

Październik 2011 r.

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

przygotowany przez Sekretariat COSAC i przedstawiony na

XLVI Konferencji Komisji do Spraw Unijnych  
Parlamentów Unii Europejskiej

2-4 października 2011 r.  
Warszawa



**Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej**

**SEKRETARIAT COSAC**

WIE 05 U 041, 30-50 rue Wiertz, B-1047 Bruksela, Belgia

e-mail: [secretariat@cosac.eu](mailto:secretariat@cosac.eu) | faks: +32 2 284 4925

## Spis treści

WSTĘP .....	4
STRESZCZENIE .....	5
ROZDZIAŁ 1: WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE DLA STRATEGII „EUROPA 2020” .....	11
1.1 Udział parlamentów w ustalaniu stanowisk rządów .....	11
1.1.1 Zakres kontroli parlamentarnej, procedury .....	12
1.1.2 Przyszłe zaangażowanie parlamentów narodowych .....	14
1.2 Propozycja skrócenia czasu obowiązywania WRF z siedmiu do pięciu lat .....	15
1.3 Propozycja zmniejszenia składek państw członkowskich do budżetu UE opartych na DNB .....	16
1.4 Nowy system zasobów własnych UE .....	18
1.4.1 Zasoby własne UE .....	18
1.4.2 Podatek od transakcji finansowych .....	20
1.5 Poparcie dla inicjatywy wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” .....	21
1.6 Realizacja celów strategii „Europa 2020” poprzez WRF 2014-2020 .....	22
1.7 Struktura wydatków budżetowych UE w WRF 2014-2020 .....	23
1.7.1 Przeniesienie środków z poddziału 1b do poddziału 1a .....	24
1.8 Niewykorzystane fundusze unijne .....	24
ROZDZIAŁ 2: DWA LATA PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY – DOŚWIADCZENIA PARLAMENTARNE .....	26
2.1 Uzasadnione opinie .....	26
2.1.1 Uzasadnione opinie wydawane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony .....	26
2.1.2 Publikacja uzasadnionych opinii w IPEX .....	32
2.1.3 Odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie .....	33
2.1.4 Jakość odpowiedzi Komisji na uzasadnione opinie .....	34
2.1.5 Postępowanie z odpowiedziami Komisji w parlamentach narodowych .....	34
2.1.6 Uwzględnienie uzasadnionych opinii w projektach aktów ustawodawczych UE .....	35
2.1.7 Dalszy dialog z Komisją po otrzymaniu jej odpowiedzi .....	36
2.1.8 Ośmiotygodniowy okres przeznaczony na ocenę projektów aktów ustawodawczych UE .....	36
2.1.9 Kwestia braku podstawy prawnej i braku (lub niewystarczającego) uzasadnienia pod kątem zasady pomocniczości .....	38
2.1.10 Oceny skutków projektów aktów ustawodawczych UE .....	42
2.1.11 Wewnętrzne mechanizmy kontroli pomocniczości w parlamentach narodowych .....	47
2.1.12 Sposób traktowania uzasadnionych opinii i uwag przez Parlament Europejski .....	50
2.1.13 Uzasadnione opinie i uwagi w dokumentach Parlamentu Europejskiego .....	52
2.2 Nieformalny dialog polityczny .....	53
2.2.1 Liczba uwag przesyłanych do Komisji .....	53
2.2.2 Odpowiedzi Komisji na uwagi .....	54
2.2.3 Jakość odpowiedzi Komisji na uwagi .....	54
2.2.4 Sposób postępowania z odpowiedziami Komisji w parlamentach narodowych .....	55
2.2.5 Dalszy nieformalny dialog polityczny po otrzymaniu odpowiedzi Komisji .....	56
2.3 Kontrola parlamentarna i akty delegowane na podstawie art. 290 TFUE .....	56
2.3.1 Opinie o wnioskach przewidujących wydanie aktów delegowanych .....	56
2.3.2 Możliwa współpraca z instytucjami UE w zakresie monitorowania aktów delegowanych .....	61

## WSTĘP

---

Niniejszy dokument jest szesnastym raportem półrocznym Sekretariatu COSAC.

### **Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC**

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

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

Dwa rozdziały tego raportu półrocznego opierają się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Termin dostarczenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu do 16. raportu półrocznego wyznaczono na 26 sierpnia 2011 r.

Oba rozdziały raportu rozpoczynają się od odpowiednich części też przyjętych na spotkaniu przewodniczących COSAC, które odbyło się 11 lipca 2011 r. w Warszawie.

Przyjęto ogólną zasadę, że raport nie wymienia wszystkich parlamentów lub izb, których dotyczy dana kwestia. Zamiast tego posłużono się przykładami poprzedzonymi w tekście skrótem „np.”.

Sekretariat COSAC wyraża wdzięczność parlamentom (izbom), które nadesłały materiały.

### **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, Belgii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przesłały pojedyncze odpowiedzi na kwestionariusz przekazany przez Sekretariat COSAC.

