

Maj 2007 r.

**Siódmy raport półroczny:  
zmiany stosowanych w Unii Europejskiej  
procedur i praktyk dotyczących  
kontroli parlamentarnej**



przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na  
XXXVII Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach  
Wspólnotowych i Europejskich  
Parlamentów Unii Europejskiej

13-15 maja 2007 r.  
Berlin

# ÓSMY RAPORT PÓŁROCZNY: ZMIANY STOSOWANYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PROCEDUR I PRAKTYK DOTYCZĄCYCH KONTROLI PARLAMENTARNEJ

Estoril, 14-15 października 2007

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	5
Streszczenie .....	7
<b>1. Ocena kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przeprowadzonej przez COSAC .....</b>	<b>9</b>
1.1 Dodatkowa wartość dla większości parlamentów narodowych .....	9
1.2 Wpływ na procedury? .....	11
1.3 Kwestia terminów .....	12
1.4 Potrzeba dalszego wyjaśnienia zasad pomocniczości i proporcjonalności .....	13
1.5 Znaczenie oceny podstawy prawnej .....	15
1.6 Wezwanie do kontynuowania testów pomocniczości i proporcjonalności w ramach COSAC .....	16
1.6.1 Jak wybierać propozycje do kontroli? .....	17
1.6.2 Proponowane dalsze działania .....	17
1.7 Wnioski i zalecenia .....	17
1.7.1 Przyszłe kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności .....	18
1.7.2 Zasady pomocniczości i proporcjonalności .....	18
1.7.3 Wymiana najlepszych praktyk i informacji .....	19
1.7.4 Możliwe dalsze działania dotyczące pomocniczości i proporcjonalności .....	19
<b>2. Ocena współpracy z Komisją Europejską .....</b>	<b>20</b>
2.1 Dodatkowa wartość: zwiększenie informacji i świadomości .....	20
2.1.1 Otrzymywanie informacji .....	21
2.1.2 Rodzaje badanych dokumentów .....	22
2.1.3 Potrzebne lub rozważane zmiany proceduralne dotyczące nowego mechanizmu .....	22
2.2 Dialog z komisją .....	23
2.2.1 Przedstawienie opinii Komisji .....	23
2.2.2 Odpowiedzi Komisji .....	24
2.2.3 Poprawa współpracy z Komisją .....	25
2.3 Wnioski .....	26
<b>3. Stan debaty nad przyszłością Europy .....</b>	<b>28</b>
3.1 Stan procesu ratyfikacji .....	28
3.1.1 Ratyfikacja przez państwa członkowskie .....	28
3.1.2 Reakcja na odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego .....	29
3.2 Wkład Parlamentu Europejskiego .....	30
3.3 Wymiar parlamentarny dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej .....	31
3.3.1 Wspólne spotkania parlamentarne dotyczące przyszłości Europy .....	31
3.3.2 Inne działania międzyparlamentarne .....	31
3.4 Dalsze działania .....	32
3.4.1 Wariant „traktat plus” .....	32

3.4.2	Wariant „merytoryczny” .....	32
3.4.3	Wariant „minitraktatu” lub „traktatu fundamentalnego” .....	32
3.4.4	Inne warianty .....	33
<b>4.</b>	<b>Zmiana klimatu i ochrona klimatu – polityka Unii Europejskiej .....</b>	<b>34</b>
4.1	Uwarunkowania międzynarodowe .....	35
4.1.1	Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC).....	35
4.1.2	Działania po roku 2012 .....	36
4.2	Działania na poziomie Unii Europejskiej.....	37
4.2.1	Europejski System Handlu Emisjami (EU-ETS) .....	38
4.2.2	Europejski Program dotyczący zmian klimatu (ECCP) .....	39
4.2.3	Kompleksowy pakiet „Energia-Zmiany Klimatu” .....	39
4.2.3.1	Polityka energetyczna dla Europy/Ograniczenie globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza.....	40
4.2.3.2	Redukcja emisji CO2 z lekkich pojazdów użytkowych i samochodów osobowych.....	41
4.2.3.3	Rynkowe instrumenty polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych .....	41
4.3	Wymiar parlamentarny .....	42

Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej

SEKRETARIAT COSAC

ATR 01 K048, 2, rue d'Ardenne, B-1047 Bruksela, Belgia  
e-mail: [secretariat@cosac.eu](mailto:secretariat@cosac.eu) | faks: +32 2 230 0234



# Wstęp

---

Niniejszy dokument jest siódmym raportem półrocznym Sekretariatu Konferencji COSAC.

## **Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC**

Na XXX spotkaniu COSAC ustalono, że Sekretariat Konferencji COSAC będzie przygotowywać półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdą konferencją plenarną. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach Unii Europejskiej, które są istotne z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Wszystkie raporty półroczne są zamieszczone pod adresem internetowym COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Cztery rozdziały tego raportu opierają się na informacjach dostarczonych przez służby administracyjne parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Sekretariat COSAC jest im wdzięczny za współpracę przy realizacji tego projektu.

**Rozdział pierwszy** ma na celu dokonanie oceny doświadczeń zdobytych dzięki przeprowadzeniu zainicjowanych przez COSAC dwóch kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ocena ta może stanowić punkt wyjścia do usprawnienia procedury, która będzie stosowana do przeprowadzania kontroli w przyszłości.

**Rozdział drugi** informuje o środkach podjętych przez parlamenty narodowe w zakresie przyjmowania dokumentów wysyłanych do nich bezpośrednio przez Komisję od września 2006 roku i odpowiadania na nie. W szczególności analizuje doświadczenia parlamentów związane z reakcjami Komisji na zgłoszone przez nie uwagi.

**Rozdział trzeci** przedstawia stan debaty i najnowsze zmiany dotyczące procesu konstytucyjnego celem przygotowania dyskusji na ten temat podczas XXXVII spotkania COSAC w Berlinie.

**Rozdział czwarty** zawiera ogólne informacje do przewidzianej również w porządku obrad XXXVII spotkania COSAC w Berlinie debaty nad zmianą klimatu i ochroną klimatu oraz rolą Unii Europejskiej.

### **Dane liczbowe**

Spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w 14 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 13 dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych jak i dwuizbowych, w 27 państwach członkowskich UE jest łącznie 40 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii, Rumunii, Włoch i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz COSAC. Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od parlamentów narodowych wszystkich 27 państw członkowskich. Odpowiedzi te zostały opublikowane w oddzielnym załączniku, który zamieszczono również na stronie internetowej COSAC).

## Streszczenie

---

- Niemal wszystkie parlamenty narodowe poinformowały, że zainicjowane przez COSAC kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności wniosły dodatkową wartość do ich podejścia do spraw Unii Europejskiej. Ogromna większość byłaby skłonna utrzymać tę praktykę, przeprowadzając dwie kontrole rocznie.
- Mechanizm wyboru byłby podobny do zastosowanego w przypadku pierwszych dwóch kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zatem wyboru należy dokonywać w oparciu o program legislacyjny i prac Komisji. Ponieważ program na 2008 rok zostanie najprawdopodobniej opublikowany po konferencji COSAC w Lizbonie, decyzję o przystąpieniu do kontroli i sposobie jej przeprowadzenia należy powiązać z jasnymi ustaleniami natury proceduralnej.
- Znaczna większość parlamentów zwraca uwagę na potrzebę uzyskania dokładniejszych wyjaśnień dotyczących interpretowania i stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Przyszłe prezydencje powinny rozważyć możliwość przeprowadzenia dyskusji na temat pomocniczości i proporcjonalności podczas jednego z kolejnych spotkań COSAC, z myślą o lepszym zrozumieniu obu zasad oraz procedury, która będzie stosowana w relacjach między parlamentami narodowymi i instytucjami europejskimi.
- Wiele parlamentów uważa, że nowy mechanizm, za pomocą którego Komisja przekazuje wszystkie nowe propozycje i dokumenty konsultacyjne bezpośrednio do parlamentów narodowych i reaguje na otrzymywane od nich uwagi, przysparza dodatkowej wartości, stanowiąc konkretne ramy dialogu z Komisją i wpływając na sposób zajmowania się sprawami europejskimi.
- Z posiadanych informacji wynika, że od 1 września 2006 r. parlamenty przesłały do Komisji około 85 opinii. Komisja udzieliła 39 formalnych odpowiedzi na te uwagi.
- Należy zachęcić parlamenty do bardziej intensywnego korzystania z międzyparlamentarnej internetowej sieci wymiany informacji IPEX oraz, co najważniejsze, by zamieszczały w niej krótkie streszczenia swoich ustaleń w języku angielskim i/lub francuskim.
- Dotychczas 18 z 27 państw członkowskich ratyfikowało Traktat Konstytucyjny w parlamencie, natomiast w dwóch z nich przeprowadzono referenda z pozytywnym wynikiem. We Francji i Niderlandach referenda przyniosły wynik negatywny. Czechy, Dania, Irlandia, Polska, Portugalia Szwecja i Zjednoczone Królestwo nie ratyfikowały jeszcze traktatu. Decydująca faza debaty nad dalszymi losami Traktatu Konstytucyjnego nastąpi po przedstawieniu raportu prezydencji niemieckiej podczas czerwcowego szczytu Rady Europejskiej.
- Zmiany klimatu stały się przedmiotem wielkiego społecznego zaniepokojenia w Europie. Unia Europejska zamierza odgrywać wiodącą rolę w walce ze zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w związku z negocjacjami w sprawie

międzynarodowego reżimu klimatycznego, który zastąpi Protokół z Kioto. W trakcie wiosennej Rady Europejskiej w 2007 roku osiągnięto porozumienie w sprawie pierwszej kompleksowej polityki UE w dziedzinie ochrony klimatu i energii. Unia zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 roku i wyraziła gotowość do podwyższenia tego celu do 30%, o ile inne kraje rozwinięte podejmą podobne zobowiązanie. Można mieć nadzieję, że porozumienie to będzie mieć pozytywny wpływ na przebieg negocjacji w sprawie międzynarodowej umowy, która ma zastąpić protokół z Kioto.



# 1. Ocena kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przeprowadzonej przez COSAC

---

Konkluzje z XXXVI spotkania COSAC w Helsinkach zawierają propozycję, aby po zakończeniu drugiej kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności COSAC dokonała oceny najlepszych praktyk dotyczących kontroli oraz możliwości usprawnienia współpracy ze strony parlamentów narodowych w tym zakresie.

Przeprowadzone dotychczas przez COSAC dwie kontrole pomocniczości i proporcjonalności dotyczyły propozycji Komisji w sprawie jurysdykcji i prawa właściwego w sprawach małżeńskich<sup>1</sup> oraz propozycji Komisji w sprawie liberalizacji usług pocztowych<sup>2</sup>. Wyniki tych kontroli zostały przedstawione w raporcie Sekretariatu COSAC.<sup>3</sup>

W konkluzjach z XXXVI spotkania COSAC w Helsinkach stwierdzono, że parlamenty uważają monitorowanie przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach COSAC za pożyteczną praktykę. Z zadowoleniem przyjęto decyzje Rady Europejskiej z czerwca 2006 roku oraz Konferencji Przewodniczących z lipca 2006 roku, by zachęcić parlamenty narodowe do wzmocnienia współpracy w zakresie monitorowania pomocniczości i proporcjonalności pod auspicjami COSAC.

## 1.1 DODATKOWA WARTOŚĆ DLA WIĘKSZOŚCI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Niemal wszystkie parlamenty narodowe, które uczestniczyły w kontrolach pomocniczości i proporcjonalności<sup>4</sup> stwierdziły, że przedsięwzięcie to wniosło dodatkową wartość do ich podejścia do spraw europejskich.

Jednym z najczęściej wskazywanych efektów jest wzrost świadomości deputowanych do parlamentów narodowych w sprawach pomocniczości i proporcjonalności oraz wpływu unijnego prawodawstwa na ustawodawstwo krajowe w ogóle. Kolejną istotną kwestią o ogólnym charakterze był fakt, że kontrole stymulują wymianę poglądów i przydatnych doświadczeń między parlamentami narodowymi.

W przypadku parlamentu cypryjskiego był to pierwszy przypadek przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz przydatne przygotowanie jej komisji spraw europejskich do pełnienia nowej roli w związku z przystąpieniem tego kraju do UE w 2004 roku. Wiele innych parlamentów wykorzystało kontrole jako sposobność do dokonania oceny sprawności i skuteczności stosowanych przez nie procedur, możliwego tempa opracowania uwag, wymiany informacji z rządami oraz gotowości i dostosowania ich personelu i zasobów.

---

<sup>1</sup> COM (2006) 399 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> COM (2006) 594 wersja ostateczna.

<sup>3</sup> Por. raport dotyczący spraw małżeńskich na stronie <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/> i raport dotyczący usług pocztowych na stronie <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/postal/results/>.

<sup>4</sup> Rumunia, Bułgaria, Malta i Hiszpania nie uczestniczyły w tych dwóch kontrolach.

Dość duża liczba parlamentów usprawniła swoje istniejące procedury lub wprowadziła nowe elementy w celu skutecznego przeprowadzenia kontroli pomocniczości i proporcjonalności zaproponowanych przez COSAC. W niektórych przypadkach były to konkretne procedury dotyczące pomocniczości i proporcjonalności; w innych dotyczyły one ogólnie kontroli parlamentarnej propozycji UE. Kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności stanowiły bodziec do wprowadzenia tych procedur i okazję do jednoczesnego ich przetestowania.

Wiele parlamentów stwierdziło potrzebę lepszej współpracy między ich komisjami spraw europejskich i komisjami branżowymi właściwymi do spraw będących przedmiotem kontroli.

Nawet parlamenty mające duże doświadczenie w kontroli parlamentarnej unijnych propozycji legislacyjnych dostrzegły wynikającą z nich wartość dodatkową.

Jako istotny wniosek należy wskazać fakt stwierdzenia przez wiele parlamentów, że nie są (jeszcze) w stanie sformułować w ciągu sześciu tygodni oświadczenia, czy propozycja Komisji jest zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Stwierdzono ponadto, że stosowanie w praktyce zasad pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do konkretnego przykładu unijnego prawodawstwa okazało się trudniejsze niż oczekiwano. Obie te kwestie są omówione dokładniej w dalszej części raportu.

Ponadto często stwierdzano, że można jeszcze wprowadzić wiele ulepszeń w zakresie wymiany informacji między parlamentami narodowymi na temat wyników przeprowadzonych przez nie kontroli. Kilka parlamentów podkreśliło znaczenie korzystania w większym stopniu z witryny internetowej IPEX w celu uzyskania szerszej wiedzy na temat różnych reakcji na konkretną propozycję oraz porównania różnych procedur i wniosków. Zbyt mała liczba dokumentów została przetłumaczona na języki robocze Unii Europejskiej i zamieszczona w witrynie IPEX. Sugerowano, że należy zachęcać parlamenty do sporządzania krótkich podsumowań swoich ustaleń w języku angielskim lub francuskim i zamieszczania ich w witrynie IPEX.

