



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.10.2018 r.
COM(2018) 490 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2017
W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I
PROPORCJONALNOŚCI**

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2017 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

1. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi dwudzieste piąte sprawozdanie roczne w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do stanowienia prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie to jest składane zgodnie z art. 9 protokołu nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”).

Sprawozdanie dotyczy tego, w jaki sposób instytucje i organy Unii Europejskiej wdrażały te dwie zasady w 2017 r. oraz czy praktyka zmieniła się w porównaniu z poprzednimi latami. Sprawozdanie zawiera również analizę wniosków Komisji, które w szczególności były przedmiotem uzasadnionych opinii wydanych przez parlamenty narodowe w danym roku. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz dialogu politycznego między parlamentami narodowymi a Komisją, niniejsze sprawozdanie należy uznać za uzupełnienie sprawozdania rocznego Komisji za rok 2017 w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi¹.

2. STOSOWANIE ZASAD PRZEZ INSTYTUCJE

2.1. Komisja

W 2017 r. Komisja Junckera kontynuowała wdrażanie swojego udoskonalonego Programu lepszego stanowienia prawa, który za pośrednictwem ściślejszych wytycznych i nowych możliwości w zakresie przekazywania informacji zwrotnych przez obywateli i zainteresowane strony (w tym portalu internetowego dotyczącego lepszego stanowienia prawa²) zapewnia, aby pomocniczość i proporcjonalność były brane pod uwagę na każdym etapie kształtowania polityki. Ponadto Komisja kontynuowała swoją praktykę polegającą na przeprowadzaniu oceny istniejących ram polityki przed przedstawieniem propozycji zmian legislacyjnych. W ramach tych ocen³ 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.

Obywatele i zainteresowane strony mogą również komunikować się z Komisją w sprawie ewentualnych nadmiernych obciążeń lub braku skuteczności istniejących środków regulacyjnych, a także w kwestiach związanych z pomocniczością i proporcjonalnością, korzystając z możliwości dostępnych na stronie internetowej Komisji „Zmniejsz formalności – wyraż swoją opinię”⁴ oraz dzięki platformie programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). W 2017 r. za pośrednictwem platformy programu sprawności i wydajności regulacyjnej opracowano 46 opinii, w tym zalecenia dla Komisji dotyczące sposobu uproszczenia procedur i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych w ramach istniejącego prawodawstwa UE. Komisja odnosi się do tych zaleceń, wdrażając swój program prac na 2018 r.

W lipcu 2017 r. Komisja przyjęła zmieniony zestaw wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa oraz towarzyszący im zestaw instrumentów. Przyjęcie zmienionych wytycznych miało na celu zapewnienie, aby wytyczne i zestaw instrumentów zostały zaktualizowane w świetle praktycznych doświadczeń zdobytych od czasu przyjęcia pakietu

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

³ W ramach ocen Komisji systematycznie ocenia się 5 kryteriów: skuteczność, wydajność, spójność, adekwatność i europejską wartość dodaną.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_pl.htm

dotyczącego lepszego stanowienia prawa w maju 2015 r. Komisja rozwinęła również swój portal dotyczący lepszego stanowienia prawa, ułatwiając obywatelom poruszanie się po jego zasobach.

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

W dniu 13 września 2017 r. przewodniczący Juncker w swoim orędziu o stanie Unii ogłosił, że powoła na wysokim szczeblu grupę zadaniową ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”. Jej zadania opisano w programie prac Komisji na 2018 r.: „Opierając się na dotychczasowych pracach Komisji, powinniśmy w dalszym ciągu działać na dużą skalę w sprawach ważnych. To oznacza, że nie będziemy regulować wszystkich aspektów życia codziennego obywateli. Musimy poważnie zastanowić się nad tym, by robić mniej, ale bardziej efektywnie, i oddać kompetencje państwom członkowskim w sprawach, w których jest to zasadne. Wykorzystując prace grupy zadaniowej pod kierunkiem pierwszego wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, [...] Komisja przedstawi swoje propozycje dalszych działań na rzecz zwiększenia pomocniczości, proporcjonalności i lepszego stanowienia prawa celem zapewnienia, by Unia działała tylko w tych obszarach, w których wnosi wartość dodaną”. Przewodniczący Juncker powołał grupę zadaniową w dniu 14 listopada ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2018 r.⁵. Grupa zadaniowa przedłożyła swoje sprawozdanie przewodniczącemu w dniu 10 lipca 2018 r.⁶. Przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) oraz Komitetu Regionów poproszono o wyznaczenie z instytucji, którym przewodniczą, członków do grupy zadaniowej, którzy następnie uczestniczyliby w niej we własnym imieniu. Następnie parlamenty narodowe (COSAC) oraz Komitet Regionów zgłosiły swoich członków grupy zadaniowej, natomiast Parlament Europejski postanowił tego nie robić.

Analiza pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa i towarzyszącym im „zestawem instrumentów”⁷ 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 stosuje zasadę pomocniczości zarówno w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych, jak i nieustawodawczych. Cel analizy jest dwójaki: po pierwsze, ocena, czy działanie prowadzone na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym jest wystarczające, aby osiągnąć wyznaczony cel; po drugie, ocena, 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 wykroczyć poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów⁸. Poszanowanie zasady proporcjonalności polega na zapewnieniu, aby podejście przyjęte w odniesieniu do danej polityki i skala jej

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl

⁸ Art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

interwencji regulacyjnej odpowiadały jej celowi. W ocenach skutków⁹, ocenach i kontrolach sprawności¹⁰ należy wyraźnie odnieść się do kwestii proporcjonalności.

Oceny skutków

W 2017 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej¹¹, która przeprowadza oceny w zakresie jakości ocen skutków¹², przeanalizowała 53 oceny skutków. Uznano, że 12 spośród tych ocen skutków wymaga udoskonalenia, jeżeli chodzi o zawartą w nich analizę pomocniczości i unijnej wartości dodanej. 30 opinii zawierało uwagi na temat proporcjonalności i porównania wariantów. Przedstawione poniżej przykłady ilustrują, w jaki sposób Rada oceniała zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w 2017 r.:

- W swojej negatywnej opinii na temat oceny skutków¹³ wniosku w sprawie unijnej współpracy w zakresie oceny technologii medycznych Rada ds. Kontroli Regulacyjnej podkreśliła, że jeden z wariantów strategicznych – stałej współpracy na poziomie UE w zakresie pełnych ocen technologii medycznych – wiązał się z istotnymi kwestiami w zakresie wykonalności, pomocniczości i proporcjonalności. Sprawozdanie zmieniono i uwzględniono w nim tę uwagę, z góry odrzucając ten wariant.
- W swojej pozytywnej opinii z zastrzeżeniami na temat oceny skutków¹⁴ inicjatywy zmieniającej dyrektywę w sprawie transportu kombinowanego Rada ds. Kontroli Regulacyjnej stwierdziła, że nie przedstawiono w dostateczny sposób argumentów dotyczących pomocniczości, zwłaszcza w kwestii włączenia ściśle krajowego transportu. Rada zwróciła się o dostarczenie dodatkowych dowodów potwierdzających fakt, że krajowe inicjatywy nie będą wystarczające, aby rozwiązać problem, oraz że skala działań będzie wymagała interwencji na poziomie UE. W zmienionym sprawozdaniu z oceny skutków zawarto dodatkowe argumenty mające na celu zilustrowanie transgranicznego wymiaru problemu, w tym uzasadnienie rozszerzenia środków wsparcia na działania krajowe.
- W negatywnej opinii na temat oceny skutków¹⁵ wniosku w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych w Unii Europejskiej Rada ds. Kontroli Regulacyjnej stwierdziła, że w sprawozdaniu nie uzasadniono konieczności działania na szczeblu unijnym oraz nie oceniono właściwie proporcjonalności wariantów. Zmienione sprawozdanie otrzymało drugą negatywną opinię Rady ds. Kontroli Regulacyjnej. Rada stwierdziła, że w sprawozdaniu w szczególności nie przedstawiono argumentów przemawiających za nowym prawem dotyczącym możliwości przenoszenia danych w ramach usług przetwarzania w chmurze. Kolegium przyjęło inicjatywę bez przepisów ustanawiających obowiązkową

⁹ W kontekście ocen skutków proporcjonalność stanowi kluczowe kryterium, jakie należy uwzględnić przy porównywaniu wariantów strategicznych.

¹⁰ Aby zapoznać się z bardziej szczegółowymi informacjami na temat wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa na potrzeby analiz pomocniczości i proporcjonalności, zob. sprawozdanie roczne za rok 2016 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, pkt 2.1.

¹¹ 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 są niezależni i wykonują obowiązki we własnym imieniu w oparciu o swoją wiedzę ekspercką. Rada przeprowadza kontrolę jakości ocen skutków, kontroli sprawności i szeroko zakrojonych ocen. Kwestie związane z pomocniczością i proporcjonalnością stanowią jeden z elementów wspomnianej kontroli jakości.

¹² Przeprowadzenie ocen skutków jest wymagane w przypadku, gdy oczekuje się, że dana inicjatywa polityczna wywoła znaczące skutki gospodarcze, społeczne lub środowiskowe. Oceny te obejmują analizę problemu, wskazanie możliwych wariantów strategicznych, określenie ich prawdopodobnych skutków i sposobu zapewnienia ich zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

możliwość przenoszenia danych w ramach usług przetwarzania w chmurze, ale zamiast tego przewidujących środki samoregulacji.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, w 2017 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wniosła wkład w poprawę analizy stopnia zgodności wniosków z zasadami pomocniczości i proporcjonalności i tym samym zapewniła kluczowe informacje na potrzeby procesu decyzyjnego Komisji w zakresie polityki.

Oceny i kontrole sprawności

Pomocniczość i proporcjonalność miały również kluczowe znaczenie dla retrospektywnych ocen i kontroli sprawności, które umożliwiają dokonanie oceny, czy działania UE rzeczywiście przynoszą oczekiwane rezultaty pod względem skuteczności, wydajności, spójności, adekwatności, oraz czy europejska wartość dodana nadal istnieje. W 2017 r. Komisja opublikowała 72 oceny i kontrole sprawności (oceny szerzej rozumianych obszarów polityki). Opublikowano trzy kontrole sprawności; pierwsza z nich dotyczyła systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) oraz oznakowania ekologicznego UE, druga polityki konsumenckiej, a trzecia obowiązków sprawozdawczości w obszarze środowiska¹⁶.

W 2017 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała 17 szeroko zakrojonych ocen i kontroli sprawności. W ramach tych ocen i kontroli Rada wydała zalecenia dotyczące usprawnień w ramach kategorii „adekwatność i europejska wartość dodana” w siedmiu przypadkach, w tym w sprawie programu LIFE¹⁷ (unijnego programu działań na rzecz środowiska i klimatu) oraz przepisów ogólnych prawa żywnościowego¹⁸. Tym samym wniosła wkład w poprawę analizy sposobu uwzględniania w ocenach i kontrolach sprawności zasady pomocniczości i proporcjonalności.

¹⁶ Platforma 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_pl

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Działania następcze w związku z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych

W 2017 r. Komisja otrzymała od parlamentów narodowych 52 **uzasadnione opinie**¹⁹ dotyczące zasady pomocniczości²⁰. Było to o 20 % mniej uzasadnionych opinii niż w 2016 r., kiedy to Komisja otrzymała 65 uzasadnionych opinii, co odpowiadało mniejszej ogólnej liczbie opinii otrzymanych w 2017 r.²¹. Odsetek uzasadnionych opinii w stosunku do ogólnej liczby otrzymanych opinii również spadł z 10,5 % w 2016 r. do 9 % w 2017 r.

Spośród 52 uzasadnionych opinii otrzymanych w 2017 r. 24 opinie skupiały się na czterech wnioskach Komisji. Wnioskiem, w związku z którym otrzymano największą liczbę uzasadnionych opinii, był wniosek w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej²² – Komisja otrzymała 11 uzasadnionych opinii dotyczących tego wniosku. W związku z dwoma wnioskami ustawodawczymi w tzw. „pakiecie usługowym”²³ otrzymano łącznie 9 uzasadnionych opinii, a w związku z wnioskiem w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów otrzymano 4 uzasadnione opinie²⁴. W związku z innymi wnioskami otrzymano od 1 do 3 uzasadnionych opinii. Wnioski, w związku z którymi Komisja otrzymała największą liczbę uzasadnionych opinii, opisano bardziej szczegółowo w rozdziale 3.

Spadek ogólnej liczby uzasadnionych opinii wydanych w 2017 r. zbiegł się z podobnym spadkiem liczby uzasadnionych opinii wydanych przez poszczególne izby. W 2017 r. 19 z 41 izb wydało uzasadnione opinie (w porównaniu z 26 w 2016 r.). Uzasadnione opinie zostały wydane przez następujące izby: *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska) (1), *Cortes Generales* (Hiszpania) (2), *Dáil and Seanad Éireann* (Irlandia) (3)²⁵, *Bundestag* (Niemcy) (6), *Bundesrat* (Niemcy) (3), *Sénat* (Francja) (7), *Assemblée nationale* (Francja) (2), *Senato della Repubblica* (Włochy) (1), *Országgyűlés* (Węgry) (2), *Eerste Kamer* (Niderlandy) (2), *Tweede Kamer* (Niderlandy) (2), *Bundesrat* (Austria) (6), *Senat* (Polska) (4), *Sejm* (Polska) (2), *Camera Deputaților* (Rumunia) (1), *Senatul* (Rumunia) (2), *Riksdag* (Szwecja) (4) oraz *House of Commons* (Zjednoczone Królestwo) (2).

