efektywniejsze korzystanie z dostępnych im narzędzi informatycznych, w celu zapewnienia, aby procedura ustawodawcza i mechanizm kontroli zasady pomocniczości lepiej odzwierciedlały ich obawy.

⁸⁹ Art. 6 akapit pierwszy Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

⁹⁰ Więcej informacji na temat działań Komitetu Regionów podejmowanych w związku z kontrolą pomocniczości można znaleźć w pkt 2.4.

⁹¹ W związku z czym również parlamenty narodowe przekazały cztery uzasadnione opinie (zob. pkt 3.2).

⁹² Odpowiednio COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 i COM(2018) 51.

Przewodniczący Juncker spotkał się w ciągu roku z przedstawicielami wielu rządów i parlamentów regionalnych, w tym z przedstawicielami Flandrii, Walonii (Belgia), Bawarii, Nadrenii-Palatynatu (Niemcy) oraz Dolnej Austrii (Austria). Inni członkowie Komisji odbyli podobne spotkania.

7. PODSUMOWANIE

W 2018 r. zaobserwowano znaczny spadek ogólnej liczby **uzasadnionych opinii** otrzymanych przez Komisję (37 w porównaniu z 52 w 2017 r. i 65 w 2016 r.). Spadek ten nastąpił w kontekście mniej lub bardziej stabilnej liczby wniosków ustawodawczych przedstawionych przez Komisję oraz niemal identycznej ogólnej liczby otrzymanych opinii w porównaniu z 2017 r. Ponadto otrzymane uzasadnione opinie dotyczyły różnych obszarów polityki i w reakcji na żaden wniosek nie wpłynęły więcej niż cztery uzasadnione opinie parlamentów narodowych. Może to wynikać z zastosowania przez Komisję dobrze sprawdzonego i dodatkowo udoskonalonego Programu lepszego stanowienia prawa oraz z podjętego przez nią zobowiązania do uwzględniania zasad pomocniczości i proporcjonalności na wszystkich etapach kształtowania polityki, do oceny istniejących ram polityki przed przedstawieniem zmian legislacyjnych oraz do inicjowania działań na szczeblu europejskim tylko wtedy, gdy ich wartość dodana jest jednoznaczna.

Kontrola i monitorowanie zasady pomocniczości były również priorytetem dla Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów, a w konkluzjach Rady Europejskiej podkreślono potrzebę inteligentnego stosowania zasad lepszego stanowienia prawa, w tym zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Grupa zadaniowa ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” przeprowadziła międzyinstytucjonalny proces refleksji nad sposobem zapewnienia i poprawy stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W sprawozdaniu końcowym grupa zaleca, aby instytucje podejmowały działania następcze w celu poprawy zaangażowania parlamentów narodowych, a także władz regionalnych i lokalnych, w przygotowanie i monitorowanie przepisów i polityk Unii. Komisja odniosła się do prac grupy zadaniowej w dwóch komunikatach – w październiku 2018 r. i w kwietniu 2019 r. Przedstawiła ona szereg działań następczych, takich jak tworzenie zbiorczych odpowiedzi na uzasadnione opinie, i zaczęła wprowadzać je w życie w 2019 r., również w ramach zmienionego Programu lepszego stanowienia prawa.

W 2018 r. liczba opinii przedstawionych przez parlamenty narodowe w ramach **dialogu politycznego** utrzymywała się na wysokim poziomie (569 opinii), mniej więcej takim samym jak w 2017 r. (576), chociaż – w jeszcze większym stopniu niż w poprzednich latach – za dużą część tych opinii odpowiadało tylko kilka bardzo aktywnych izb. Stosunkowo niewielki odsetek uzasadnionych opinii (6,5 %) i – z drugiej strony – stosunkowo wysoki odsetek opinii z inicjatywy własnej lub opinii dotyczących inicjatyw nieustawodawczych (38 %) w porównaniu z łączną liczbą przedstawionych opinii świadczą o ciągłym zainteresowaniu parlamentów narodowych angażowaniem się w kwestie, które wykraczają poza aspekt pomocniczości inicjatyw Komisji, oraz w zapewnianie cennego wkładu do treści tych inicjatyw na jak najwcześniejszym etapie. Odzwierciedla to chęć parlamentów narodowych nie tylko do

wywierania wpływu na europejskie stanowiska swoich rządów oraz kontrolę tych stanowisk, ale również do brania aktywnego udziału w europejskim procesie podejmowania decyzji.

W związku z zobowiązaniem do rozwijania stosunków z parlamentami narodowymi podjętym przez obecną Komisję na samym początku jej funkcjonowania członkowie Komisji nadal prowadzili również regularne rozmowy z parlamentami narodowymi w 2018 r. Pokazuje to, jak wysoko instytucje europejskie cenią rolę parlamentów narodowych, które w zasadniczy sposób przyczyniają się do przybliżenia Unii jej obywatelom, tak aby stała się bardziej przejrzysta i dostępna.