Wyrażono również nadzieję na ukształtowanie się wśród parlamentów swego rodzaju „wspólnego ducha” lub „precedensów prawnych” w zakresie pomocniczości i proporcjonalności. Niektóre parlamenty oczekują, że współdziałanie kilku parlamentów może przyczynić się do wpływania na efekt propozycji Komisji Europejskiej.

Chociaż niektóre parlamenty informowały, że kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności nie wpłynęły zbyt mocno na poprawę ich własnego systemu kontroli, to jednak przyznawały, że zbiorowe przeprowadzenie różnych „testów” może samo w sobie stanowić dodatkową wartość. Tylko słowacka Rada Narodowa uznała, że „testy” te nie przyniosły żadnej szczególnej dodatkowej wartości, stwierdzając, że jej komisja spraw europejskich zajmuje się sprawami Unii Europejskiej w taki sam sposób, jak przed obu kontrolami.

## 1.2 WPLYW NA PROCEDURY?

Uzyskano różne odpowiedzi na pytanie, czy wspólne kontrole zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności miały rzeczywiście wpływ na procedurę, w ramach której parlamenty narodowe zajmują się sprawami europejskimi.

Dla niektórych parlamentów przeprowadzone kontrole stanowiły bodziec do wprowadzenia zupełnie nowych procedur. Na przykład belgijski Senat opracował nową formalną procedurę kontroli spraw europejskich, która nie istniała przed przeprowadzeniem zainicjowanych przez COSAC kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jest ona teraz stosowana w odniesieniu do wszystkich projektów aktów prawnych UE. Francuski Senat postanowił zbadać wszystkie propozycje Komisji przesłane do parlamentów narodowych i stworzył specjalną procedurę dotyczącą zasad pomocniczości i proporcjonalności. Francuskie Zgromadzenie Narodowe wykorzystowało kontrole oraz nową formę bezpośredniego przekazywania dokumentów Komisji Europejskiej do sformalizowania swoich mechanizmów kontroli dotyczących pomocniczości i proporcjonalności.

Jednak większość parlamentów poinformowała, że do badania aktów prawnych UE wykorzystane zostały ich istniejące procedury. Inne parlamenty stosowały specjalne procedury do sprawdzenia, czy proponowane środki UE są zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, wprowadzonymi przez nie w związku z przewidywanym wejściem w życie projektu Traktatu Konstytucyjnego. W przypadku belgijskiej Izby Reprezentantów kontrole stanowiły nowy impuls do większego usystematyzowania jej procedur kontroli.

Parlamenty narodowe Węgier i Litwy, choć stosowały istniejące procedury, stwierdziły, że muszą nieco zmodyfikować swoje „normalne” procedury. Inne opracowały nowe elementy lub dodatkowe mechanizmy – jak przesłuchania, zapraszanie przedstawicieli rządu lub ekspertów – i poinformowały, że mogą kontynuować te procedury w przyszłości. Fińska Eduskunta poinformowała, że choć stosowała swoją „normalną” procedurę kontroli, położono większy nacisk na kwestie pomocniczości i proporcjonalności. Komisja do Spraw Unii Europejskiej duńskiego Folketingu zorganizowała wspólne przesłuchania z komisjami branżowymi i postanowiła kontynuować tę praktykę.

Po sprawdzeniu własnych procedur poprzez przeprowadzenie kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności zainicjowanych przez COSAC niektóre parlamenty dokonują obecnie oceny zdobytych doświadczeń, a inne zastanawiają się już nad zmianami, które należałoby wprowadzić w przyszłości. Możliwe działania dotyczą nie tylko zmian regulaminów, lecz również zmian strukturalnych w funkcjonowaniu parlamentu. Na przykład niemiecki Bundestag zawarł z rządem federalnym umowę dotyczącą usprawnienia mechanizmów informacyjnych pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zwiększył liczbę personelu przydzielonego w ramach administracji parlamentu do realizacji zadań w tym zakresie.

### 1.3 KWESTIA TERMINÓW

Kwestia terminów odgrywa szczególnie ważną rolę w przypadku prób wywierania wpływu na proces legislacyjny UE i na inne sprawy. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączony do Traktatu z Amsterdamu, stanowi, że, poza pilnymi przypadkami, od chwili przedstawienia propozycji legislacyjnej we wszystkich językach przez Komisję do daty jego wpisania do porządku obrad Rady w celu podjęcia decyzji musi upłynąć sześć tygodni.<sup>5</sup> Ma to na celu uzyskanie przez parlamenty narodowe minimalnej ilości czasu potrzebnego na zapoznanie się z propozycją legislacyjną i ewentualne zareagowanie na nią. Jednak Rada nie zawsze przestrzega tego terminu: niektóre projekty zostały przyjęte w krótszym czasie. Z drugiej strony, uzgadnianie niektórych delikatnych propozycji legislacyjnych może trwać latami.

Niemniej, wspomniany okres sześciu tygodni stanowi nieodłączną część procedur dotyczących uzgadniania aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej i można go uważać za jedną z nielicznych instytucjonalnych gwarancji rzeczywistego udziału parlamentów narodowych w europejskim procesie decyzyjnym. Okres sześciu tygodni zawarty jest również w „mechanizmie wczesnego ostrzegania” przewidzianym w Traktacie Konstytucyjnym.

Z tego powodu zainicjowane przez COSAC kontrole pomocniczości i proporcjonalności, oparte na istniejących traktatach i protokole, były między innymi sprawdzianem, czy parlamenty narodowe są w stanie zakończyć kontrolę zgodności propozycji legislacyjnej z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w ciągu sześciu tygodni. Gdyby było inaczej, mogłoby to skłonić je do adaptacji swoich procedur.

Obie kontrole pokazały, że tylko mniejsza część parlamentów była zdolna do zareagowania na propozycje Komisji w ciągu sześciu tygodni od przetłumaczenia jej na wszystkie języki Unii.

Celem zwrócenia się do parlamentów narodowych z pytaniem, czy uważają, że powinny być w stanie zareagować na propozycję Komisji w ciągu sześciu tygodni było ustalenie, czy uważają one za istotne z politycznego punktu widzenia dokonanie adaptacji swoich wewnętrznych metod pracy, aby uzyskać reakcję w krótkim terminie.

Wyraźna większość izb parlamentarnych odpowiedziała twierdząco. Jednak większość z nich wskazała, że szybka reakcja nie zawsze jest możliwa. Wśród innych problemów, zwracano uwagę na przerwy parlamentarne podczas wakacji letnich lub zimowych oraz zwiększoną ilość pracy w przypadku jednoczesnego skumulowania się wielu dokumentów podlegających kontroli. Wiele parlamentów wskazało również na problem braku dokumentów przetłumaczonych w odpowiednim czasie. Znaczna ich liczba odpowiedziała wprost, że sześć tygodni jest dla nich zbyt krótkim terminem.

---

<sup>5</sup> Tekst protokołu można znaleźć pod adresem: <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/>.

Niemiecki Bundesrat przywrócił procedurę pisemnej ankiety w Izbie Spraw Europejskich, specjalnym organie, który jest uprawniony do podejmowania decyzji w sprawach europejskich z takim samym skutkiem prawnym, co decyzje podejmowane na posiedzeniu plenarnym. Zastosowano ją w związku z niemiecką reformą federalną w 2006 roku, aby zapewnić dotrzymanie terminów w przyszłości w odniesieniu do „systemu wczesnego ostrzegania”. W przyszłości możliwe byłoby uzyskanie opinii Bundesratu w krótkim czasie nawet podczas przerwy parlamentarnej.

Brytyjska Izba Gmin stwierdziła, że stara się informować o wszystkich dokumentach europejskich, kiedy tylko jest to możliwe lub właściwe po ich przekazaniu brytyjskiemu parlamentowi do kontroli. Wskazała jednak, że główną funkcją komisji jest sprawowanie kontroli nad działaniami rządu na forum Rady. Dlatego może przedstawić raport końcowy na temat danego dokumentu dopiero po zaakceptowaniu stanowiska rządu. Procedura zgłaszania zastrzeżeń na czas kontroli (*scrutiny reserve*) dotyczy działań podejmowanych przez brytyjskich ministrów w Radzie w odniesieniu do wszystkich propozycji legislacyjnych do czasu otrzymania zgody z obu izb parlamentu. Dlatego też Rada nie powinna zawierać porozumienia w sprawie danego dokumentu dopóki obie izby brytyjskiego parlamentu nie zakończą procedur kontrolnych.

Zatem nie chodzi o to, czy parlamenty narodowe uważają, że okres sześciu tygodni jest zbyt krótki, lecz o to, czy chcą zmienić swoje procedury w sposób, który umożliwi im reagowanie na propozycje UE w krótkim czasie, niezależnie od przerw parlamentarnych i innych przeszkód.

Aby skutecznie wywierać presję na proces decyzyjny w UE, parlamenty muszą: a) domagać się od Rady przestrzegania sześciotygodniowego okresu przewidzianego w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, b) stworzyć mechanizm umożliwiający ustalenie, czy oczekuje się szybkiego podjęcia decyzji przez Radę i c) umożliwić sobie szybkie reagowanie w takim przypadku. Jeśli te warunki nie zostaną spełnione, możliwości parlamentów narodowych mogą w dalszym ciągu sprowadzać się do kontroli ex-post działań ich rządów w Radzie.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie procedur podobnych do obowiązujących w parlamencie brytyjskim, a mianowicie zastosowanie ogólnej procedury zgłaszania zastrzeżeń parlamentarnych do działań rządów narodowych w Radzie. Może to przynieść zwiększenie współpracy z parlamentami i rządami w sprawach europejskich niezależnie od ustalonego terminu, lecz w niektórych państwach członkowskich może wymagać zmiany konstytucji.

#### **1.4 POTRZEBA DALSZEGO WYJAŚNIENIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

Przeprowadzone przez parlamenty narodowe dwie kontrole zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności projektu rozporządzenia dotyczącego spraw małżeńskich i projektu dyrektywy w sprawie usług pocztowych ukazały istnienie znacznych różnic między parlamentami w interpretacji i stosowaniu obu tych zasad. Stało się oczywiste, że parlamenty narodowe nie wypracowały dotychczas jednolitej interpretacji żadnej z tych zasad.

Zasady proporcjonalności i pomocniczości są określone w art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz zostały dokładniej wyjaśnione w „Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” załączonym do Traktatu z Amsterdamu w 1997 roku i stanowiącym akt prawa pierwotnego Unii Europejskiej.<sup>6</sup>

Protokół wymaga określenia przez organy Wspólnoty Europejskiej, w przypadku każdego projektu wspólnotowego aktu prawnego, podstaw, na których się opiera, w celu uzasadnienia jego zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Stwierdzenie, że cel Wspólnoty może zostać lepiej osiągnięty przez Wspólnotę musi zostać uzasadnione na podstawie jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych wskaźników.

Te dość szczegółowe wytyczne mogłyby być wykorzystywane przez parlamenty narodowe przy sprawdzaniu, czy dana propozycja spełnia kryteria pomocniczości i proporcjonalności. Ankieta przeprowadzona dla potrzeb niniejszego raportu pokazuje, że zdaniem większości parlamentów protokół był przydatny przy przeprowadzaniu oceny projektów unijnych aktów prawnych pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jednak przeważająca większość uważa, że przydałoby się jakieś wyjaśnienie. Tylko polski Sejm jest zdania, że protokół wystarczająco wyjaśnia zasadę pomocniczości.

Na przykład obie izby niderlandzkiego parlamentu stwierdziły, że zasady pomocniczości i proporcjonalności są trudne do odróżnienia. Włoski parlament oświadczył, że bardzo trudno oddzielić badanie zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności od badania merytorycznej zawartości projektu. Francuskie Zgromadzenie Narodowe przedstawiło podobną uwagę, dodając, że stosowanie obu zasad ma po części polityczny charakter, a zatem nie można ich zdefiniować w wyczerpujący sposób.

Belgijska Izba Reprezentantów odnosi wrażenie, że w powszechnej opinii parlamentów narodowych pomocniczość jest koncepcją polityczną a nie prawną i wzywa do przyjęcia bardziej racjonalnego lub naukowego podejścia, aby zapewnić realizację zasady pomocniczości w oparciu o zestaw wskaźników. Podkreśla, że analiza pomocniczości nie może zostać sprowadzona do subiektywnego politycznego wrażenia, lecz jednocześnie przyznaje, że jest to skomplikowane zadanie i zwraca uwagę, że nie można oddzielić pomocniczości od proporcjonalności i analizować ich niezależnie od siebie.

Czeski Senat stwierdził, że protokół nie określa proceduralnych aspektów w wystarczający sposób. Jego zdaniem przydałaby się umowa międzyinstytucjonalna pomiędzy Radą a Komisją Europejską, określająca sposób postępowania w przypadku, gdy znaczna liczba parlamentów narodowych zgłasza obawy związane z zasadą pomocniczości.

---

<sup>6</sup> Tekst protokołu można znaleźć pod adresem: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre345.html>.

Austriacki parlament wskazał, że choć projekt Traktatu Konstytucyjnego ustanawia pewną procedurę, to jednak nie zawiera szczegółowych informacji o tym, jak należy interpretować zasady pomocniczości i proporcjonalności.

Grecki parlament zażądał, by projektom aktów legislacyjnych towarzyszyły bardziej szczegółowe i konkretne uzasadnienia dotyczące zasad pomocniczości i proporcjonalności. Brytyjska Izba Lordów proponuje przeprowadzenie podczas jednego z przyszłych spotkań COSAC zbiorowej dyskusji w sprawie interpretowania tych zasad.

Francuski Senat przyjął odmienne stanowisko. Uznał, że protokół nie jest zbyt przydatny i uznał definicję zawartą w traktatach za zadowalającą. Ma jednak nadzieję, że przy badaniu propozycji i w dialogu z Komisją zostaną w przyszłości określone bardziej precyzyjne kryteria.

Niemiecki Bundesrat uważa, że zawarte w protokole wytyczne należy uszczegółwić. Jeśli chodzi o reakcję Komisji na opinie parlamentów narodowych, bardzo przydałoby się stosowanie przez parlamenty porównywalnego podejścia do procesu kontroli. W szczególności opinie krytyczne miałyby większą wagę, gdyby kilka parlamentów narodowych wyraziło krytykę, opierając się na porównywalnych podstawach. W tym zakresie ustalenie bardziej precyzyjnych kryteriów stanowiłoby rzeczywisty postęp. Ponadto można by rozważyć możliwość opracowania kwestionariusza oceny dla potrzeb kontroli zgodności z zasadą pomocniczości. Niemiecki Bundestag jest zdania, że przydatna mogłaby być standardowa lista kontrolna dotycząca pomocniczości i proporcjonalności lub memorandum w sprawie obowiązujących procedur i standardów kontroli.