2.3. Parlament Europejski

¹⁹ Liczba ta odpowiada łącznej liczbie opinii przekazanych przez izby parlamentu zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów. Uzasadnione opinie dotyczące jednocześnie więcej niż jednego dokumentu Komisji traktuje się zatem jako jedną uzasadnioną opinię. Dodatkowe szczegółowe informacje na ten temat przedstawiono w załączniku do niniejszego sprawozdania.

²⁰ Zob. załącznik do niniejszego sprawozdania.

²¹ 576 opinii otrzymanych przez Komisję w 2017 r. w porównaniu z 613 opiniami otrzymanymi w 2016 r.

²² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) {COM(2016) 861 final}.

²³ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym {COM(2016) 821} oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów {COM(2016) 822 final}.

²⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE {COM(2017) 253 final}.

²⁵ *Dáil* i *Seanad Éireann* przedłożyły jedną wspólną uzasadnioną opinię i każda z nich przyjęła jedną uzasadnioną opinię.

W 2017 r. Parlament Europejski oficjalnie otrzymał 421 pism od parlamentów narodowych zgodnie z protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności²⁶. 49 z nich stanowiło uzasadnione opinie, natomiast pozostałe 372 miały charakter przyczynków (były pismami niepodnoszącymi kwestii związanych ze zgodnością z zasadą pomocniczości). W celu porównania, w 2016 r. Parlamentowi Europejskiemu oficjalnie przekazano 76 uzasadnionych opinii i 333 przyczynki. Stosunek uzasadnionych opinii do przyczynków pozostaje mały, co wskazuje, że parlamenty narodowe postrzegają mechanizm kontroli zasady pomocniczości jako dodatkowy konstruktywny sposób przedstawiania swoich poglądów i obaw. Wszystkie pisma parlamentów narodowych są dostępne w CONNECT, bazie danych Parlamentu Europejskiego, w której znajdują się dokumenty przedłożone przez parlamenty narodowe²⁷.

Zgodnie z załącznikiem V do Regulaminu Parlamentu Europejskiego odpowiedzialność przekrojową za poszanowanie zasady pomocniczości ponosi Komisja Prawna. Co sześć miesięcy jeden z członków tej komisji zostaje mianowany stałym sprawozdawcą ds. pomocniczości na zasadzie rotacji pomiędzy grupami politycznymi. W pierwszej połowie 2017 r. funkcję stałego sprawozdawcy pełniła Mady Delvaux (grupa S&D / Luksemburg); w drugiej połowie roku zastąpiła ją Laura Ferrara (grupa EFDD / Włochy). Sprawozdawca podejmuje działania następcze w związku z otrzymanymi uzasadnionymi opiniami i może przekazywać kwestie podniesione w uzasadnionych opiniach do dyskusji w ramach komisji oraz kierować je do komisji właściwej rzeczowo dla zagadnień poruszanych w danym wniosku w celu przygotowania ewentualnych zaleceń.

Komisja Prawna sporządza również regularnie sprawozdanie dotyczące sprawozdań rocznych Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności. Mady Delvaux została powołana na sprawozdawcę w związku ze sprawozdaniem z inicjatywy własnej Parlamentu dotyczącym rocznych sprawozdań za 2015 r. i 2016 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności. W dniu 18 kwietnia 2018 r. podczas zgromadzenia plenarnego Parlament przyjął rezolucję w sprawie sprawozdania z inicjatywy własnej Parlamentu dotyczącego rocznych sprawozdań za 2015 r. i 2016 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności²⁸. Komisja Prawna wnosi również wkład w opracowywanie sprawozdań półrocznych sporządzanych przez Konferencję Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) poświęconych kwestiom związanym z pomocniczością.

Komisja Prawna jest odpowiedzialna za zapewnienie poszanowania zasady proporcjonalności – komisja bierze ten fakt pod uwagę przy wykonywaniu powierzonego jej zadania polegającego na weryfikowaniu podstawy prawnej wniosków i działaniu na rzecz lepszego stanowienia prawa.

Ponadto 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 przeprowadzanych przez Komisję i zwracanie uwagi na wszelkie obawy w tej kwestii, w szczególności obawy zgłoszone przez parlamenty narodowe i Komitet Regionów;
- 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

²⁶ 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 pomocniczości i proporcjonalności, pkt 2.3.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//PL>

Parlamentu dotyczących nowego prawodawstwa na podstawie art. 225 TFUE oraz kosztów braku działań na szczeblu UE; oraz

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

W 2017 r. Parlament Europejski przygotował 42 wstępne oceny przeprowadzonych przez Komisję ocen skutków, dwie oceny skutków merytorycznych poprawek Parlamentu, 11 europejskich ocen skutków *ex post* oraz pięć związanych z nimi dokumentów analizujących stan wdrożenia. Ponadto opracowano trzy sprawozdania dotyczące kosztów braku działań na szczeblu europejskim i dwie oceny europejskiej wartości dodanej. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego kontroluje również proces wdrażania istniejącego prawodawstwa UE i skuteczność tego prawodawstwa każdorazowo, gdy Komisja zapowie w swoim rocznym programie prac, że zamierza wprowadzić zmiany w tym prawodawstwie. W 2017 r. opracowano około 26 tego rodzaju „ocen procesu wdrażania”.

2.4. Rada Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 4 protokołu nr 2 do Traktatów Rada przekazuje parlamentom narodowym wszystkie projekty aktów ustawodawczych, które pochodzą od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W następstwie powyższego zobowiązania, na mocy art. 6 protokołu nr 2 Rada musi przekazać państwom członkowskim przedkładającym wniosek każdą opinię parlamentu narodowego w sprawie wniosku ustawodawczego pochodzącego od grupy państw członkowskich. Podobnie Rada przekazuje zainteresowanej instytucji opinie parlamentów narodowych dotyczące wniosków ustawodawczych pochodzących od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W dniu 27 lipca 2017 r. Rada przekazała parlamentom narodowym Zalecenie Europejskiego Banku Centralnego dotyczące decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany art. 22 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego²⁹.

W uzupełnieniu wymogów Traktatu Rada informuje również państwa członkowskie na bieżąco o opiniach parlamentów narodowych dotyczących wniosków ustawodawczych Komisji. W 2017 r. Sekretariat Rady przekazał delegacjom 38 uzasadnionych opinii otrzymanych zgodnie z przepisami protokołu nr 2 oraz 220 opinii wydanych w ramach dialogu politycznego³⁰.