Należy również zaznaczyć, że Traktat Konstytucyjny, o ile wejdzie w życie, zapewniłby parlamentom narodowym szczególną rolę w badaniu zgodności propozycji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz specjalny mechanizm na wypadek stwierdzenia przez nie naruszenia zasady pomocniczości, lecz nie zawiera on protokołu dokładnie wyjaśniającego znaczenie tych zasad.

Na zasadę pomocniczości powoływano się kilka razy przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, lecz dotychczas nie uchylono na tej podstawie żadnych przepisów. Zatem wskazane byłoby opracowanie przez parlamenty narodowe, być może w ramach COSAC, jednolitej interpretacji zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Należy również rozważyć możliwość wykorzystania tych procedur w dialogu na ten temat między Komisją i parlamentami narodowymi. Można zwrócić się do Komisji o bardziej staranne uzasadnianie zgodności jej propozycji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

## **1.5 ZNACZENIE OCENY PODSTAWY PRAWNEJ**

Zgodnie z art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasada pomocniczości ma zastosowanie tylko w dziedzinach nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Wspólnoty. Dlatego jednym z pierwszych kroków przy badaniu propozycji powinno być sprawdzenie podstawy prawnej, na której propozycja się

opiera, w celu ustalenia, czy proponowany środek nie jest zastrzeżony do wyłącznej kompetencji Wspólnoty.

Istotnie niemal wszystkie parlamenty narodowe poinformowały, że przy przeprowadzaniu kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności badanie podstawy prawnej stanowiło część ogólnej kontroli propozycji. Wiele z nich uważa to z nieodłączną część każdej kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Większość parlamentów, które nie sprawdzały konkretnie podstawy prawnej wyraziła zamiar czynienia tego w przyszłości.

Warto zaznaczyć, że przy sprawdzaniu podstawy prawnej propozycji legislacyjnej parlamenty narodowe wykroczyły poza zakres przewidziany w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>7</sup>, który z zasady daje jedynie parlamentom narodowym prawo do wydania uzasadnionej opinii dotyczącej zasady pomocniczości. Jak wspomniano powyżej, kontroli w zakresie pomocniczości nie należy oddzielać od sprawdzenia kompetencji Wspólnoty, na które dany projekt się powołuje.

## **1.6 WEZWANIE DO KONTYNUOWANIA TESTÓW POMOOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI W RAMACH COSAC**

Ogromna większość parlamentów narodowych wyraziła poparcie dla kontynuowania kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności pod auspicjami COSAC. Tylko obie izby słoweńskiego parlamentu stwierdziły, że nie są szczególnie zainteresowane dalszymi kontrolami. Niemiecki Bundestag oświadczył, że decyzja musi zapaść na poziomie politycznym podczas następnej konferencji COSAC w Berlinie. Szwedzki Riksdagen stwierdził w swojej odpowiedzi, że kwestia ta nie była jeszcze dyskutowana na poziomie politycznym w parlamencie Szwecji.

Obie włoskie izby zgłosiły zastrzeżenia do koncepcji zbiorowego działania w zakresie kontroli pomocniczości i proporcjonalności oraz podkreśliły, że każdy parlament powinien przeprowadzać kontrole zgodnie z własnymi procedurami i programem. Niemniej z zadowoleniem przyjęła możliwość wymiany poglądów i najlepszych praktyk wśród parlamentarzystów i wezwała COSAC do przeprowadzania dalszych kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności co sześć miesięcy.

Sugerowana liczba „testów”, które należałoby przeprowadzać wahała się od co najmniej jednego do co najmniej sześciu rocznie. Większość parlamentów uznała za właściwe przeprowadzanie dwóch kontroli rocznie – na przykład przed każdym spotkaniem COSAC. Brytyjska Izba Lordów stwierdziła, że odpowiadałaby im dowolna liczba kontroli, zgodnie z życzeniem innych parlamentów. Izby niderlandzkiego parlamentu i litewskiego Seimasu nie stwierdziły, że nie widzą potrzeby ani możliwości ustalenia z góry dokładnej liczby

---

<sup>7</sup> Tekst protokołu można znaleźć pod adresem: <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/>.



### **1.6.1 Jak wybierać propozycje do kontroli?**

Większość izb parlamentarnych opowiedziała się również za kontynuowaniem procesu selekcji na sprawdzonych zasadach. Większość izb stwierdziła, że roczny program legislacyjny i prac Komisji Europejskiej stanowiłyby najlepszą podstawę wyboru propozycji do przyszłych kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wiele z nich stwierdziło, że należy zachować dotychczasową procedurę.

Natomiast belgijski Senat zaproponował, aby Sekretariat COSAC dokonywał wyboru uwzględniając uwagi parlamentów narodowych. Francuski Senat stwierdził, że propozycje powinny być wybierane przez prezydencję.

Niektóre parlamenty zaproponowały kryteria wyboru, które powinny być stosowane przez COSAC. Belgijska Izba Reprezentantów chciałyby, aby proces selekcji był realizowany w taki sposób, że po upływie dwóch lat zostałyby objęte najważniejsze dziedziny polityki, przy czym celem byłoby zaangażowanie w kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności jak największej liczby komisji branżowych.

Niderlandzki Senat i Izba Reprezentantów podkreśliły, że proces selekcji powinien pozostawiać parlamentom narodowym decyzję o ewentualnym przeprowadzeniu dodatkowych kontroli. Francuskie Zgromadzenie Narodowe chciałyby uzyskać zapewnienie, że po udostępnieniu ostatecznego tekstu projektu, propozycje zakładające a priori, że problem pomocniczości i proporcjonalności nie występuje, powinny zostać wykluczone.

### **1.6.2 Proponowane dalsze działania**

Czeska Izba Deputowanych przypomina odpowiedź brytyjskiej Izby Gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu stanowiącym załącznik do szóstego raportu półrocznego, sugerującą, że COSAC mogłaby rozważyć odpowiedzi przedstawione przez parlamenty narodowe w odniesieniu do poszczególnych propozycji legislacyjnych i uwag przedstawionych w odpowiedzi przez Komisję. Gdyby znaczna liczba delegacji COSAC uznała, że reakcja Komisji na wątpliwości parlamentów narodowych jest niewłaściwa lub słabo uzasadniona, prezydencja mogłaby zaproponować przeprowadzenie debaty w ramach COSAC.<sup>8</sup>

## **1.7 WNIOSKI I ZALECENIA**

Zainicjowane przez COSAC kontrole zasad pomocniczości i proporcjonalności nie są przeprowadzane „zbiorowo” w tym sensie, że nie zamierza się nadać COSAC statusu dodatkowego organu Unii Europejskiej. COSAC nie może określić sposobu, w jaki parlament narodowy miałby najskuteczniej kontrolować działania swojego rządu w odniesieniu do spraw europejskich. Jej celem jest ułatwianie wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, aby pomóc parlamentom narodowym zwiększyć swoje możliwości i swoją rolę w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej.

---

<sup>8</sup> Zob. załącznik do 6. raportu półrocznego COSAC: odpowiedzi parlamentów narodowych na pytania zawarte w kwestionariuszu, listopad 2005 rok, str. 195 <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Oczywiście wskazywana dodatkowa wartość i wyciągnięte wnioski zależały w znacznej mierze od stopnia aktualnego zaangażowania danego parlamentu w sprawę Unii Europejskiej. Jednak jednoczesne kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przysporzyły dodatkowej wartości zarówno parlamentom narodowym mającym niewielkie doświadczenie w kontroli unijnych środków jak i parlamentom o lepszych procedurach i większej tradycji w tym zakresie.

### **1.7.1 Przyszłe kontrole przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności**

Według odpowiedzi ogromnej większości parlamentów narodowych, COSAC powinna kontynuować praktykę inicjowania dwóch kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności rocznie. Parlamente narodowe mogłyby być również wyraźnie zachęcane do uwzględnienia w swoich kontrolach kwestii podstawy prawnej.

Mechanizm wyboru powinien być podobny do tego, który został przyjęty w przypadku dwóch pierwszych kontroli pomocniczości i proporcjonalności.<sup>9</sup> Zatem projekty aktów legislacyjnych powinny być typowane do kontroli na podstawie programu legislacyjnego i prac Komisji Europejskiej, który jest publikowany jesienią każdego roku. Parlamente narodowe byłyby proszone o wskazanie Sekretariatowi COSAC, które spośród środków zapowiedzianych w tym programie powinny zostać zbadane pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Praktyka wybierania propozycji na podstawie bardzo krótkich opisów zawartych w programie legislacyjnym i prac ma oczywiste wady. Argumentuje się również, że propozycje typowane do kontroli powinny obejmować jak najwięcej obszarów polityki, aby w kontroli mogło uczestniczyć jak najwięcej komisji branżowych. Mogą jednak wystąpić trudności ze znalezieniem mechanizmu zapewniającego jednakowy i terminowy udział wszystkich zainteresowanych parlamentów.

Należy zauważyć, że program legislacyjny i prac na rok 2008 zostanie najprawdopodobniej opublikowany po lizbońskim spotkaniu COSAC w październiku 2007 roku. Decyzja o przystąpieniu do kontroli i jej zasadach powinna zatem być powiązana z klarownymi ustaleniami proceduralnymi parlamentów narodowych.

### **1.7.2 Zasady pomocniczości i proporcjonalności**

Istnieje duże zapotrzebowanie na dokładniejsze objaśnienie zasad pomocniczości i proporcjonalności w pewnej formie. Przyszłe prezydencje powinny rozważyć możliwość przeprowadzenia dyskusji na temat interpretacji i stosowania tych zasad podczas jednego z przyszłych spotkań.

Taka dyskusja mogłaby skupić się na dwóch oddzielnych aspektach: z jednej strony, parlamente mogłyby przedyskutować merytoryczne aspekty obu zasad z myślą o zapewnieniu lepszemu zrozumieniu istoty pomocniczości i proporcjonalności. Z

---

<sup>9</sup> Stanowisko i konkluzje przyjęte podczas XXXIV spotkania COSAC w Londynie, 11 października 2005 r: <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

drugiej strony, można byłoby również objaśnić procedurę, która ma obowiązywać w relacjach między parlamentami narodowymi i instytucjami europejskimi.

### **1.7.3 Wymiana najlepszych praktyk i informacji**

Wiele parlamentów dokonało adaptacji swoich procedur, aby uzyskać zdolność do przeprowadzenia kontroli propozycji Komisji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Inne usprawniły swoją ogólną procedurę kontroli pod kątem tych procedur lub zamierzają to uczynić w przyszłości. Kwestia przygotowania stanowiska parlamentu przed posiedzeniem Rady zdaje się stanowić szczególną trudność dla wielu parlamentów. Dlatego też coraz większe znaczenie zyskuje wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk.

Proponuje się zachęcanie parlamentów do korzystania w większym stopniu z witryny internetowej IPEX. Aby ułatwić wymianę informacji, parlamenty mogłyby zamieszczać w witrynie IPEX zwięzłe streszczenia swoich ustaleń w języku angielskim i/lub francuskim.

Odpowiedź na pytanie, czy projekty unijnych aktów legislacyjnych powinny być sprawdzane oddzielnie pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności, czy też sprawy te stanowią część „normalnej” procedury kontroli, należy pozostawić poszczególnym parlamentom narodowym i ta kwestia nie była objęta oceną. Może ona być natomiast przedmiotem zainteresowania wielu parlamentów, zwłaszcza tych, które obecnie dostosowują swoje procedury, i mogłyby zostać objęte wymianą najlepszych praktyk.

### **1.7.4 Możliwe dalsze działania dotyczące pomocniczości i proporcjonalności**

Można zwrócić się do Komisji o staranniejse uzasadnianie zgodności jej propozycji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności..

Ponadto warto byłoby może zastanowić się, czy COSAC powinna analizować spostrzeżenia przekazywane przez Komisję w odpowiedzi na stanowiska parlamentów narodowych. Na przykład, gdyby znaczna liczba parlamentów narodowych uznała, że reakcja Komisji na wątpliwości parlamentów narodowych jest niewłaściwa lub słabo uzasadniona, prezydencja mogłaby zaproponować przeprowadzenie debaty w ramach COSAC.

## 2. Ocena współpracy z Komisją Europejską

---

Współpraca i dialog między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską zyskały nowy wymiar po oficjalnym ogłoszeniu inicjatywy w tym zakresie w komunikacie Komisji skierowanym do Rady Europejskiej, zatytułowanym „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” z dnia 10 maja 2006 r. (COM(2006) 211 wersja ostateczna), stwierdzającym, że Komisja będzie przekazywać bezpośrednio parlamentom narodowym wszystkie nowe propozycje legislacyjne i dokumenty konsultacyjne oraz zachęcać je do usprawniania procesu opracowywania strategii politycznych. Ponadto w komunikacie tym Komisja zobowiązała się do uwzględnienia opinii przedstawionych przez parlamenty narodowe.

W konkluzjach z XXXVI spotkania COSAC w Helsinkach stwierdzono, że COSAC powinna dokonać wstępnej oceny tego nowego dialogu między Komisją a parlamentami narodowymi. Ocena ta opiera się na doświadczeniach zdobytych w związku z inicjatywą Komisji dotyczącą bezpośredniego przekazywania parlamentom narodowym dokumentów oznaczonych sygnaturą COM. Inicjatywa ta weszła w życie w dniu 1 września 2006 r.

### 2.1 DODATKOWA WARTOŚĆ: ZWIĘKSZENIE INFORMACJI I ŚWIADOMOŚCI

Większość parlamentów uważa, że ten nowy mechanizm przysporzył dodatkowej wartości ich dialogowi z Komisją, zwłaszcza poprzez stworzenie formalnego kanału komunikacji, który wcześniej nie istniał.

W przypadku znacznej liczby parlamentów inicjatywa ta wpłynęła również na sposób zajmowania się przez nie sprawami europejskimi. Niemiecki Bundesrat zaznacza, że po raz pierwszy miał możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji, co miało wpływ na obowiązującą w Bundesracie procedurę kontroli. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe podkreśla, że fakt bezpośredniego przekazywania dokumentów ma pozytywny wpływ na jego działalność w zakresie kontroli, ponieważ stwarza dodatkową motywację dla komisji branżowych do udziału w postępowaniu.

Francuski Senat, obie izby włoskiego parlamentu i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe uważają, że jednym z najważniejszych osiągnięć jest zwiększenie świadomości spraw europejskich wśród parlamentarzystów dzięki nowemu mechanizmowi. W słoweńskim parlamencie dotyczy to również personelu oraz integracji służb współpracujących w tej dziedzinie. Niderlandzka Izba Pierwsza (Senat) uważa, że procedura ta umożliwia skuteczniejsze egzekwowanie odpowiedzialności Komisji za podejmowane przez nią inicjatywy, co prowadzi do większego zaangażowania Senatu w europejski proces legislacyjny oraz, jak podkreślił litewski Seimas, stanowi również osiągnięcie pod względem legitymizacji współpracy.

W polskim Senacie bezpośrednie przekazywanie dokumentów umożliwia senatorom przestudiowanie propozycji przed otrzymaniem stanowiska rządu, choć Komisja Spraw Unii Europejskiej musi zapoznać się ze stanowiskiem rządu przed wydaniem

opinii. Portugalskie Zgromadzenie Republiki podkreśla, że ów dialog z Komisją przyczyni się również do lepszego wzajemnego zrozumienia między Komisją a parlamentami narodowymi.

Niektóre parlamenty nie dostrzegają żadnej zmiany podejścia do spraw europejskich, lecz uważają, że ich praca jest łatwiejsza, ponieważ otrzymują dokumenty wcześniej niż uprzednio. Czeska Izba Deputowanych i Słowacka Rada Narodowa również uważają, że dostępność dokumentów w ich językach narodowych uległa poprawie.

Natomiast czeska Izba Deputowanych twierdzi, że obecny mechanizm nie umożliwia jej pełnego wykorzystywania możliwości bezpośredniego dialogu z Komisją. Czeski Senat podkreśla, że wielkość dodatkowej wartości będzie zależeć od tego, na ile poważnie Komisja Europejska będzie brać pod uwagę opinie wyrażane przez parlamenty narodowe.

Niemiecki Bundestag uważa, że ponieważ uwagi zgłaszane przez parlamenty narodowe nie są prawnie wiążące dla Komisji, główny nacisk należy położyć na wkład do procesu opracowywania strategii politycznych Unii za pośrednictwem rządu krajowego.

Mniejsza część parlamentów narodowych uważa, że z nowego rozwiązania nie wynika żadna dodatkowa wartość, mianowicie dlatego, że nie spowodowało ono zmiany sposobu funkcjonowania ich systemów kontroli. Fińska Eduskunta postanowiła kontynuować stosowanie własnego systemu kontroli parlamentarnej, który gwarantuje prawo fińskiego parlamentu do uczestniczenia w pracach nad sprawami europejskimi na poziomie krajowym. Eduskunta miała również pewne wątpliwości, czy zinstytucjonalizowany dialog między Komisją i parlamentami narodowymi jest zgodny ze strukturą instytucjonalną UE oraz konstytucyjną rolą parlamentów narodowych. Estoński Riigikogu nie dostrzega dodatkowej wartości w tej inicjatywie ani nie uważa, by miała ona jakiś wpływ na podejście estońskiego parlamentu do spraw europejskich.

Brytyjska Izba Gmin również nie dostrzega większej dodatkowej wartości, podkreślając, że główną funkcją Komisji Kontroli Spraw Europejskich jest sprawowanie kontroli nad działaniami rządu Zjednoczonego Królestwa na forum Rady. Niemniej wyraża zadowolenie z gotowości Komisji do przyjmowania uwag bezpośrednio od parlamentów narodowych.

Duński Folketing, choć nie dostrzega większych różnic wynikających z bezpośredniego przekazywania dokumentów, uważa inicjatywę Komisji za wyraźny znak, że parlamenty narodowe są traktowane jako współuczestnicy procesu decyzyjnego w UE, na co zresztą zwrócił uwagę również węgierski parlament.

### **2.1.1 Otrzymywanie informacji**

Znaczna liczba parlamentów otrzymuje nowe informacje za pomocą nowego mechanizmu lub ma łatwiejszy i wcześniejszy dostęp do nich.

Przed 1 września 2006 r. parlamenty Portugalii, Grecji, Malty, Cypru oraz belgijski Senat nie otrzymywały wszystkich inicjatyw i propozycji Komisji. Inne parlamenty doceniają tę procedurę ze względu na to, że choć wcześniej otrzymywały propozycje

legislacyjne od swoich rządów, obecnie otrzymują również materiały do dyskusji i dokumenty konsultacyjne (Irlandia, Węgry).

Duński Folketing podkreśla, że odpowiedzi otrzymane od Komisji zawierają nowe informacje, których nie uzyskiwały przed wprowadzeniem tego mechanizmu

Czeski Senat zgłosił bardzo konkretną uwagę, stwierdzając, że ten nowy mechanizm nie wnosi żadnej dodatkowej wartości, ponieważ więcej dokumentów otrzymuje bezpośrednio od czeskiego rządu (odnośnie do inicjatyw państw członkowskich w ramach drugiego i trzeciego filaru UE).

### **2.1.2 Rodzaje badanych dokumentów**

Niemal wszystkie parlamenty poddają lub zamierzają poddać kontroli nie tylko propozycje legislacyjne, lecz również dokumenty konsultacyjne, dokumenty robocze, zielone i białe księgi. Polski Senat oświadcza, że jego Komisja Spraw Unii Europejskiej skupia się głównie na monitorowaniu i ocenie zielonych ksiąg. W szwedzkim Riksdagenie komisje mają nawet obowiązek pisania raportów na temat zielonych i białych ksiąg.

### **2.1.3 Potrzebne lub rozważane zmiany proceduralne dotyczące nowego mechanizmu**

W niektórych parlamentach inicjatywa Komisji doprowadziła do pewnych zmian lub refleksji dotyczących ich wewnętrznych procedur związanych z nowym mechanizmem. Portugalskie Zgromadzenie Republiki przygotowywało właśnie projekt nowej ustawy dotyczącej monitorowania spraw europejskich, kiedy inicjatywa ta została ogłoszona i dzięki temu potrzebne procedury uzyskały moc prawną. Ten sam proces ma obecnie miejsce w bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym.

W łotewskiej Saimie nowy mechanizm wywołał dyskusje w parlamencie, Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Ministerstwie Sprawiedliwości na temat zasad przeprowadzania przyszłych kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Niemiecki Bundestag podpisał we wrześniu 2006 roku umowę z niemieckim rządem, która przewiduje rozszerzenie współpracy w sprawach europejskich, stwierdzając, że w niektórych sytuacjach rząd jest zobowiązany do zgłoszenia w Radzie zastrzeżenia parlamentarnego na czas kontroli, co może opóźnić negocjacje w danej sprawie do czasu, gdy Bundestag określi swoje stanowisko.

Również francuskie Zgromadzenie Narodowe ustanowiło nową procedurę. Badając sprawy związane z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, Delegacja ds. Unii Europejskiej przygotowuje projekty opinii i przesyła je do prezydium Zgromadzenia Narodowego, które następnie kieruje je do właściwej komisji, która z kolei powinna ustalić swoje stanowisko w terminie trzech tygodni. W przypadku rozbieżności stanowisk między Delegacją ds. Unii Europejskiej a komisją branżową, przyjmuje się opinię tej ostatniej.

Inne parlamenty dyskutują nad ustaleniem najodpowiedniejszego systemu postępowania z dokumentami przekazywanymi bezpośrednio: polski Senat, maltańska

Izba Deputowanych, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe, niemiecki Bundesrat i parlament cypryjski.

Czeski Senat dokonuje obecnie oceny potrzeby ustanowienia specjalnych wytycznych dotyczących komunikacji z Komisją Europejską. Łotewska Saeima, wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, opracowuje obecnie zasady ustalania priorytetów dla potrzeb wyboru odpowiednich propozycji do kontroli.

## **2.2 DIALOG Z KOMISJĄ**

Większość parlamentów widzi w możliwości bezpośredniego zwracania się do Komisji jedną z najważniejszych cech nowego mechanizmu, ponieważ może on przyczynić się do zwiększenia ich udziału w procesie opracowywania strategii politycznych.

### **2.2.1 Przedstawienie opinii Komisji**

Znaczna liczba parlamentów wykorzystała możliwość zgłaszania uwag do propozycji Komisji nie tylko w odniesieniu do dwóch propozycji legislacyjnych wybranych do przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przeprowadzonych w ramach COSAC, lecz również innych propozycji i dokumentów<sup>10</sup>.

Chociaż ustalenie dokładnej liczby nie jest łatwe ze względu na zróżnicowanie źródeł (informacje zamieszczone w witrynie IPEX, odpowiedzi od parlamentów), parlamenty narodowe przesłały komisji około 85 opinii od czasu wprowadzenia nowego mechanizmu.

W kontekście przeprowadzonych w ramach COSAC kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności 16 izb przekazało Komisji wyniki kontroli co najmniej jednej z dwóch analizowanych propozycji (rozporządzenie w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzające zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich oraz dyrektywa w sprawie usług pocztowych)<sup>11</sup>.

Znaczna liczba parlamentów nie tylko nadesłała wnioski z kontroli obu propozycji, lecz zgłosiła również swoje uwagi na temat kilku innych propozycji. Francuski Senat przesłał Komisji 24 opinie w okresie od 1 września 2006 r. do 28 lutego 2007 r. Niemiecki Bundesrat skomentował około 9 dodatkowych propozycji od czasu wprowadzenia nowego mechanizmu. Brytyjska Izba Lordów przekazała dotychczas uwagi dotyczące 7 innych dokumentów Komisji, zaś duński Folketing przesłał opinie na temat 4 dokumentów. Niderlandzki Senat przekazał Komisji swoje uwagi o 3 innych propozycjach.<sup>12</sup>

Irlandzki Oireachtas przesłał swoje stanowisko dotyczące programu działań Komisji na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej. Polski Senat

---

<sup>10</sup> Jednak parlamenty postanowiły nie przysłać uwag w sprawie tych dwóch kontroli, ponieważ nie stwierdziły naruszenia zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>11</sup> Parlamenty Finlandii, Włoch (Izba Deputowanych), Słowenii, Belgii (Senat), Danii, Łotwy, Portugalii, Estonii, Niderlandów, czeska Izba Deputowanych, parlamenty niemiecki i luksemburski. Brytyjska Izba Lordów oraz francuskie Senat i Zgromadzenie Narodowe nadesłały uwagi dotyczące tylko jednej kontroli.

<sup>12</sup> Pełne informacje o propozycjach, których dotyczyły przesłane uwagi znajdują się pod adresem: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/nationalchecks/>

przesłał wspólne stanowisko swojej Komisji Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska w sprawie tymczasowych ceł antydumpingowych na truskawki mrożone importowane z Chin, które nie uwzględniało kwestii pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast czeski Senat przesłał Komisji uwagi na temat rocznego raportu Komisji w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi.

Na podstawie tych danych można zauważyć, że niemal wszystkie parlamenty narodowe, które przesłały Komisji swoje uwagi nie ograniczyły się przy tym do spraw dotyczących tylko proporcjonalności i pomocniczości. Przekazano również uwagi dotyczące dokumentów innych niż propozycje legislacyjne, takich jak dokumenty konsultacyjne lub raporty Komisji..

Uwagi zostały przesłane Komisji listem przewodniczącego izby lub komisji parlamentarnej<sup>13</sup>, pocztą elektroniczną<sup>14</sup> lub obu kanałami<sup>15</sup>. Informacje dotyczące tej korespondencji zostały w większości przypadków zamieszczone w witrynie IPEX, choć nie w systematyczny sposób.

Innym ważnym aspektem jest fakt, że do udziału w dialogu z Komisją zaproszono też innych zainteresowanych, ponieważ w znacznej liczbie przypadków parlamenty zawiadomiły o uwagach przekazanych Komisji swój rząd<sup>16</sup> albo również inne instytucje europejskie, albo Sekretariat COSAC<sup>17</sup>.

### 2.2.2 Odpowiedzi Komisji

Ogółem, zgodnie z danymi zawartymi w udzielonych przez parlamenty odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu, Komisja przekazała 39 formalnych odpowiedzi dotyczących uwag nadesłanych przez parlamenty od 1 września.

Następujące parlamenty otrzymały dotychczas odpowiedzi od Komisji: niderlandzki parlament (Izba Pierwsza i Izba Druga), francuski Senat, belgijski Senat i Izba Deputowanych, duński Folketing, brytyjska Izba Lordów, niemiecki Bundestag, litewski Seimas, niemiecki Bundesrat oraz obie izby czeskiego parlamentu.

Niektóre parlamenty narodowe, jak niemiecki Bundesrat, duński Folketing, litewski Seimas i belgijski Senat uznały treść odpowiedzi Komisji za zadowalającą, choć sama Komisja podkreśliła, że należy poczekać na pozostałe odpowiedzi, aby ocenić ich rzeczywistą wartość i jakość.

---

<sup>13</sup> Parlamenty Niderlandów, Danii, Włoch, Litwy, polski Senat i niemiecki Bundestag.

<sup>14</sup> Parlamenty Irlandii, Luksemburga, Portugalii, francuski Senat, belgijski Senat i czeska Izba Deputowanych.

<sup>15</sup> Brytyjska Izba Lordów, niemiecki Bundesrat, estoński Riigikogu i czeski Senat.

<sup>16</sup> Parlamenty Irlandii, Francji, Danii, Luksemburga, Łotwy, belgijski Senat, brytyjska Izba Lordów i niemiecki Bundesrat.

<sup>17</sup> Niderlandzki Senat, polski Senat, który przekazał swoje uwagi rządowi oraz polskim deputowanym do Parlamentu Europejskiego, niemiecki *Bundestag*, portugalskie Zgromadzenie Republiki, estoński Riigikodu, litewska Saima, obie izby czeskiego parlamentu. Parlament austriacki, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i cypryjska Izba Reprezentantów przesłały wyniki swoich kontroli tylko do Sekretariatu COSAC, zaś włoska Izba Deputowanych przesłała uwagi tylko do Komisji.



Niderlandzki parlament docenia starania Komisji, która odpowiedziała na jego uwagi, lecz nie zgadza się z niektórymi aspektami otrzymanej odpowiedzi. Niemiecki Bundestag uznał otrzymaną odpowiedź za dość przedwczesną.

Francuski Senat był na ogół zadowolony, ponieważ odpowiedzi zawierały pewne istotne uściślenia i wyjaśnienia pierwotnych propozycji, lecz mimo to senatorzy uznali niektóre odpowiedzi za nie dość przekonujące. Dlatego Senat przesłał dalsze uwagi, prosząc o bardziej szczegółowe, konkretne i merytoryczne odpowiedzi Komisji.

Większość zgodziła się, że jest nadal zbyt wcześnie, by ocenić, czy odpowiedzi te przyniosły lub przyniosą realny efekt w postaci stwierdzenia, czy Komisja uwzględnia uwagi parlamentów narodowych w procesie opracowywania strategii politycznych.

### **2.2.3 Poprawa współpracy z Komisją**

Znaczna większość parlamentów, które zgłosiły konkretne propozycje dotyczące poprawy współpracy z Komisją wskazała, że zarówno uwagi przesłane przez parlamenty narodowe jak i odpowiedzi udzielone jej przez Komisję powinny być zamieszczone w celach konsultacyjnych i informacyjnych w centralnej bazie danych dostępnej przez witrynę IPEX.

Znaczna liczba parlamentów podkreślała, że należy skrócić okres, w którym Komisja jest zobowiązana ustosunkować się do uwag. Francuski Senat uważa, że ten dialog może być interesujący tylko wówczas, gdy ma miejsce zanim Rada przystąpi do debaty nad propozycjami.