2.5. Komitet Regionów³¹

Rok 2017 był rokiem, w którym prowadzono szeroko zakrojone dyskusje na temat przyszłości Europy, podczas których Komitet Regionów podkreślił znaczenie efektywnego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. W ramach piątego programu prac w zakresie pomocniczości Komitet monitorował szczególnie uważnie realizację trzech inicjatyw wybranych z programu prac Komisji na 2017 r. Ponadto Komitet ocenił zgodność wszystkich wniosków ustawodawczych, w odniesieniu do których wydał opinie, z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

W 2017 r. Komitet Regionów wydał 15 opinii dotyczących wniosków ustawodawczych. Komitet stwierdził, że większość z tych wniosków była zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W dwóch opiniach Komitet wyraził obawy mające znaczenie pod względem monitorowania pomocniczości i proporcjonalności.

W opinii dotyczącej „pakietu usługowego” wskazano na „ewentualny wpływ na krajowe procedury legislacyjne” oraz podkreślono, że „wnioski dotyczące e-karty usług, procedury powiadomień i badania proporcjonalności spowodują nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych”. W opinii Komitetu dotyczącej Europejskiego filaru praw socjalnych oraz dokumencie otwierającym debatę w sprawie wymiaru socjalnego Europy podkreślono, że należy odpowiednio uwzględniać lokalny i regionalny wymiar polityki społecznej.

W ramach programu prac w zakresie pomocniczości w sprawie trzech inicjatyw skonsultowano się z Grupą Ekspertów ds. Pomocniczości. W odniesieniu do wniosku dotyczącego

²⁹ 2017/0810 COD – CM 3730/17

³⁰ Odnotowano pewną rozbieżność między liczbą uzasadnionych opinii zarejestrowanych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję – wynikała ona z faktu, że nie wszystkie te instytucje otrzymały wszystkie uzasadnione opinie, lub z faktu, że stosowały one inne metody liczenia otrzymanych uzasadnionych opinii. Sekretariat Rady nie otrzymuje także systematycznie wszystkich opinii przekazywanych przez parlamenty narodowe.

³¹ Bardziej szczegółowy opis działań związanych z zasadą pomocniczości zawarto w rocznym sprawozdaniu w sprawie pomocniczości za 2017 r. wydanym przez Komitet Regionów, dostępnym po przyjęciu przez Prezydium Komitetu Regionów na stronie internetowej <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

rozporządzenia w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej eksperci stwierdzili, że nowe wnioski w sprawie instrumentów i warunków finansowych mają znaczący wpływ na beneficjentów oraz treść i procedurę wdrażania polityki na miejscu. Instytucje zarządzające na poziomie krajowym i regionalnym miały również poważne obawy co do wniosków. W opinii wskazano, że „nie przeprowadzono żadnej oceny skutków, a uzasadnienie z punktu widzenia zasady proporcjonalności nie znajduje poparcia w przedstawionych danych”. Ponadto [Komitet] w opinii „kwestionuje opinię Komisji Europejskiej, że wniosek ustawodawczy wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii, ponieważ wnioski dotyczące sektorowych aktów ustawodawczych wykraczają poza uzgodnienie tekstu z nowymi przepisami finansowymi mającymi zastosowanie do Unii”.

Drugie konsultacje dotyczyły pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. W odniesieniu do rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną respondenci podkreślili, że w szczególności w przypadku państw federalnych, w których we wdrażanie zaangażowanych jest wiele zainteresowanych stron, zaproponowane ramy czasowe są zbyt wąskie i niezgodne z procesem koordynacji stosowanym w państwach federalnych. W opinii Komitetu Regionów nie wyrażono obaw dotyczących pomocniczości, jednak wyrażono obawy związane z proporcjonalnością, „gdyż proponowany system zarządzania uznaje się za zbyt złożony, szczegółowy i wiążący się ze zbyt krótkimi okresami sprawozdawczymi. Komitet Regionów wolałby, aby wprowadzono system zarządzania za pośrednictwem dyrektywy zamiast rozporządzenia, co umożliwiłoby właściwe zaangażowanie władz regionalnych w państwach federalnych”.

W odniesieniu do wniosków w sprawie efektywności energetycznej i charakterystyki energetycznej budynków Komitet w swojej opinii podzielił poglądy wyrażone przez respondentów uczestniczących w konsultacjach oraz wskazał, że, biorąc pod uwagę podstawę prawną, art. 194 TFUE, nie obejmuje ona środków mających na celu zwalczanie ubóstwa energetycznego, które „powinny opierać się na postanowieniach art. 151 TFUE”. Komitet „odrzucił jednak wprowadzenie wskaźnika inteligentnego działania za pośrednictwem aktu delegowanego”. W opinii potwierdzono zgodność obydwu wniosków z zasadą proporcjonalności. W opinii Komitetu dotyczącej energii ze źródeł odnawialnych i rynku wewnętrznego energii elektrycznej potwierdzono zgodność z zasadą pomocniczości oraz wskazano potrzebę „szerszej analizy” na potrzeby oceny zgodności z zasadą proporcjonalności.

W odniesieniu do wniosku w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów skonsultowano się z Grupą Ekspertów ds. Pomocniczości. Otrzymano również kilka stanowisk za pośrednictwem platformy REGPEX – podsieci w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości stworzonej z myślą o parlamentach i rządach regionów posiadających kompetencje ustawodawcze – wskazujących, że wprowadzenie zaproponowanych środków nie jest konieczne, oraz że istniejące i obowiązujące krajowe środki i ustalenia są wystarczające. W opinii w sprawie tego wniosku potwierdzono zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W opinii podkreślono jednak, że „działanie Unii powinno pozostawiać tak duże pole dla podejmowania decyzji indywidualnych i krajowych, jak to możliwe, gdyż zgodnie z przyjętą praktyką dziedzina ta powinna być regulowana przez partnerów społecznych zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym.”

Poziom korzystania z REGPEX – systemu wczesnego ostrzegania dla władz regionalnych posiadających kompetencje ustawodawcze oraz źródła informacji i platformy ich wymiany między parlamentami regionalnymi i instytucjami rządowymi i samorządowymi na szczeblu regionalnym w związku z przygotowywaniem analiz zgodności z zasadą pomocniczości – wzrósł w 2017 r. Na platformie zamieszczono łącznie 66 przyczynków przekazanych przez partnerów REGPEX. Wśród najaktywniejszych partnerów należy wymienić Radę Związkową Austrii, instytucje rządowe i samorządowe kraju związkowego Dolna Austria, regionalne zgromadzenie ustawodawcze regionu Emilia-Romania oraz parlament kraju związkowego Turynia.

Zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatów parlamenty regionalne wnoszą wkład w kontrolę stosowania zasady pomocniczości przeprowadzaną przez parlamenty narodowe. Przed wydaniem uzasadnionej opinii dotyczącej projektu aktu ustawodawczego do parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze³².

Głównym wydarzeniem w obszarze pomocniczości była 8. międzyinstytucjonalna konferencja poświęcona pomocniczości zorganizowana wspólnie przez Komitet Regionów i Radę Związkową Austrii, która odbyła się w Wiedniu w dniu 4 grudnia 2017 r. Wzięło w niej udział ponad 200 uczestników z różnych krajowych i unijnych instytucji reprezentujących wszystkie poziomy sprawowania rządów³³. W ramach głównych wniosków wskazano, że obywateli nie zawsze wyraźnie informuje się o znaczeniu zasady pomocniczości, oraz że szerszej akceptacji polityk nie można osiągnąć bez właściwego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

2.6. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

W 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał istotne wyroki w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności, w których Sąd i Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że zasady te są przestrzegane w prawodawstwie Unii.

W sprawie Niemcy przeciwko Komisji z dnia 3 kwietnia 2017 r.³⁴ dotyczącej legalności decyzji Komisji (UE) 2015/2098 wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁵ Sąd stwierdził, że nie wykazano, iż Komisja przekroczyła zakres swojej kompetencji, wynikający z zastosowania zasady pomocniczości. Sąd podkreślił, że „podział ról między Komisją a władzami niemieckimi prowadzi do powierzenia tym ostatnim opracowania właściwych krajowych przepisów regulujących kwalifikowalność wydatków [...], Komisja jest jednak zobowiązana do skontrolowania, czy władze niemieckie faktycznie wypełniają swoje zobowiązania w tej dziedzinie, przy czym nie daje to jednak Komisji jakiegokolwiek uprawnienia pozwalającego jej na narzucenie szczególnych reguł w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego dotyczącego procedur scalania gruntów i odnowy wsi³⁶”.

Sprawa *Sotiropoulou i inni przeciwko Radzie* z dnia 3 maja 2017 r.³⁷ dotyczyła wniosku o odszkodowanie na podstawie art. 268 TFUE z tytułu straty i szkody, jakie wnioskodawcy ponieśli w wyniku radykalnego obniżenia ich emerytur w Grecji. Zaskarżone decyzje³⁸ dotyczą m.in. określenia szczegółowych środków, polityk i interwencji w systemie zabezpieczenia społecznego i systemie emerytalnym. Sąd stwierdził, że decyzje skierowane do państwa

³² Więcej informacji na temat roli parlamentów regionalnych w przeprowadzaniu kontroli stosowania zasady pomocniczości i ich wkładu w stanowienie prawa Unii znajduje się w sprawozdaniu rocznym w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, sekcja 3.

³³ Dodatkowe informacje o wynikach konferencji znajdują się na stronie internetowej: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>

³⁴ Wyrok z dnia 3 kwietnia 2017 r., sprawa T-28/16 Niemcy przeciwko Komisji, EU:T:2017:242.

³⁵ Decyzja (UE) 2015/2098 z dnia 13 listopada 2015 r. wyłączająca z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

³⁶ *Ibid*, pkt 110.

³⁷ Wyrok z dnia 3 maja 2017 r., sprawa T-531/14 *Leïmonia Sotiropoulou i inni przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2017:297.

³⁸ Decyzje 2010/320/UE z dnia 8 czerwca 2010 r., 2010/486/UE z dnia 7 września 2010 r., 2011/57/UE z dnia 20 grudnia 2010 r., 2011/257/UE z dnia 7 marca 2011 r., 2011/734/UE z dnia 12 lipca 2011 r., 2011/791/UE z dnia 8 listopada 2011 r., 2012/211/UE z dnia 13 marca 2012 r. oraz 2013/6/UE z dnia 4 grudnia 2012 r.

członkowskiego w celu zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu nie naruszają zasady pomocniczości określonej w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej ani zasady przyznania kompetencji. Decyzje te przyjęto w celu wzmocnienia nadzoru budżetowego oraz wezwano w nich państwa członkowskie do podjęcia „środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu”³⁹.

Sprawa *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu* z dnia 16 maja 2017 r.⁴⁰ dotyczyła skargi o unieważnienie na podstawie art. 263 TFUE wniesionej przez niemiecki bank inwestycji i rozwoju przeciwko decyzji Europejskiego Banku Centralnego uznającej niemiecki bank za „istotny podmiot”. W związku z tym strona skarżąca podlegała bezpośredniemu nadzorowi Europejskiego Banku Centralnego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Strona skarżąca argumentowała, że, biorąc pod uwagę jej niski profil ryzyka, odpowiedni nadzór nad nią mogą sprawować właściwe organy krajowe.

Sąd przypomniał, że zasada pomocniczości znajduje zastosowanie jedynie w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii⁴¹. W tym względzie Sąd stwierdził, że na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 (rozporządzenie podstawowe) Europejski Bank Centralny posiada wyłączną kompetencję⁴², co doprowadziło do wniosku, iż zasada pomocniczości jest pozbawiona znaczenia⁴³.

W tym samym wyroku Sąd stwierdził, że zasada proporcjonalności nie została naruszona, ponieważ akty przyjęte przez Europejski Bank Centralny są odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez uregulowanie. Europejski Bank Centralny podjął decyzję o sprawowaniu bezpośredniego nadzoru zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1024/2013, co nie wiąże się z koniecznością wykazania w poszczególnych przypadkach, że jego cele można równie dobrze zrealizować za pośrednictwem bezpośredniego nadzoru sprawowanego przez organy krajowe.

Sprawa *Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej* z dnia 6 września 2017 r.⁴⁴ dotyczy proporcjonalności decyzji Rady ustanawiającej mechanizm relokacji dotyczący obywateli państw trzecich, którzy w sposób nieuregulowany przybyli do Grecji lub Włoch w lipcu i sierpniu 2015 r.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że zaskarżone środki przyjmowane w dziedzinie wspólnej unijnej polityki azylowej są rezultatem decyzji mających co do zasady podłoże polityczne oraz skomplikowanych ocen, które co więcej podejmowane są w krótkim czasie, tak aby działania w odpowiedzi na „nadzwyczajną sytuację” w rozumieniu tego postanowienia, mogły być szybkie i konkretne. W związku z tym Trybunał potwierdził, że zaskarżona decyzja jest odpowiednia i niezbędna do realizacji celu, którego osiągnięciu służy. „Rada miała podstawy, aby uznać, w ramach przysługujących jej w tym względzie szerokich uprawnień dyskrecjonalnych, że podział osób relokowanych musi mieć charakter wiążący ze względu na nadzwyczajną sytuację, w jakiej przyjmowana była zaskarżona decyzja”⁴⁵. Ponadto obecność różnych mechanizmów dostosowawczych przewidzianych w zaskarżonej decyzji świadczyła o tym, że przewidziany w sposób ogólny w zaskarżonej decyzji mechanizm relokacji umożliwia uwzględnienie, w sposób proporcjonalny, konkretnej sytuacji każdego państwa członkowskiego.

³⁹ Wyrok z dnia 3 maja 2017 r., sprawa T-531/14 *Leïmonia Sotiropoulou i inni przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2017:297, pkt 73.

⁴⁰ Wyrok Sądu z dnia 16 maja 2017 r., sprawa T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, EU:T:2017:337.