Litewski Seimas argumentuje, że Komisja powinna zapewnić terminowe przetłumaczenie dokumentów na wszystkie języki urzędowe oraz wysoką jakość tłumaczeń. Czeska Izba Deputowanych uważa, że każdemu dokumentowi przesłanemu przez Komisję powinien towarzyszyć zestaw innych istotnych informacji, np. o inicjatorze i przedmiocie procesu, ponieważ uważa, że system byłby sprawniejszy, gdyby umożliwiał bezpośrednią komunikację z dyrekcją generalną odpowiedzialną za wydanie określonego dokumentu.

Niektóre parlamenty stwierdziły, że prawdziwe znaczenie nowego mechanizmu polega na wpływie parlamentów na proces opracowywania strategii politycznych przez Komisję. Nawiązując do tego, część z nich zasugerowała, że Komisja powinna sporządzać raporty z przebiegu postępowania. Portugalskie Zgromadzenie Republiki zaproponowało wrzesień 2007 roku – rok po wprowadzeniu procedury – jako możliwy odpowiedni czas na sporządzenie takiego raportu.

Inne parlamenty przedstawiły bardzo precyzyjne sposoby poprawienia współpracy z Komisją. Niderlandzki parlament uznał, że Komisja mogłaby przysyłać informacje o wynikach swoich cotygodniowych spotkań bezpośrednio do parlamentów narodowych, tak aby były one odpowiednio wcześniej powiadamiane. Luksemburska Izba Deputowanych zaproponowała, aby współpraca koncentrowała się na bardziej konkretnych kwestiach, jak obrona, biotechnologia, czy sieci instytutów badawczych.

Natomiast słowacka Rada Narodowa uważa, że przydałaby się jednolita procedura przesyłania uwag do Komisji, ewentualnie również odpowiedni dokument o standardowej formie.

### 2.3 WNIOSKI

Zdaniem znacznej liczby parlamentów nowy mechanizm wniósł dodatkową wartość poprzez stworzenie konkretnych ram dialogu z Komisją lub poprzez oddziaływanie na sposób zajmowania się sprawami europejskimi.

Ogromna większość stwierdziła, że jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić, czy odpowiedzi te przyniosły lub przyniosą realny efekt w postaci stwierdzenia, czy Komisja uwzględnia uwagi parlamentów narodowych w procesie opracowywania strategii politycznych.

Niektóre parlamenty narodowe, z inicjatywy Komisji, otrzymują więcej informacji lub otrzymują je wcześniej niż przedtem. W wielu przypadkach ustanowienie nowego mechanizmu spowodowało wprowadzenie zmian do wewnętrznych procedur parlamentu lub taki zamiar. Według posiadanych informacji, parlamenty narodowe wysłały około 85 opinii do Komisji, która udzieliła 39 odpowiedzi.

Doświadczenia wyniesione z obu kontroli przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności przeprowadzonych w ramach COSAC wykazały, że większość parlamentów z reguły wysyła uwagi do Komisji tylko wówczas, gdy uważa, że propozycja Komisji narusza co najmniej jedną z tych dwóch zasad. Jednak równie ważne jest przesyłanie uwag przez parlamenty narodowe do Komisji nawet wówczas, gdy nie podnosi się kwestii pomocniczości lub proporcjonalności, ponieważ warto byłoby również ocenić, czy parlamenty zgadzają się z propozycjami Komisji.

Poza zakresem obu kontroli przeprowadzonych pod auspicjami COSAC, parlamenty narodowe, które przesłały swoje uwagi do Komisji nie ograniczały ich tylko do kwestii pomocniczości i proporcjonalności.

Ogromna większość nie będzie w ramach obecnych i przyszłych procedur kontroli ograniczać swoich reakcji do spraw dotyczących tylko proporcjonalności i pomocniczości oraz będzie reagować na inne dokumenty niż wytypowane do kontroli, jak dokumenty konsultacyjne czy raporty Komisji.

Jeśli chodzi o sposoby dalszego usprawniania dialogu, znaczna większość wskazała, że zarówno uwagi nadesłane przez parlamenty narodowe jak i odpowiedzi udzielone jej przez Komisję powinny być dostępne do celów konsultacyjnych i informacyjnych z centralnej bazy danych. Dostęp do niej powinien odbywać się za pomocą witryny IPEX, narzędzia, które nadal nie jest wykorzystywane w systematyczny sposób w tym celu. Stwierdzono również, że Komisja powinna przekazywać swoje odpowiedzi w krótszym czasie.

Analiza korespondencji między parlamentami narodowymi i Komisją – w zakresie, w jakim została udostępniona Sekretariatowi COSAC – pokazuje, że Komisja próbowała udzielić parlamentom szczegółowych, indywidualnych odpowiedzi na ich

opinie. W niektórych przypadkach udzieliła również dodatkowych wyjaśnień w celu lepszego uzasadnienia swojej pierwotnej propozycji. Nie odnotowano jednak dotychczas, by Komisja choć raz rzeczywiście zmieniła swoją pierwotną propozycję.

Nasuwa się zatem wstępny wniosek, że nowy dialog z Komisją jest środkiem służącym lepszemu wyjaśnieniu przez Komisję swoich propozycji, lecz niekoniecznie sposobem wpływania przez parlamenty narodowe na ostateczne stanowisko Komisji.

### 3. Stan debaty nad przyszłością Europy

---

Niniejszy rozdział przedstawia ocenę stanu debaty i najnowszych zmian dotyczących procesu reformy instytucjonalnej dla potrzeb przygotowania dyskusji nad tą kwestią podczas XXXVII spotkania COSAC w Berlinie.

#### 3.1 STAN PROCESU RATYFIKACJI

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany w Rzymie w dniu 29 października 2004 r. Miał wejść w życie 1 listopada 2006 r., lub też, gdyby nie został ratyfikowany przez wszystkie państwa – sygnatariuszy, po ratyfikowaniu go przez ostatnie państwo. W Deklaracji do Aktu Końcowego Konferencji strony oświadczyły, że jeśli w ciągu dwóch lat od podpisania traktatu cztery piąte państw członkowskich ratyfikują go i jedno lub kilka państw członkowskich napotka trudności w przystąpieniu do ratyfikacji, sprawa zostanie skierowana do Rady Europejskiej.

##### 3.1.1 Ratyfikacja przez państwa członkowskie

Dotychczas 18 z 27 państw członkowskich ratyfikowało Traktat Konstytucyjny<sup>18</sup> w parlamencie. W dwóch z nich ratyfikacja została zakończona po przeprowadzeniu referendum z pozytywnym wynikiem. Referenda we Francji i Niderlandach przyniosły wynik negatywny. Czechy, Dania, Irlandia, Polska, Portugalia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo nie ratyfikowały jeszcze traktatu.

Proces ratyfikacji przebiegał w następujący sposób:

Jako pierwsza ratyfikacji dokonała Litwa w dniu 11 listopada 2004 r., po niej Węgry 20 grudnia 2004 r., Słowenia 1 lutego 2005 r., Włochy 6 kwietnia, Grecja 19 kwietnia, Słowacja 11 maja, Hiszpania 19 maja i Austria 25 maja 2005 r.

W Niemczech obie izby parlamentu zatwierdziły traktat w dniach 12 i 27 maja 2005 r. Ratyfikacja nie została jeszcze formalnie zakończona, ponieważ nie ogłoszono jeszcze ustawy zatwierdzającej z powodu postępowań sądowych toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Hiszpania przeprowadziła referendum w lutym 2005. 76% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją. Bułgaria i Rumunia ratyfikowały traktat odpowiednio w dniach 11 i 17 maja 2005 r. w ramach ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego do Unii Europejskiej. Ich akcesja, a zatem również ratyfikacja, weszła w życie 1 stycznia 2007 r.

Traktat został odrzucony w referendach przeprowadzonych we Francji (29 maja 2005 r.) i w Niderlandach (1 czerwca 2005 r.). We Francji 55% głosowało „przeciw” i 45% „za”. Wynik głosowania nad konstytucją w Niderlandach był następujący: 61,8% „przeciw” i 38,2% „za”. Nie należy oczekiwać, że traktat zostanie teraz skierowany do parlamentu francuskiego lub niderlandzkiego do ratyfikacji, przynajmniej nie w jego obecnej formie. Nowy niderlandzki rząd potwierdził, że nie zamierza kierować istniejącego tekstu do dalszej ratyfikacji.

---

<sup>18</sup> Tabela przedstawiająca stan ratyfikacji: <http://www.cosac.eu/en/info/ratification/ratification/>

Od czasu tych zakończonych niepowodzeniem referendum siedem kolejnych państw członkowskich dokonało ratyfikacji: Łotwa 1 czerwca 2005 r., Cypr 30 czerwca, Malta 6 lipca i Luksemburg 10 lipca; Belgia 8 lutego 2006 r., Estonia 9 maja i Finlandia w grudniu 2006 r. Luksemburg przeprowadził referendum 10 lipca 2005 r. z wynikiem 56,6% „za” i 43,5% „przeciw”.

### **3.1.2 Reakcja na odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego**

W deklaracji uzgodnionej podczas Rady Europejskiej w dniu 18 czerwca 2005 r. głowy państw lub szefowie rządów zadeklarowali, że proces ratyfikacji może być kontynuowany i uzgodnili, że pierwotny harmonogram wejścia traktatu w życie zostanie zmieniony. Postanowili wprowadzić „okres refleksji, który zostanie wykorzystany do przeprowadzenia w każdym z naszych państw szerokiej debaty obejmującej obywateli, społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych, parlamenty narodowe oraz partie polityczne”.

Rada Europejska w czerwcu 2006 roku uznała, że „równoległe z bieżącym procesem ratyfikacji należy podjąć dalsze prace w oparciu o to, co zostało osiągnięte od czerwca ubiegłego roku, zanim będzie można podjąć decyzje o przyszłości Traktatu Konstytucyjnego” i postanowiła, że „Prezydencja przedstawi Radzie Europejskiej raport w pierwszym semestrze 2007 roku w oparciu o szerokie konsultacje z państwami członkowskimi. Raport ten będzie zawierać ocenę stanu dyskusji nad Traktatem Konstytucyjnym i analizę możliwych dalszych zmian”. Ponadto wezwała do przyjęcia przez przywódców UE w Berlinie w dniu 25 marca 2007 r. „politycznej deklaracji”<sup>19</sup>, określające wartości i ambicje Europy oraz potwierdzającej ich wspólne zobowiązanie do ich realizacji dla upamiętnienia 50. rocznicy traktatów rzymskich.

W dniach 14 i 15 grudnia 2006 r. Rada Europejska wysłuchała oceny dwustronnych konsultacji w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, przeprowadzonych przez prezydencję fińską. Konsultacje te uznano za część przygotowań do raportu, który miał zostać przedstawiony przez następną prezydencję niemiecką w celu „otwarcia drogi do kontynuacji procesu reform”.

W dniu 26 stycznia 2007 r. przedstawiciele rządów osiemnastu państw członkowskich, które dokonały ratyfikacji wraz z przedstawicielami rządów Irlandii i Portugalii spotkali się w Madrycie. Współorganizatorzy tego spotkania, Alberto Navarro, hiszpański sekretarz stanu ds. Unii Europejskiej i Nicolas Schmit, luksemburski minister delegowany do spraw zagranicznych i imigracji wydali oświadczenie stwierdzające, że „umowa, która ogranicza się do pewnych zmian instytucjonalnych nie wystarcza, by spełnić oczekiwania obywateli” oraz że imigracja, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz energia są obszarami, w których Unia Europejska musi mieć prawo do działania.

Deklaracja berlińska podpisana w dniu 25 marca 2007 r. nie zawiera jednoznacznego odniesienia do Traktatu Konstytucyjnego, choć stwierdza, że „razem podejmujemy wyzwanie, aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej”. Tym samym uznaje potrzebę zmiany istniejących traktatów i określa zobowiązanie czasowe.

---

<sup>19</sup> [http://www.eu2007.de/en/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html](http://www.eu2007.de/en/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html)

### 3.2 WKŁAD PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski poparł Traktat Konstytucyjny w dniu 12 stycznia 2005 r. większością dwóch trzecich głosów. W swojej rezolucji z zadowoleniem przyjął traktat, jako „satisfakcjonujący kompromis wprowadzający znaczącą poprawę w stosunku do istniejących Traktatów, który, po jego wprowadzeniu, przyniesie zauważalne korzyści dla obywateli (oraz dla Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych będących ich demokratyczną reprezentacją), dla Państw Członkowskich (wraz z ich władzami lokalnymi i regionalnymi) oraz dla skutecznego funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej, a więc dla Unii jako całości”.<sup>20</sup>

W związku z okresem refleksji Parlament przyjął kolejne rezolucje, zachęcając do wykorzystania „trwającego okresu refleksji do wznowienia projektu konstytucji w oparciu o szeroko zakrojoną debatę publiczną nad przyszłością integracji europejskiej” i zobowiązując się do odegrania wiodącej roli w europejskim dialogu, wspólnie z parlamentami narodowymi, podczas spotkań w formie międzyparlamentarnych forów.<sup>21</sup> Ostrzegł przed wszelkimi próbami zniweczenia ogólnego kompromisu osiągniętego w Traktacie Konstytucyjnym i wezwał Radę Europejską do przejścia od okresu refleksji do okresu analiz, który trwałby do połowy 2007 r., aby nie później niż w drugiej połowie 2007 r. uzyskać jasną propozycję dalszego postępowania w sprawie Traktatu Konstytucyjnego.<sup>22</sup>

Komisja Parlamentu Europejskiego odpowiedzialna za sprawy konstytucyjne wniosła swój wkład do tego europejskiego dialogu, organizując wizyty delegacji w parlamentach narodowych i kierując zaproszenia do członków rządów państw członkowskich. W związku z tym komisja przeprowadziła ostatnio dogłębną wymianę poglądów z ministrami spraw europejskich Luksemburga, Hiszpanii i Niderlandów. Przewodniczący Delegacji ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego przedstawił komisji swoje propozycje w dniu 10 kwietnia br. Komisja do Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego zaproponowała również zorganizowanie przed czerwcem 2007 roku ważnego posiedzenia z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawach związanych z porozumieniem instytucjonalnym.

Parlament Europejski przygotowuje stanowisko na temat “mapy drogowej procesu konstytucyjnego Unii Europejskiej” na spotkanie Rady Europejskiej w czerwcu 2007 roku.<sup>23</sup> W swoim projekcie raportu sprawozdawcy komisji, Enrique Barón Crespo i Elmar Brok, zaproponowali, by Parlament Europejski “wezwał Radę Europejską w czerwcu 2007 roku do podjęcia koniecznych kroków w celu niezwłocznego zwołania konferencji międzyrządowej z wyraźnym mandatem osiągnięcia kompromisu do końca roku”.

<sup>20</sup> Rezolucja z dnia 12 stycznia 2005 w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Dz.U. C 247 E, 6.10.2005, str. 88.