⁴¹ *Ibid*, pkt 65.

⁴² Wyrok z dnia 16 maja 2017 r., sprawa T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, EU:T:2017:337, pkt 54.

⁴³ *Ibid*, pkt 65.

⁴⁴ Wyrok z dnia 6 września 2017 r., sprawa C-643/15 i C-647/15 *Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Pkt 246.

3. NAJWAŻNIEJSZE PRZYPADKI WNIOSKÓW BUDZĄCYCH ZASTRZEŻENIA CO DO ZGODNOŚCI Z ZASADAMI POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

3.1. Wnioski, których w 2017 r. dotyczyła największa liczba uzasadnionych opinii

W niniejszym rozdziale przedstawiono cztery wnioski ustawodawcze, których w 2017 r. dotyczyły ponad cztery uzasadnione opinie. W zakresie, w jakim wnioski stanowią część większych pakietów, zostały one bardziej kompleksowo opisane w sprawozdaniu rocznym w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi.

- *Wniosek w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej*

W dniu 30 listopada 2016 r. Komisja przedstawiła pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” ukierunkowany na dostosowanie rynku energii elektrycznej do elastyczności, dekarbonizacji i innowacyjności poprzez zapewnienie niezakłóconych sygnałów rynkowych, składający się z ośmiu wniosków ustawodawczych, z których cztery dotyczą dostaw energii elektrycznej. W odniesieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej⁴⁶ Komisja otrzymała 11 uzasadnionych opinii⁴⁷ zawierających szereg argumentów⁴⁸. Niektóre izby parlamentu stwierdziły, że wniosek negatywnie wpłynie na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej przez państwa członkowskie. Inne były zaniepokojone w związku z dodatkowymi uprawnieniami przekazywanymi Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, a jeszcze inne ponownie wyraziły obawy, że wniosek wpłynie na prawo państw członkowskich do wyboru ich własnego koszyka energetycznego. Ponadto niektóre parlamenty odniosły się krytycznie do określonych we wniosku przepisów dotyczących układu obszarów rynkowych, proponowanego ustanowienia regionalnych centrów operacyjnych, które miałyby działać w interesie regionów, lub proponowanego uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych.

W swojej odpowiedzi na obawy parlamentów narodowych dotyczące pomocniczości, Komisja podkreśliła, że wnioski w ramach pakietu energetycznego opracowano z pełnym poszanowaniem praw i prerogatyw państw członkowskich do wyboru ich własnego koszyka energetycznego, które przysługują im na podstawie Traktatów. Komisja argumentowała, że proponowane zmiany są konieczne, aby osiągnąć cel zintegrowanego europejskiego rynku energii elektrycznej, którego nie można zrealizować – pod względem prawnym i praktycznym – wyłącznie na poziomie krajowym w równie efektywny sposób. Komisja stwierdziła również, że dowody wskazywały, iż oddzielne podejścia krajowe spowodowały opóźnienia we wdrażaniu wewnętrznego rynku energii, co skutkowało nieoptymalnymi i niespójnymi środkami regulacyjnymi, zbędnym powielaniem interwencji i opóźnieniami w usuwaniu nieskutecznych mechanizmów rynkowych. W odniesieniu do układów obszarów rynkowych Komisja podkreśliła, że obowiązujące prawodawstwo UE przewiduje merytoryczne wymogi dotyczące obszarów rynkowych. Jeżeli chodzi o regionalne centra operacyjne, Komisja podkreśliła konieczność utworzenia regionalnych podmiotów, które miałyby działać niezależnie w interesie całego regionu, aby uniknąć nieefektywnych rozwiązań wynikających z braku porozumienia między operatorami systemu przesyłowego.

⁴⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) {COM(2016) 861 final}.

⁴⁷ Od *Bundesrat* (Austria), *Poslanecká sněmovna* (Republika Czeska), *Bundesrat* (Niemcy), *Bundestag* (Niemcy), *Congreso de los Diputados* (Hiszpania), *Sénat* (Francja), *Országgyűlés* (Węgry), *Sejmu* (Polska), *Senatu* (Polska), *Camera Deputaţilor* (Rumunia) oraz *Senat* (Rumunia).

⁴⁸ Komisja otrzymała również trzy opinie w ramach dialogu politycznego od następujących parlamentów narodowych: *Senat*, (Republika Czeska), *Folketing* (Dania) oraz *Assembleia da República* (Portugalia).

- *Dwa wnioski z pakietu usługowego*

W ramach tzw. „pakietu usługowego”, w skład którego wchodzi komunikat i cztery wnioski ustawodawcze, przedstawionego w dniu 10 stycznia 2017 r., ukierunkowanego na pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku, Komisja przyjęła (i) wniosek dotyczący dyrektywy określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług⁴⁹ oraz (ii) wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie sprawniejszego powiadamiania o projektach przepisów krajowych w dziedzinie usług⁵⁰, co doprowadziło do wydania łącznie dziewięciu uzasadnionych opinii⁵¹. Wniosek dotyczący procedury powiadomień ma na celu umożliwienie zarówno organom europejskim, jak i państwom członkowskim wyrażenie potencjalnych obaw dotyczących prawnych niespójności między prawem unijnym i krajowym na wczesnym etapie stanowienia prawa krajowego. Celem wniosku w sprawie oceny proporcjonalności przepisów krajowych dotyczących zawodów regulowanych jest zapewnienie, aby państwa członkowskie przed ustanowieniem przepisów krajowych dotyczących zawodów regulowanych przeprowadzały kompleksową i przejrzystą analizę proporcjonalności.

W odniesieniu do wniosku ustanawiającego procedurę powiadomień parlamenty narodowe wyraziły obawę, że za pośrednictwem tego wniosku Komisji i innym państwom członkowskim zostanie przyznane prawo do ingerencji w krajową procedurę ustawodawczą, co doprowadzi do okresów zawieszenia powodujących znaczne opóźnienia, w związku z czym wniosek stanowi naruszenie suwerenności państwa. Jeżeli chodzi o wniosek ustanawiający analizę proporcjonalności, parlamenty argumentowały, że inicjatywa stanowi dodatkową i zbędną przeszkodę dla prawodawstwa krajowego, że działanie UE na rzecz zdrowia publicznego i turystyki powinno być jedynie uzupełnieniem działania na poziomie krajowym oraz że wniosek doprowadzi do tego, że poziom harmonizacji będzie sprzeczny z przepisami Traktatu dotyczącymi zdrowia, transportu i turystyki.