<sup>21</sup> Rezolucja z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie okresu refleksji: struktury, zagadnień i kontekstu oceny debaty na temat Unii Europejskiej, Dz.U. C 287 E, 24.11.2006, str. 306.

<sup>22</sup> Rezolucja z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie kolejnych kroków dotyczących okresu refleksji i analiz na temat przyszłości Europy, *teksty przyjęte*, P6 TA(2006)0263

<sup>23</sup> Projekt przygotowywanego raportu w Komisji do Spraw Konstytucyjnych. Sprawozdawcy: Enrique Barón Crespo i Elmar Brok

### **3.3 WYMIAR PARLAMENTARNY DYSKUSJI O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

#### **3.3.1 Wspólne spotkania parlamentarne dotyczące przyszłości Europy**

Parlament Europejski i parlamenty narodowe państw członkowskich odbyły dotychczas dwa wspólne spotkania parlamentarne dotyczące przyszłości Europy.<sup>24</sup> Spotkania te zostały zorganizowane i przeprowadzone wspólnie przez Parlament Europejski i parlament państwa członkowskiego sprawującego obecnie prezydencję Unii Europejskiej. Spotkania te mają na celu podkreślenie znaczenia wymiaru parlamentarnego dyskusji o przyszłości Europy. Stanowią one forum do szerokiej wymiany poglądów między parlamentarzystami oraz z Radą Ministrów i Komisją Europejską na tematy związane z polityczną i instytucjonalną przyszłością Unii Europejskiej. Współprzewodniczą im przewodniczący obu parlamentów. Szef rządu państwa członkowskiego pełniącego prezydencję UE i przewodniczący Komisji Europejskiej uczestniczyli w obu dotychczasowych spotkaniach.

W 2006 roku odbyły się w Brukseli dwa wspólne spotkania międzyparlamentarne dotyczące przyszłości Europy. Spotkanie inauguracyjne, zorganizowane wraz z parlamentem austriackim, odbyło się w dniach 8 i 9 maja 2006 r. Spotkanie to skupiło się głównie na takich kwestiach, jak rola Unii Europejskiej na świecie i granice Unii, globalizacja a europejski model ekonomiczno-społeczny, perspektywy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz przyszłe finansowanie Unii Europejskiej.

Drugie spotkanie, w dniach 4 i 5 grudnia, współorganizowane z fińskim parlamentem, miało na celu stymulowanie udziału parlamentów w opracowywaniu strategii politycznych i instytucjonalnych dotyczących przyszłości UE. Po pierwszej sesji plenarnej uczestnicy skoncentrowali się w zespołach roboczych na trzech głównych kwestiach: przyszłym finansowaniu Unii Europejskiej, polityce energetycznej i roli UE w zapobieganiu konfliktom. Przedsięwzięcie to było również zamierzone jako wkład parlamentów do dyskusji na forum Rady Europejskiej w dniach 14 i 15 grudnia.

Trzecie wspólne spotkanie parlamentarne dotyczące przyszłości Europy, które Parlament Europejski zorganizuje wspólnie z niemieckim Bundestagiem ma odbyć się w dniach 11 i 12 czerwca. Spotkanie to uwzględni najnowsze wydarzenia polityczne, jak deklaracja berlińska i deklarowany cel niemieckiej prezydencji dotyczący ustalenia mapy drogowej reformy instytucjonalnej podczas czerwcowej Rady Europejskiej.

#### **3.3.2 Inne działania międzyparlamentarne**

W ramach obchodów 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich włoski parlament zorganizował w dniach 22 i 23 marca 2007 r. specjalne spotkanie, na które zaproszono przewodniczących parlamentów oraz przewodniczących komisji spraw europejskich parlamentów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajów kandydujących.

---

<sup>24</sup> Witryna internetowa spotkania międzyparlamentarnego zawierająca wszystkie podstawowe informacje i materiały: <http://www.futureofeuropa.eu/parl.europa.eu/future/cms/lang/en/>

Pierwsza część spotkania przybrała formę seminarium zorganizowanego we współpracy z Uniwersytetem Europejskim we Florencji pod hasłem „Czego brakuje Europie?”. W seminarium wzięło udział 36 delegacji reprezentujących 26 parlamentów. Seminarium zostało podzielone na trzy sesje – polityczną, ekonomiczną i społeczną. Po seminarium odbyła się w Rzymie uroczystość pod hasłem „Polityczna Europa i jej rola w świecie”. W uroczystości uczestniczyło 40 delegacji reprezentujących 31 parlamentów.

### **3.4 DALSZE DZIAŁANIA**

Po przedstawieniu przez niemiecką prezydencję jej raportu czerwcowej Radzie Europejskiej debata na temat dalszego postępowania w sprawie Traktatu Konstytucyjnego wejdzie w decydującą fazę. Stanowisko zajęte przez niemiecką prezydencję – która opowiada się za osiągnięciem porozumienia przed wyborami europejskimi w 2009 roku – nadało na nowo impet „kwestii instytucjonalnej” i spowodowało, że kwestia ta znalazła się w centrum uwagi Europy. Wskazuje na to coraz większa liczba oświadczeń składanych przez uczestników sceny politycznej z zamiarem wpływania na kształt przyszłej debaty i oznacza, że wkrótce ukształtuje się dokładniejszy i pełniejszy obraz stanowisk poszczególnych państw członkowskich. Dyskutuje się wiele wariantów. Można je ogólnie opisać, zaliczając je do następujących kategorii:

#### **3.4.1 Wariant „traktat plus”**

Wariant „traktat plus” polega na zachowaniu tekstu traktatu w jego istniejącej postaci, uzupełniając go jedynie protokołami, na przykład protokołem społecznym, czy deklaracjami zawierającymi interpretacje tekstu traktatu w celu uwzględnienia zgłaszanych zastrzeżeń. Odpowiadałoby to rozwiązaniu przyjętemu po negatywnym wyniku referendum w Danii w 1992 i w Irlandii w 2001 roku. Pozwoliłoby to uniknąć konieczności przeprowadzenia nowego postępowania ratyfikacyjnego przez państwa członkowskie, które już ratyfikowały traktat. Oznaczałoby to również, że tekst, który został odrzucony w głosowaniu powszechnym w dwóch państwach członkowskich musiałby zostać przedstawiony tym samym elektoratom po raz drugi.

#### **3.4.2 Wariant „merytoryczny”**

Wariant „merytoryczny” opiera się na założeniu, że państwa członkowskie osiągnęły consensus w sprawie najistotniejszych reform zawartych w tekście Traktatu Konstytucyjnego i koncentruje się na określeniu tych elementów, co do których nadal istnieje szeroki consensus, w celu pozostania jak najbliżej pierwotnego tekstu. Wariant ten niesie ryzyko zniweczenia ogólnego kompromisu i wymaga jak najpełniejszego porozumienia w kwestiach, w których nie należy wznawiać negocjacji.

#### **3.4.3 Wariant „minitraktatu” lub „traktatu fundamentalnego”**

Wariant „minitraktatu” lub „traktatu fundamentalnego” polega na opracowaniu krótszego tekstu obejmującego część I obecnego traktatu oraz związane z nim reformy instytucjonalne, tekst Karty Praw Podstawowych w części II (w całości lub załączony za pomocą klauzuli odniesienia) oraz niektóre elementy ogólnych i końcowych postanowień części IV. Tekst ten wszedłby w życie tak szybko, jak byłoby to możliwe, natomiast ewentualne pożądane zmiany strategii politycznych



Unii – część III Traktatu Konstytucyjnego – byłyby negocjowane równolegle lub później i zostałyby wprowadzone w życie w terminie późniejszym, być może za pomocą uproszczonej procedury. To podejście uwzględniałoby fakt, że znaczna część krytyki wyrażanej podczas kampanii referendalnych we Francji i Niderlandach dotyczyła polityki Unii a nie jej instytucji czy procedur decyzyjnych. Nasuwają się jednak w związku z tym trudne pytania o relacje między czterema częściami Traktatu Konstytucyjnego, które zostały uzgodnione jako całość, oraz o dalsze istnienie lub zlikwidowanie obecnej „filarowej” struktury Unii.

#### **3.4.4 Inne warianty**

Zaproponowano również wariant „wybierania najlepszych kąsków” (*cherry-picking*), polegający na pozostawieniu do ustalenia w późniejszym traktacie lub serii kolejnych traktatów, kwestii zmiany poszczególnych elementów istniejących traktatów w celu włączenia poszczególnych punktów z Traktatu Konstytucyjnego bez scalania istniejących traktatów w jeden tekst. Wybór tych punktów można ograniczyć do niektórych reform instytucjonalnych sensu stricto. Trudność tego podejścia polega na tym, że państwa członkowskie mają różne preferencje przy wyborze takich czy innych reform, a gotowość każdego z państw członkowskich do zaakceptowania niektórych reform zależy od gotowości innych do poczynienia podobnych ustępstw. Wzajemna zależność między różnymi sprawami w przypadku rokowań politycznych prowadziłyby do skomplikowanych i długotrwałych negocjacji.

## 4. Zmiana klimatu i ochrona klimatu – polityka Unii Europejskiej

---

Od czasu opublikowania raportu z lutego 2007 roku raport Międzyrządowego Zespołu ONZ ds. Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*)<sup>25</sup>, w którym jednoznacznie powiązано wzrost globalnego ocieplenia z emisją gazów związaną z działalnością człowieka, kwestia klimatu zyskała rangę poważnego, jeśli nie najpoważniejszego publicznego problemu w Unii Europejskiej i na całym świecie.

Przeprowadzone ostatnio badanie opinii publicznej Eurobarometr, którego wyniki opublikowano w marcu 2007 roku, pokazują, że ogromna większość obywateli Unii Europejskiej jest zaniepokojona zmianami klimatu. Wyniki badania wskazują, że zdaniem obywateli UE najlepszym sposobem na rozwiązywanie problemów klimatycznych i energetycznych jest działanie na poziomie Unii Europejskiej. Z badania wynika, że obywatele UE oczekują od Unii kształtowania wspólnej polityki europejskiej w tej dziedzinie.

Unia Europejska traktuje zmiany klimatu jako jeden z najważniejszych problemów w swoim programie politycznym od początku lat 90. ubiegłego stulecia. Ponieważ Unia Europejska jako całość jest jednym z największych emitentów gazów cieplarnianych na świecie, kierownictwo polityczne Unii postanowiło przyjąć szczególną odpowiedzialność za kształtowanie nie tylko wspólnej europejskiej polityki klimatycznej, lecz również światowej.

Najnowszymi przykładami wskazującymi na duże znaczenie, które Unia Europejska przywiązuje obecnie do polityki ochrony klimatu są roczna strategia polityczna (*Annual Policy Strategy - APS*) Komisji Europejskiej na rok 2008 i program niemieckiej prezydencji na pierwszą połowę 2007 roku, wskazujące ten problem jako jeden z najwyższych priorytetów politycznych. Wiosenna Rada Europejska w 2007 roku, gdzie po raz pierwszy można było osiągnąć kompleksowe porozumienie w sprawie energii i ochrony klimatu zostało okrzyknięte historycznym sukcesem. Warto również wspomnieć o trwających dyskusjach politycznych nad ewentualnym włączeniem oddzielnego rozdziału o zmianie klimatu do przyszłego Traktatu Konstytucyjnego.

Deklaracja berlińska<sup>26</sup> z marca 2007 roku ponownie potwierdziła polityczną inicjatywę podjętą przez Unię Europejską w tym zakresie, przejawiającą się w determinacji do odgrywania wiodącej roli w dziedzinie polityki energetycznej i ochrony klimatu oraz zapobiegania globalnym zmianom klimatu.

---

<sup>25</sup> Streszczenie raportu IPCC z lutego 2007 roku można znaleźć pod adresem: [http://ipccwg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4\\_SPM\\_Approved\\_05Feb.pdf](http://ipccwg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf). W dniu 6 kwietnia 2007 r. został opublikowany drugi raport zatytułowany „Wpływ, adaptacja i zagrożenie” (*Impacts, Adaptation and Vulnerability*), opisujący bezpośredni wpływ zmian klimatu na zwierzęta, rośliny i wody. Streszczenie raportu znajduje się pod adresem: <http://www.ipcc.ch/SPM13apr07.pdf>.

<sup>26</sup> Tekst deklaracji berlińskiej znajduje się pod adresem: [http://www.eu2007.de/en/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html](http://www.eu2007.de/en/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html)

Niniejszy rozdział zawiera przegląd ewolucji najnowszych wydarzeń dotyczących europejskiej polityki w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu i ochrony klimatu.

#### **4.1 UWARUNKOWANIA MIĘDZYNARODOWE**

Podstawą walki ze zmianą klimatu na poziomie międzynarodowym jest Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (*UN Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*)<sup>27</sup> wraz z Protokołem z Kioto<sup>28</sup> załączonym do Konwencji.

##### **4.1.1 Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC)**

Konwencja UNFCCC została przyjęta podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku i weszła w życie w 1994 roku. Została ratyfikowana przez 189 stron, w tym Wspólnotę Europejską. UNFCCC wzywa rządy do gromadzenia i wymiany informacji o emisji gazów cieplarnianych oraz do uruchomienia narodowych strategii przeciwdziałania ich emisji oraz dostosowania się do oczekiwanych skutków zmian klimatycznych. UNFCCC opiera się na zasadzie „wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności i różnych możliwości”. Zasada ta uznaje, że choć kontrola zmian klimatu leży w interesie wszystkich krajów, to jednak świat rozwinięty odpowiada za większą część dotychczasowego nagromadzenia się gazów cieplarnianych w atmosferze i dlatego powinien przodować w ograniczaniu emisji. Jednak sama Konwencja nie określa żadnych obowiązkowych limitów emisji gazów cieplarnianych dla poszczególnych krajów. Limity takie zostały ustalone dopiero w późniejszym okresie na mocy Protokołu z Kioto, załączonego do UNFCCC.

Protokół z Kioto został przyjęty w 1997 roku i wszedł w życie w lutym 2005 roku. Zgodnie z Protokołem z Kioto większość państw uprzemysłowionych i niektóre gospodarki środkowoeuropejskie przechodzące proces transformacji zobowiązały się do wiążącej prawnie redukcji emisji gazów cieplarnianych<sup>29</sup>. Stanowi to łącznie redukcję o co najmniej 5% w stosunku do poziomu z roku 1990 w latach 2008–2012, określanych jako pierwszy okres zobowiązań. W przypadku niedotrzymania zobowiązania, strona winna niedotrzymania zobowiązania ma obowiązek zrekompensowania różnicy w drugim okresie zobowiązań po roku 2012 i musi ponieść dodatkową karę w wysokości 30%. Cele z Kioto dotyczą tylko krajów rozwiniętych.

Protokół wprowadza trzy innowacyjne mechanizmy, a mianowicie: „mechanizm czystego rozwoju” (*Clean Development Mechanism - CDM*), „wspólne wdrażanie” (*Joint Implementation - JI*) i „międzynarodowy obrót emisjami” (*International Emissions Trading - IET*), aby ułatwić obniżenie kosztów zmniejszenia emisji. Mechanizmy CDM i JI umożliwiają krajom uprzemysłowionym wypełnienie części swoich zobowiązań do redukcji emisji poprzez inwestowanie w przedsięwzięcia ograniczające emisję za granicą<sup>30</sup> i zaliczanie uzyskanej redukcji na poczet własnych

<sup>27</sup> Więcej informacji znajduje się w oficjalnej witrynie UNFCCC <http://unfccc.int/2860.php>.

<sup>28</sup> Tekst Protokołu z Kioto znajduje się pod adresem: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>.

<sup>29</sup> Zakres Protokołu z Kioto obejmuje gazy cieplarniane: dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), metan, tlenek azotu i gazy przemysłowe: hydrofluorowęglowodory, perfluorowęglowodory i heksafluorek siarki.

<sup>30</sup> Mechanizm JI obejmuje przedsięwzięcia w innych krajach uprzemysłowionych, dla których wyznaczono cele z Kioto, natomiast przedsięwzięcia CDM muszą być realizowane w krajach

zobowiązań. W ramach mechanizmu IET każdemu krajowi przypisuje się maksymalną ilość praw do emisji (przyznane jednostki emisji - *Assigned Amount Units*). Korzystając z mechanizmów JI i CDM, dany kraj może uzyskać dodatkowe jednostki emisji. Niewykorzystane kwoty można sprzedać krajom, które potrzebują więcej praw do emisji.

Dotychczas Protokół z Kioto został ratyfikowany przez 168 krajów i Wspólnotę Europejską. USA podpisały protokół, lecz nie ratyfikowały go i w końcu unieważniły swój podpis. Również Australia wstrzymała się od ratyfikacji protokołu. Obecnie cele redukcji emisji obowiązują 36 stron.<sup>31</sup>

Kiedy protokół był ratyfikowany przez Unie Europejską w 2002 roku, 15 państw członkowskich UE podjęło zobowiązanie do zmniejszenia swojej łącznej emisji gazów cieplarnianych do 8 % poniżej poziomu roku bazowego 1990. Ten zbiorowy cel został przełożony na różne, wiążące prawnie cele krajowe dla poszczególnych państw członkowskich.<sup>32</sup>

12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE po ratyfikacji nie jest objętych celem UE, lecz mają one określony na podstawie protokołu własny cel redukcji w wysokości 6 % lub 8 %, z wyjątkiem Cypru i Malty, dla których nie ustalono celów. Rokiem bazowym dla większości nowych państw członkowskich jest wcześniejszy rok, przypadający na lata 80. XX wieku, kiedy emisja CO<sub>2</sub> była większa niż w roku 1990.

Państwa członkowskie UE są zobowiązane zgodnie z prawem Unii Europejskiej do osiągania swoich celów, które są egzekwowane przez Komisję Europejską w drodze procedur sankcji ustanowionych w Traktacie WE.

#### 4.1.2 Działania po roku 2012

Z inicjatywy Unii Europejskiej i innych państw w grudniu 2005 roku rozpoczęły się podczas rocznej konferencji ministerialnej UNFCCC w Montrealu rozmowy w sprawie działań, która mają nastąpić po roku 2012. Rozmowy toczą się dwoma oddzielnymi torami. Na jednym strony Protokołu z Kioto dyskutują nad nowymi celami emisji dla krajów uprzemysłowionych na okres zobowiązań po roku 2012; kompleksową zmianę protokołu zaplanowano na 2008 rok. Na drugim torze strony UNFCCC, łącznie z nieobjętymi Protokołem Kioto, jak USA i Australia, prowadzą dialog na temat długookresowego współdziałania przeciwko zmianom klimatu, mając na celu raczej współpracę techniczną niż tworzenie regulacji prawnych. Zakończenie tego dialogu przewiduje się na następnym rocznym spotkaniu ministerialnym UNFCCC w grudniu 2007 roku na Bali. Zgodnie ze stanowiskiem Unii, po spotkaniu tym powinny nastąpić negocjacje dotyczące kompleksowej światowej umowy w sprawie działań po roku 2012. Aby zapewnić wejście nowej umowy w życie przed

---

rozwijających się. Mechanizm CDM już funkcjonuje, ponieważ kredyty redukcji mogą być przyznawane retrospektywnie od roku 2000; JI zacznie funkcjonować dopiero wówczas, gdy w 2008 roku rozpocznie się pierwszy okres zobowiązań.

<sup>31</sup> Chiny i Indie ratyfikowały protokół, lecz nie zaliczają się do grupy krajów rozwiniętych i zatem nie są związane określonymi w protokole celami redukcji.

<sup>32</sup> Cele krajowe zostały ustalone w oparciu o wiążące prawnie porozumienie o podziale obciążeń (decyzja Rady 2002/358/WE z 25 kwietnia 2002 r. Tekst zamieszczony pod adresem:

[http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_130/l\\_13020020515en00010020.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/l_130/l_13020020515en00010020.pdf).

Ich wysokość waha się od np. minus 27% (Luksemburg), minus 21% (Dania, Niemcy), minus 12,5% (Zjednoczone Królestwo), minus 6% (Niderlandy), 0% (Finlandia) do plus 4% (Szwecja), plus 13 (Irlandia) i plus 27% (Portugalia).

upływem pierwszego okresu zobowiązań, należy zakończyć negocjacje najpóźniej do końca 2009 roku.<sup>33</sup>

W związku z tym, w swojej „Rocznej strategii politycznej na 2008 rok”<sup>34</sup> Komisja Europejska wyraża zdecydowaną wolę działania na rzecz przyjęcia nowych zobowiązań przez UE i głównych uczestników rynku na całym świecie w okresie po 2012 roku. Tzw. Sojusz na rzecz globalnej polityki klimatycznej (*Global Climate Policy Alliance*) jest wymieniany w tym kontekście jako kluczowy element; jego celem jest angażowanie krajów rozwijających się w proces przeciwdziałania zmianom klimatu, z myślą o rozszerzeniu ich udziału w globalnym reżimie klimatycznym po 2012 roku.

Oczekuje się, że umowa w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych zawarta podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2007 roku przyniesie szczególnie pozytywne efekty w międzynarodowych negocjacjach. Przywódcy UE osiągnęli porozumienie w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 procent w stosunku do poziomu z 1990 roku w okresie następnych 13 lat. Unia Europejska wyraziła zamiar zwiększenia swojej redukcji do 30%, jeśli inne kraje rozwinięte uczyniłyby to samo.

Negocjacje dotyczące umowy mającej zastąpić Protokół z Kioto będą również przedmiotem szczytu G8, który ma odbyć się w dniach 6-8 czerwca 2007 r. w Heiligendamm (Niemcy). Podczas swojego spotkania w marcu 2007 roku ministrowie środowiska państw G8 podkreślili już, że proces negocjacyjny pod auspicjami ONZ, obejmujący UNFCCC i Protokół z Kioto, stanowi odpowiednie forum dla przyszłych umów dotyczących międzynarodowych środków w dziedzinie ochrony klimatu.<sup>35</sup>

## 4.2 DZIAŁANIA NA POZIOMIE UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska opracowała kilka strategii politycznych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu i realizacji celu z Kioto dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych o 8% do roku 2010 w stosunku do roku bazowego 1990.

Ochrona klimatu stanowi jeden z najwyższych politycznych priorytetów zawartych w unijnym „6. Programie działań na rzecz środowiska”<sup>36</sup> na lata 2002–2012 oraz w „Strategii zrównoważonego rozwoju UE”<sup>37</sup>, pierwotnie wprowadzona w 2001 roku, lecz przyjęta w zmienionej wersji w 2006 roku. Ponadto ochrona klimatu została uwzględniona w kluczowych obszarach polityki UE, jak rolnictwo, energia, polityka regionalna i badania.

Następujące dokumenty zasługują na dokładniejsze omówienie:

<sup>33</sup> Por. Rada Europejska, 9 marca 2007 r., konkluzje prezydencji, ust. 29. Tekst: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf). Należy również zauważyć, że w dwustronnej deklaracji podpisanej podczas wizyty premiera Chin Wen Jiabao w Japonii 11 kwietnia 2007 r. Chiny po raz pierwszy wyraziły gotowość do aktywnej współpracy przy negocjowaniu umowy na okres po 2012 roku.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Roczna strategia polityczna na rok 2008, COM (2007) 65 wersja ostateczna. Tekst zamieszczony pod adresem: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0065en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0065en01.pdf).

<sup>35</sup> Zob. konkluzje przewodniczącego, spotkanie ministrów środowiska, 15-17 marca 2007 r., Poczdam.

<sup>36</sup> Tekst szóstego programu działań na rzecz środowiska Environment 2010: Wspólnoty Europejskiej „Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór”, COM (2001) 031 wersja ostateczna zob. [http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2001/en\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/en/com/pdf/2001/en_501PC0031.pdf)

<sup>37</sup> Zmieniona wersja strategii zob. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>.

#### 4.2.1 Europejski System Handlu Emisjami (EU-ETS)

Europejski System Handlu Emisjami Gazów Ciepłarnianych (EU-ETS)<sup>38</sup> zaczął funkcjonować w styczniu 2005 roku. Jest to ogólnoświatowy, międzynarodowy, wielobranżowy system handlu emisjami gazów ciepłarnianych, obejmujący do 12 tys. obiektów, zarówno w przemyśle jak i elektroenergetyce i ciepłownictwie<sup>39</sup>, odpowiedzialny za mniej więcej połowę emisji CO<sub>2</sub> w Europie.

W ramach tego systemu w każdym państwie członkowskim ustala się limit emisji CO<sub>2</sub> z obiektów objętych systemem EU ETS. Poszczególne państwa członkowskie rozdzielają przydziały emisji poszczególnym zakładom zgodnie z krajowym planem alokacji (*National Allocation Plan - NAP*). W każdym obiekcie należy monitorować emisje i na koniec roku przekazywać rządowi przydziały w ilości równej wielości emisji. Jeśli emisja CO<sub>2</sub> z obiektu przekroczyła wielkość wynikającą z ilości posiadanych przydziałów, wówczas należy wykupić dodatkowe uprawnienia. Jeśli wielkość emisji była mniejsza, właściciel może sprzedać niewykorzystane przydziały dla innych obiektów. Oznacza to więc, że właściciele obiektów mają teraz finansową motywację do ograniczania emisji.

System EU-ETS funkcjonuje w „fazie rozruchu” w okresie od 2005 do 2007 roku, po którym nastąpią kolejne okresy pięcioletnie, zbieżne z harmonogramem realizacji Protokołu z Kioto. Obecny system obejmuje tylko emisję CO<sub>2</sub>, lecz planuje się rozszerzenie go na inne gazy ciepłarniane i inne branże, w tym transport lotniczy i ewentualnie lądowy po zakończeniu drugiej fazy handlu do roku 2012. W grudniu 2006 roku Komisja przyjęła propozycję legislacyjną w sprawie włączenia działalności lotniczej do EU-ETS przed rokiem 2012.<sup>40</sup>

Obecnie Komisja dokonuje oceny krajowych planów alokacji na drugą fazę handlu (2008-2012), które państwa członkowskie miały przedłożyć do końca czerwca 2006 roku. Dotychczas zakończono ocenę 19 krajowych planów alokacji<sup>41</sup>. Z wydanych dotychczas przez Komisję decyzji w sprawie krajowych planów alokacji jasno wynika, że w latach 2008-2012 będzie w UE znacznie mniejsza ilość przydziałów niż w latach 2005–2007. Oczekuje tego również rynek, na którym przydziały na lata 2005–2007 są obecnie sprzedawane po cenie poniżej 1 EUR, podczas gdy przydziały na lata 2008–2012 kosztują około 17 EUR.

W październiku 2006 roku Komisja opublikowała raport w sprawie postępów we wdrażaniu systemu EU-ETS<sup>42</sup>, w którym stwierdziła potrzebę stworzenia procesu weryfikacji z uwagi na trzeci okres handlowy, który rozpoczyna się w 2013 roku. Obszarami priorytetowymi tej weryfikacji są m.in. zakres EU-ETS oraz dalsza harmonizacja i zwiększona przewidywalność w odniesieniu do alokacji i sprzedaży

<sup>38</sup> System EMTS oparty na dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów ciepłarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.

<sup>39</sup> Obecny system EU-ETS obejmuje następujące gałęzie przemysłu: energetykę, przemysł metali żelaznych, przemysł mineralny, celulozowy, papierniczy i produkcji płyt.

<sup>40</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów ciepłarnianych we Wspólnocie, COM(2006) 818 wersja ostateczna; tekst na stronie:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation\\_ets\\_com\\_2006\\_818-21273\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation_ets_com_2006_818-21273_en.pdf).

<sup>41</sup> Pozostały jeszcze do oceny projekty krajowych planów alokacji na lata 2008-2012 następujących państw członkowskich: Bułgarii, Cypru, Danii, Estonii, Finlandii, Włoch, Portugalii i Rumunii.

<sup>42</sup> Tekst komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Kształtowanie światowego rynku węgla. Sprawozdanie zgodne z art. 30 dyrektywy 2003/87/WE, COM (2006), 676 wersja ostateczna:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com2006\\_676final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com2006_676final_en.pdf).

przydziałów emisji na aukcji. Zespół roboczy<sup>43</sup> powołany w związku z Europejskim Programem Ochrony Klimatu (*European Climate Change Programme - ECCP*) przedstawi raport z weryfikacji systemu EU-ETS do czerwca 2007 roku. Na podstawie tego raportu Komisja zamierza przedstawić formalną propozycję legislacyjną w sprawie przeprowadzenia weryfikacji systemu EU-ETS w drugiej połowie 2007 roku.

#### **4.2.2 Europejski Program dotyczący zmian klimatu (ECCP)**

W 2000 roku Komisja uruchomiła Europejski Program dotyczący zmian klimatu (*European Climate Change Programme – ECCP*)<sup>44</sup>. ECCP jest głównym instrumentem Komisji, służącym do organizowania dyskusji i przygotowywania dalszego rozwoju polityki klimatycznej Unii Europejskiej. W ramach tego programu Komisja, państwa członkowskie i zainteresowane podmioty opracowały i wdrożyły szereg efektywnych kosztowo rozwiązań służących redukcji emisji. Należy wśród nich wymienić inicjatywy legislacyjne promujące m.in. odnawialne źródła energii, stosowanie biopaliw, termomodernizacji budynków, dobrowolne porozumienie z producentami samochodów w sprawie zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> i wreszcie Europejski System Handlu Emisjami (EU-ETS). Drugi Europejski Program dotyczący zmian klimatu (ECCP II) został uruchomiony w październiku 2005 roku w celu ustalenia dalszych efektywnych kosztowo środków umożliwiających zmniejszenie emisji do roku 2012 i w okresie późniejszym. ECCP II koncentruje się m.in. na stworzeniu regulacji prawnych dotyczących bezpiecznego dla środowiska wykorzystywania technologii wychwytywania i podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz włączenia sektora transportu do EU-ETS. Dodatkowym celem jest opracowanie strategii adaptacji do zmian klimatycznych oraz weryfikacja Systemu Handlu Emisjami.