W swoich odpowiedziach skierowanych do parlamentów narodowych Komisja broniła swojego wniosku ustanawiającego procedurę powiadomień, twierdząc, że jest zrównoważony i proporcjonalny, uwzględnia z jednej strony specyfikę sektora usług i konieczność wprowadzenia skutecznego narzędzia zapewnienia zgodności z przepisami UE, a z drugiej strony wymóg dotyczący uznawania procesu podejmowania decyzji na poziomie krajowym. Komisja odniosła się do istotnych ograniczeń istniejącej procedury, które podkreśliła w swojej ocenie skutków, oraz do faktu, że w wyniku konsultacji publicznych 80 % respondentów, w tym niemal trzy czwarte wszystkich organów publicznych biorących udział w konsultacjach, uznało obowiązującą procedurę powiadomień za niezadowalającą. W odniesieniu do wniosku ustanawiającego analizę proporcjonalności Komisja przypomniała, że Komisja w niewielkim stopniu koordynuje sposób, w jaki państwa członkowskie powinny oceniać, czy wymogi, które mają zostać przyjęte, są zgodne z zasadą proporcjonalności, i w żaden sposób nie przesądza o wyniku krajowego procesu legislacyjnego. Ponadto wniosek pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie włączenia analizy proporcjonalności do ich istniejących struktur.

⁴⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniającej dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym {COM(2016) 821 final}.

⁵⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów {COM(2016) 822 final}.

⁵¹ Spośród łącznej liczby 14 uzasadnionych opinii wydanych w odniesieniu do wszystkich wniosków w ramach pakietu. Otrzymano cztery opinie dotyczące wniosku COM(2016) 821 od *Assemblée nationale* (Francja), *Sénat* (Francja), *Bundestag* (Niemcy) oraz *Bundesrat* (Niemcy), oraz pięć opinii dotyczących wniosku COM(2016) 822 od *Assemblée nationale* (Francja), *Sénat* (Francja), *Bundestag* (Niemcy), *Bundesrat* (Niemcy) oraz *Bundesrat* (Austria).

- *Wniosek dotyczący równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów*

Wniosek ten, przyjęty w dniu 26 kwietnia 2017 r.⁵², stanowi część większego pakietu środków opracowanych, aby zapewnić wdrożenie zasady równouprawnienia płci w kontekście możliwości rynku pracy i sposobu traktowania pracowników. Wniosek określa nowe lub wyższe minimalne standardy mające na celu stworzenie większej konwergencji między państwami członkowskimi poprzez zachowanie i rozszerzenie istniejących praw. Główne elementy wniosku obejmują usprawnienie istniejącego systemu urlopu rodzicielskiego poprzez ułatwienie pierwszym żywicielom rodziny skorzystania z urlopu dzięki zmianom w kwestii wynagrodzenia, elastyczności i braku możliwości przenoszenia części urlopu na drugiego rodzica. Ponadto wniosek ma na celu wprowadzenie urlopu opiekuńczego i urlopu ojcowskiego oraz prawa do złożenia wniosku o elastyczną organizację pracy dla wszystkich pracujących rodziców dzieci w wieku do 12 lat oraz osób opiekujących się niesamodzielnymi krewnymi.

Komisja otrzymała cztery uzasadnione opinie⁵³ dotyczące wniosku, zawierające szereg argumentów⁵⁴. Niektóre z obaw dotyczyły rzekomej ingerencji wniosku w sprawy pozostające w zakresie kompetencji krajowych oraz faktu, że wniosek nakłada szereg szczegółowych przepisów, nie uwzględniając istnienia krajowych rozwiązań systemowych ukierunkowanych na realizację tego samego celu; w związku z tym niektóre parlamenty argumentowały, że unijna wartość dodana nie została wykazana w sposób wyraźny.

W swoich odpowiedziach dla parlamentów narodowych Komisja wyjaśniła, że w obowiązującym prawodawstwie europejskim znajdują się już przepisy dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w obszarze równouprawnienia płci na rynku pracy, który to fakt odzwierciedla wspólne porozumienie, że działanie na poziomie Unii Europejskiej jest konieczne i zgodne z zasadą pomocniczości. Komisja odpowiedziała również, że proponowana dyrektywa uznaje ustanowione już ustalenia krajowe w obszarze urlopów ze względów rodzinnych oraz elastycznej organizacji pracy, ponieważ określa ona jedynie minimalne standardy, tym samym umożliwiając państwom członkowskim podtrzymanie bardziej korzystnych przepisów lub ich wprowadzenie. Zdaniem Komisji działanie na poziomie Unii Europejskiej jest w związku z tym konieczne w celu zapewnienia, aby było możliwe osiągnięcie wystarczających postępów we wszystkich państwach członkowskich.

3.2. „Żółta kartka” – procedury i wyniki polityczne – przypadek Prokuratury Europejskiej

W 2017 r. prawodawca Unii po raz pierwszy przyjął wniosek ustawodawczy, na podstawie którego uruchomiona została tzw. procedura „żółtej kartki” na mocy art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 do Traktatów.

Wniosek ten dotyczył rozporządzenia Rady ustanawiającego Prokuraturę Europejską (EPPO)⁵⁵, który Komisja przyjęła w dniu 17 lipca 2013 r. Celem wniosku było utworzenie Prokuratury Europejskiej i uprawnienie jej do przeprowadzania dochodzeń i ścigania sprawców przestępstw wpływających na interesy finansowe Unii. Prokuratura Europejska byłaby organem UE składającym się ze szczebla centralnego i szczebla zdecentralizowanego. W 2013 r. Komisja

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Od *Eerste Kamer* (Niderlandy), *Tweede Kamer* (Niderlandy), Sejmu (Polska) oraz Senatu (Polska).

⁵⁴ Komisja otrzymała również sześć opinii w ramach dialogu politycznego od następujących parlamentów narodowych: *Senat* (Republika Czeska), *Folketing* (Dania), *Senato della Repubblica* (Włochy), *Assembleia da República* (Portugalia), *Camera Deputaţilor* (Rumunia) oraz *Cortes Generales* (Hiszpania).

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

otrzymała od parlamentów narodowych 13 uzasadnionych opinii⁵⁶ dotyczących wniosku, reprezentujących 18 z 56 możliwych głosów, tzn. jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym⁵⁷. Obawy wyrażane w uzasadnionych opiniach przez izby dotyczyły m.in. tego, że Komisja w niewystarczający sposób uzasadniła zgodność wniosku z zasadą pomocniczości, że istniejące mechanizmy obowiązujące w państwach członkowskich są wystarczające oraz że niemożliwe jest wykazanie wartości dodanej środków. Parlamente wyraziły również obawy związane ze strukturą i zakresem kompetencji Prokuratury.

Po potwierdzeniu uruchomienia procedury „żółtej kartki” określonej w protokole nr 2 Komisja przeprowadziła przegląd wniosku i w następstwie tego przeglądu w dniu 27 listopada 2013 r. wydała komunikat⁵⁸, w którym starannie przeanalizowano otrzymane uzasadnione opinie z punktu widzenia zasady pomocniczości. W szczególności Komisja stwierdziła, że w uzasadnieniu i ocenie skutków w wystarczający sposób wyjaśniono przyczyny, dla których działanie na poziomie krajowym byłoby niewystarczające do osiągnięcia celu strategicznego oraz dlaczego z kolei działanie na poziomie unijnym umożliwiłoby jego osiągnięcie. Na tej podstawie Komisja podjęła decyzję o podtrzymaniu wniosku.

Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające Prokuraturę Europejską w dniu 12 października 2017 r.⁵⁹. Rozporządzenie zostało przyjęte w drodze procedury wzmocnionej współpracy⁶⁰ przez 16⁶¹ z 28 państw członkowskich. Do dnia wejścia w życie rozporządzenia kolejne sześć państw członkowskich dołączyło do wzmocnionej współpracy. Cztery z 11 państw członkowskich, których izby parlamentarne przedłożyły uzasadnione opinie, jak dotąd nie podjęły decyzji o uczestnictwie we wzmocnionej współpracy (Węgry, Irlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo). Siedem państw członkowskich, których izby parlamentarne przedłożyły uzasadnione opinie (Cypr, Republika Czeska, Francja, Malta, Niemcy, Rumunia i Słowenia), dołączyły do wzmocnionej współpracy. Rozporządzenie przyjęte przez Radę różni się od pierwotnego wniosku Komisji w szeregu istotnych kwestii, co ma na celu częściowe odzwierciedlenie głównych obaw wyrażonych przez parlamente narodowe i w związku z tym ich uwzględnienie w procesie legislacyjnym: obecnie rozporządzenie przewiduje, że oprócz Europejskiego Prokuratora Generalnego jeden prokurator europejski z każdego uczestniczącego państwa członkowskiego będzie obecny na szczeblu centralnym, tworząc Kolegium Prokuratury Europejskiej. Podobnie Prokuratura nie posiada już wyłącznych kompetencji, ale kompetencje dzielone w zakresie przestępstw określonych w dyrektywie w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁶². Komisja zamierza przeprowadzić szczegółowy przegląd dotyczący niedawno ustanowionej Prokuratury

⁵⁶ Od *Vouli ton Antiprosopon* (Cypr) (2 głosy), *Senát* (Republika Czeska) (1 głos), *Sénat* (Francja) (1 głos), *Országgyűlés* (Węgry) (2 głosy), *Houses of the Oireachtas* (Irlandia) (obie izby – 2 głosy), *Kamra tad-Deputati* (Malta) (2 głosy), *Camera Deputaţilor* (Rumunia) (1 głos), *Državni zbor* (Słowenia) (1 głos), *Riksdag* (Szwecja) (2 głosy), *Eerste Kamer* (Niemcy) (1 głos), *Tweede Kamer* (Niemcy) (1 głos), *House of Commons* (Zjednoczone Królestwo) (1 głos) oraz *House of Lords* (Zjednoczone Królestwo) (1 głos).

⁵⁷ Każdy parlament narodowy posiada dwa głosy; w przypadku gdy parlament narodowy jest dwuizbowy, każda izba dysponuje jednym głosem. Każda izba jest uprawniona do niezależnego wydawania uzasadnionych opinii. Na podstawie art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 jedynie 14 głosów było wymaganych, aby uruchomić procedurę „żółtej kartki”, ponieważ przyjęty wniosek dotyczył przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1. Parlament Europejski wyraził zgodę na wzmocnioną współpracę dnia 5.10.2017 r., zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//PL>

⁶⁰ Zob. art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 326-334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁶¹ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Cypr, Niemcy, Hiszpania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia oraz Słowacja.

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

Europejskiej, zwłaszcza w celu ocenienia, czy będzie ona w pełni efektywna, jeżeli chodzi o ochronę interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi.

4. PODSUMOWANIE

Tak jak w poprzednich latach zasady pomocniczości i proporcjonalności pozostawały w centrum debat legislacyjnych w 2017 r. Wszystkie instytucje zaangażowane w proces decyzyjny na poziomie europejskim aktywnie uczestniczyły w zapewnianiu stosowania tych zasad i ich monitorowania. Parlamente narodowe w dalszym ciągu intensywnie stosują mechanizm kontroli zasady pomocniczości, przedkładając dużą liczbę uzasadnionych opinii, a parlamente regionalne mające kompetencje ustawodawcze również w dalszym ciągu angażują się w mechanizm kontroli zasady pomocniczości w istotnych dla nich kwestiach. Do najważniejszych działań Komisji należała dalsza realizacja jej Programu lepszego stanowienia prawa oraz praktykowana przez nią ocena istniejących ram polityki przed przedstawieniem propozycji zmian legislacyjnych. Kwestie związane z kontrolą i monitorowaniem zgodności z zasadą pomocniczości były również ważnym elementem programu działań Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów.

Rok 2017 był również rokiem, w którym prawodawca Unii po raz pierwszy przyjął wniosek ustawodawczy, na podstawie którego uruchomiona została tzw. procedura „żółtej kartki”, a mianowicie wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Prokuraturę Europejską. Po latach negocjacji rozporządzenie zostało ostatecznie przyjęte w drodze procedury wzmocnionej współpracy i choć różniło się w kilku aspektach od pierwotnego wniosku Komisji, skutkowało ustanowieniem nowej Prokuratury.

Instytucje na wszystkich szczeblach były również zaangażowane w proces refleksji nad sposobem zapewnienia i udoskonalenia stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlament Europejski omawiał kwestie związane z pomocniczością i proporcjonalnością w ramach swoich regularnych sprawozdań przygotowywanych z własnej inicjatywy. Komisja zapoczątkowała międzyinstytucjonalną refleksję poprzez ustanowienie grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” pod kierownictwem pierwszego wiceprzewodniczącego, który przedłożył swoje pierwsze sprawozdanie przewodniczącemu Junckerowi w dniu 10 lipca 2018 r. W końcowym sprawozdaniu⁶³ przedłożonym przewodniczącemu Junckerowi w dniu 10 lipca 2018 r. grupa zadaniowa przedstawiła propozycje udoskonań w ramach istniejącej struktury dotyczące lepszego angażowania parlamentów narodowych i regionalnych oraz władz regionalnych i lokalnych w opracowywanie i wdrażanie przepisów Unii oraz wskazała usprawnienia, które wymagałyby zmiany Traktatów. W komunikacie przyjętym w związku z niniejszym sprawozdaniem⁶⁴ Komisja określa, jakie działania następcze zamierza podjąć ze swojej strony w związku z zaleceniami grupy zadaniowej w kontekście programu Komisji dotyczącego lepszego stanowienia prawa, a także w związku ze swoim nadal aktualnym zobowiązaniem do podjęcia działań na szczeblu europejskim jedynie wówczas, gdy ich wartość dodana na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym jest oczywista.

Wyniki prac grupy zadaniowej będą stanowiły wkład w wysiłki mające na celu jeszcze mocniejsze osadzenie pomocniczości i proporcjonalności w procedurach roboczych głównych zainteresowanych stron.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.