#### **4.2.3 Kompleksowy pakiet „Energia-Zmiany Klimatu”**

W styczniu 2007 roku Komisja przedstawiła zintegrowany pakiet środków służących stworzeniu nowej polityki energetycznej dla Europy, z zamiarem nasilenia walki ze zmianami klimatu oraz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności energetycznej Unii Europejskiej. Pakiet składa się z dwóch komunikatów Komisji, a mianowicie „Polityka energetyczna dla Europy”<sup>45</sup> i „Ograniczenie globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza”<sup>46,47</sup>

---

<sup>43</sup> WW skład zespołu roboczego do spraw weryfikacji systemu EU-ETS wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, branży, organizacji pozarządowych oraz uczeni i ośrodków badawczych.

<sup>44</sup> Komunikat Komisji w sprawie wdrożenia pierwszej fazy Europejskiego Programu dotyczącego zmian klimatu, COM (2001) 580 wersja ostateczna, zob.

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0580en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0580en01.pdf).

<sup>45</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „Polityka energetyczna dla Europy”, COM (2007), 001 wersja ostateczna, zob.

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0001en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0001en01.pdf).

<sup>46</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Ograniczenie globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza w perspektywie roku 2020 i dalszej”, COM (2007) 002 wersja ostateczna, zob.

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0002en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0002en01.pdf).

<sup>47</sup> Pakiet energetyczny jest oparty na Zielonej Księdze – „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”, COM (2006) 105 wersja ostateczna z marca 2006 r.; tekst zamieszczony pod adresem: [http://ec.europa.eu/energy/green-paperenergy/doc/2006\\_03\\_08\\_gp\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paperenergy/doc/2006_03_08_gp_document_en.pdf). Zielona Księga została poparta w marcu 2006 przez Radę Europejską, która jednoznacznie wezwała do rozwijania „Polityki energetycznej dla Europy”. Rada Europejska przyjęła również zadowoleniem propozycję Komisji

#### 4.2.3.1 Polityka energetyczna dla Europy/Ograniczenie globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza

Pakiet wyznacza szereg ambitnych celów do zrealizowania do roku 2020. Efektywność energetyczna<sup>48</sup> ma poprawić się o 20%, udział w rynku odnawialnych źródeł energii ma wzrosnąć do 20%, a udział biopaliw w paliwach transportowych ma wzrosnąć do 10%. W sprawie emisji gazów cieplarnianych Komisja zaproponowała, że w ramach nowego globalnego porozumienia w sprawie zapobiegania osiągnięciu niebezpiecznego poziomu zmian klimatu, kraje rozwinięte powinny zmniejszyć emisję średnio o 30% w stosunku do poziomu z 1990 roku. Jako konkretny krok naprzód, Unia Europejska podjęłaby stanowcze, niezależne zobowiązanie do zmniejszenia emisji w UE o co najmniej 20% jeszcze przed osiągnięciem globalnego porozumienia. Dalszymi celami byłyby ograniczenie wylesiania, dokończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego energii i gazu, opracowanie wspólnej zewnętrznej strategii energetycznej i ustanowienie „Europejskiego strategicznego planu technologii energetycznych” w celu skoncentrowania pracach badawczo-rozwojowych na technologiach niskowęglowych.

Rada Europejska w dniu 9 marca 2007 r. poparła w większości propozycje Komisji dotyczące energii i zmian klimatu. Przywódcy Unii Europejskiej podkreślili znaczenie ograniczenia wzrostu średniej globalnej temperatury do nie więcej niż 2 stopni Celsjusza powyżej poziomu przedprzemysłowego. Ustalili wiążący cel ograniczenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w UE do roku 2020 i podkreślili swój zamiar zwiększenie tego celu do 30%, pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte podejmą podobne zobowiązania. Ponadto w swoich konkluzjach prezydencja wzywa kraje rozwinięte do zmniejszenia emisji o 60% do 80% do roku 2050 w stosunku do roku 1990.<sup>49</sup> Dodatkowo ustalono wiążący cel ogólny udziału odnawialnych źródeł energii na poziomie 20% do roku 2020, w porównaniu do obecnego udziału 6,5%, jak również wiążący cel minimalny 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyn i oleju napędowego w transporcie do roku 2020. Ponadto przyjęto plan działania w energetyce (*Energy Action Plan*) na lata 2007-2008, koncentrujący się głównie na rynku wewnętrznym gazu i energii elektrycznej, bezpieczeństwie dostaw, kształtowaniu międzynarodowej polityki energetycznej oraz efektywności energetycznej<sup>50</sup> i energii odnawialnej.

W celu wdrożenia tego pakietu Komisja będzie negocjować z każdym z państw członkowskich indywidualne warunki dotyczące emisji i energii. Przewiduje się, że

---

dotyczącą regularnego przedstawiania „Strategiczných przeglądów energetycznych UE” Radzie i Parlamentowi Europejskiemu począwszy od 2007 roku.

<sup>48</sup> Zob. również „Komunikat Komisji – Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii; wykorzystanie potencjału”, COM (2006) 545 wersja ostateczna, którego ogólnym celem jest nakreślenie spójnych ram polityki i środków w celu zaoszczędzenia znacznej części 20% rocznego zużycia energii pierwotnej w UE do 2020 roku. Tekst planu działania: [http://ec.europa.eu/energy/action\\_plan\\_energy\\_efficiency/doc/com\\_2006\\_0545\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_en.pdf).

<sup>49</sup> W dniu 13 marca 2007 r. rząd Zjednoczonego Królestwa opublikował projekt ustawy o zmianie klimatu (*Climate Change Bill*), zakładający wprowadzenie uregulowań mających spowodować osiągnięcie obowiązkowej 60% redukcji emisji dwutlenku węgla w Zjednoczonym Królestwie do roku 2050 w stosunku do poziomu z roku 1990, przy czym celem pośrednim byłaby redukcja o 26% do 32% do roku 2020. Jeśli ustawa zostanie uchwalona, Zjednoczone Królestwo może się stać pierwszym krajem, który ustalił tak dalekosiężny i znaczny cel redukcji emisji dwutlenku węgla. Projekt ustawy ma zostać zbadany przez wspólną komisję obu izb parlamentu, które zostały zobowiązane do przedstawienia swoich ustaleń do 25 lipca 2007 r.

<sup>50</sup> Efektywność energetyczna, zwłaszcza w odniesieniu do sprawności funkcjonowania ruchu i budynków oraz czystym paliw kopalnych będzie również przedmiotem obrad podczas szczytu G8 w Heiligendamm w czerwcu 2007 roku.



projekty przepisów wykonawczych zostaną przedstawione przed końcem 2007 roku. Problem w tym kontekście może stanowić to, że zgodnie z obecnie obowiązującymi traktatami Komisja nie ma szczególnych kompetencji w dziedzinie polityki energetycznej, w odróżnieniu od szczególnych kompetencji przewidzianych Traktatem Konstytucyjnym.

#### *4.2.3.2 Redukcja emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów użytkowych i samochodów osobowych*

W dniu 7 lutego 2007 r. Komisja wydała również Komunikat nakreślający nową kompleksową strategię zmniejszenia emisji dwutlenku węgla z nowych samochodów osobowych i dostawczych sprzedawanych w Unii Europejskiej.<sup>51</sup> Nowa strategia, wraz z zaproponowaną 31 stycznia 2007 r. zmianą europejskich standardów jakości paliwa, podkreśla determinację Komisji w dążeniu do osiągnięcia przez UE jej celów emisji gazów cieplarnianych w ramach Protokołu z Kioto i w okresie późniejszym. Strategia zakłada umożliwienie UE osiągnięcia jej długoterminowego celu ograniczenia średniego poziomu emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów do 120 gram na km do 2012 roku — co oznacza redukcję o około 25% w stosunku do obecnego poziomu. Wpływając na poprawę zużycia paliwa, zmieniona strategia ma na celu przynieść kierowcom znaczne oszczędności na paliwie. Aby zachęcić przemysł samochodowy do konkurencji w oparciu o oszczędność paliwa pomimo wielkości i mocy, Komisja zaprosiła producentów do podpisania unijnego kodeksu dobrych praktyk wytwórczych w marketingu i reklamie samochodów.

Komisja proponuje odpowiednie regulacje prawne w sprawie zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów osobowych i dostawczych przed końcem 2007 roku lub najpóźniej w połowie roku 2008.<sup>52</sup>

#### *4.2.3.3 Rynkowe instrumenty polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych*

Kolejnym krokiem Komisji było przyjęcie w dniu 28 marca 2007 r. Zielonej Księgi w sprawie instrumentów rynkowych na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych.<sup>53</sup> Ponieważ instrumenty rynkowe sprawdziły się jako efektywne kosztowo środki realizacji celów polityki, powyższe opracowanie służy wywołaniu szerokiej publicznej debaty na temat możliwości szerszego i skuteczniejszego wykorzystywania podatków, zwykłych praw do emisji i innych instrumentów rynkowych na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i polityki energetycznej na poziomie Wspólnoty i na poziomie krajowym.

---

<sup>51</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych, COM (2007) 19 wersja ostateczna, tekst: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0019en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0019en01.pdf).

<sup>52</sup> Obecna strategia UE, zakładająca zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> z samochodów osobowych opiera się na dobrowolnym zobowiązaniu przemysłu samochodowego, informacji dla konsumentów (oznakowanie samochodów) i przepisach skarbowych mających zachęcić do zakupu samochodów o mniejszym zużyciu paliwa. Zgodnie ze swoimi dobrowolnymi zobowiązaniami, europejscy producenci oświadczyli, że zmniejszą średni poziom emisji z wytwarzanych przez siebie samochodów do 140g CO<sub>2</sub>/km do roku 2008, podczas gdy przedsiębiorstwa japońskie i koreańskie uczynią to do roku 2009. Jednak strategia ta przyniosła ograniczony postęp w realizacji celu 120g CO<sub>2</sub>/km do 2012 roku; od 1995 do 2004 roku średni poziom emisji z nowych samochodów sprzedawanych w UE-15 zmalał z 186g CO<sub>2</sub>/km do 163g CO<sub>2</sub>/km.

<sup>53</sup> Zielona Księga w sprawie instrumentów rynkowych na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych, COM (2007), 140 wersja ostateczna; tekst: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0140en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0140en01.pdf).

Zielona Księga obejmuje szeroki zakres obszarów, w których można stosować w szerszym zakresie instrumenty rynkowe, głównie podatki i uprawnienia do handlu emisjami. Są to w szczególności takie dziedziny, jak wykorzystywanie energii, wpływ transportu na środowisko i inne konkretne obszary polityki w zakresie ochrony środowiska, jak np. zrównoważona gospodarka wodna, zagospodarowanie odpadów, ochrona różnicowania biologicznego i zmniejszanie zanieczyszczenia powietrza. Księga koncentruje się zwłaszcza na możliwościach wykorzystania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii<sup>54</sup> w sposób przyczyniający się bardziej bezpośrednio do realizacji celów energetycznych i ekologicznych Wspólnoty.

Komisja przeprowadziła ocenę wpływu swojej polityki klimatycznej, która wykazała, że planowane działania przeciwko zmianom klimatu są w pełni zgodne z e zdolnością utrzymania wzrostu gospodarczego. Inwestycje w przedsięwzięcia gospodarcze związane z technologią niskowęglową wymagałyby nakładów w wysokości około 0,5% łącznego globalnego PKB w latach 2013–2030, co spowodowałoby spadek dynamiki PKB o zaledwie 0,19% rocznie do roku 2030, czyli niewielki ułamek przewidywanego rocznego wzrostu PKB o 2,8%. Tymczasem według analizy Komisji<sup>55</sup> koszty braku działania mogą sięgnąć 20% PKB.

### 4.3 WYMIAR PARLAMENTARNY

W kwietniu 2007 roku Parlament Europejski<sup>56</sup> postanowił powołać tymczasową komisję do spraw zmian klimatu. Jej kompetencje obejmują przedstawianie propozycji w sprawie przyszłej zintegrowanej polityki dotyczącej zmian klimatu oraz uzgadnianie stanowiska Parlamentu na temat negocjacji dotyczących międzynarodowych ram polityki po 2012 roku. W tym celu ma ona analizować i oceniać najnowsze dowody dotyczące zmian klimatu oraz dokonywać analizy nowych i możliwych zmian w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatu oraz dotyczące wprowadzania w życie prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony klimatu. Kadencja komisji tymczasowej trwa dwanaście miesięcy od maja 2007 roku i po jej upływie komisja przedstawi parlamentowi raport wraz z ewentualnymi zaleceniami dotyczącymi podejmowania dalszych działań lub inicjatyw.

Kwestie zmiany klimatu i ochrony klimatu były również przedmiotem szerokiej dyskusji na poziomie międzyparlamentarnym. Podczas trzeciego wspólnego spotkania parlamentarnego dotyczącego strategii lizbońskiej, zorganizowanego przez Parlament Europejski i prezydentkę niemiecką w Brukseli w lutym 2007 roku ochrona klimatu była jednym z głównych tematów omawianych w kontekście dyskusji o wspólnej europejskiej polityce energetycznej. Kilku delegatów zobowiązało się do działania na rzecz prawidłowo funkcjonującego wewnętrznego rynku energii oraz zwiększenia wysiłków w ramach przeciwdziałania zmianom klimatu na poziomie europejskim i międzynarodowym. W związku z tym wielu delegatów wyraziło poparcie dla

<sup>54</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej ustanawia system stawek minimalnych opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.

<sup>55</sup> Dokument roboczy służb Komisji, dokument załączony do komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Ograniczenie globalnego ocieplenia klimatu do 2 stopni Celsjusza w perspektywie roku 2020 i dalszej” /cena wpływu, SEC(2007) 8;

tekst: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future\\_action/ia\\_sec\\_7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/ia_sec_7_en.pdf).

<sup>56</sup> W związku z powyższym zob. również rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany klimatu z 18 stycznia 2007, którą można znaleźć pod adresem: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0038+0+DOC+XML+V0//EN>.

propozycji Komisji dotyczących redukcji emisji, odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej, zawartych w jej kompleksowym pakiecie dotyczącym energii i zmian klimatu.

Wspólne spotkanie parlamentarne dotyczące zmian klimatu odbędzie się podczas portugalskiej prezydencji w drugiej połowie 2007 roku. Zostanie ono zorganizowane przez Parlament Europejski i portugalskie Zgromadzenie Republiki.

Szwedzki Riksdagen planuje spotkanie pracowników służb parlamentarnych zajmujących się sprawami zmian klimatu i energii. Spotkanie to, w którym mają uczestniczyć przedstawiciele Komisji i Rady, odbędzie się 1 czerwca 2007 r. w Sztokholmie.