Sekretariat COSAC otrzymał odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania od parlamentów narodowych (izb) 27 państw członkowskich oraz od Parlamentu Europejskiego. Odpowiedzi te wraz z załącznikami zostały opublikowane w oddzielnym załączniku do niniejszego raportu półrocznego, który zamieszono na stronie internetowej COSAC: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

## STRESZCZENIE

---

### ROZDZIAŁ 1: WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE STRATEGII EUROPA 2020

Niemal **połowa** parlamentów narodowych (izb) **nie dyskutowała** poszczególnych **aspektów wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020** (dalej zwanych „WRF”). Jednak większość parlamentów (izb) oczekuje, że WRF będą przedmiotem obrad ich komisji spraw europejskich w **jesiennej sesji 2011 roku**. Dyskusje nad WRF były dotychczas prowadzone głównie w **komisjach spraw europejskich**, czasem podczas **wspólnych spotkań z innymi właściwymi komisjami**, na które zapraszano przedstawicieli rządu. Niektóre parlamenty (izby) organizowały **publiczne przesłuchania** oraz **spotkania z członkami Komisji Europejskiej i deputowanymi do Parlamentu Europejskiego**. Kwestię WRF poruszano również w szeregu **sprawozdań parlamentarnych**.

Większość parlamentów (izb) opowiada się **przeciwko** propozycji skrócenia czasu obowiązywania WRF. Argumentowano, że obecny **siedmioletni okres gwarantuje długotrwałą spójność i stabilność**, podczas gdy okres pięcioletni zagrażałby trwałości procesu planowania w UE, przy czym potencjalne niekorzystne skutki przeważałyby nad możliwymi korzyściami. Zwolennicy pięcioletniego okresu, w tym Parlament Europejski, wskazują, że **pokrywałby się on z kadencją Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej** (dalej zwanej „Komisją”), przyczyniając się do zwiększenia **odpowiedzialności i legitymacji demokratycznej**.

Propozycja zmniejszenia opartych na DNB wpłat państw członkowskich do budżetu UE nie była dokładnie rozpatrywana przez większość parlamentów (izb), choć **przeważa pogląd**, że należy **zachować obecny poziom** składek opartych na DNB.

Jeśli chodzi o kwestię **nowego systemu zasobów własnych UE**, **jedna czwarta** parlamentów (izb) **sprzeciwia** się wprowadzeniu nowych podatków, przy czym niektóre z nich podkreślają, że polityka podatkowa należy do suwerennej kompetencji państw członkowskich. Podatek od transakcji finansowych (dalej zwany „PTF”) jest postrzegany przez niektóre parlamenty (izby) jako **narzędzie do generowania znacznych przychodów skarbowych**. Inne parlamenty (izby) są przeciwne temu rozwiązaniu, obawiając się, że wprowadzenie PTF mogłoby skłonić inwestorów do przeniesienia aktywów do krajów o bardziej liberalnych systemach podatkowych.

**Większość** parlamentów (izb), które dyskutowały nad inicjatywą wprowadzenia **obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”** uważa ją za **dobry pomysł**. Nie czynią tego jednak bez zastrzeżeń. Kilka z nich ostrzega, że inicjatywa dotycząca pozyskiwania finansowania z sektora prywatnego na promowanie poszczególnych projektów infrastrukturalnych **nie może powodować potrzeby zapewnienia przez UE dodatkowych środków**, poza pierwotnie przeznaczonymi na dany projekt.

Istnieje **consensus** wśród parlamentów (izb), które dyskutowały już nad tą kwestią, że WRF powinny umożliwiać **pełną realizację celów strategii „Europa 2020”**. Większość parlamentów (izb) argumentuje jednak, że położony w WRF nacisk na realizację celów strategii “Europa 2020”

powinien być zrównoważony innymi priorytetami UE i **sytuacją poszczególnych państw członkowskich**.

Odnosnie do proponowanej przez Komisję struktury wydatków budżetowych UE w WRF, **większość** parlamentów (izb), które dyskutowały to zagadnienie, **nie uważa jej za wystarczająco konkretną**, ponieważ łączy ona kilka różnych obszarów polityki w jednym ogólnym dziale. Ponadto **brak szczegółowego działu dotyczącego spójności** jest przedmiotem **powszechnego zaniepokojenia większości** parlamentów (izb).

**Równowaga** jest również **głównym przedmiotem zainteresowania** dla parlamentów (izb), które dyskutowały już kwestię przesunięcia środków z poddziału 1 b (Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia) do poddziału 1a (Konkurencyjność). Choć **większość** parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi **nie popiera tej sugestii**, to jednak kilka z nich wskazuje, że chodzi o znalezienie odpowiedniej równowagi między tymi dwoma obszarami, a zatem o połączenie **skuteczności i solidarności**.

Jeśli chodzi o kwestię **niewykorzystanych funduszy unijnych mających zasilać zasoby własne UE**, większość parlamentów (izb) musi jeszcze przedyskutować tę sprawę. Jednak **ponad połowa** pozostałych parlamentów (izb) **nie popiera** sugestii, że niewykorzystane fundusze unijne powinny zostać wykorzystane w przyszłych okresach rozliczeniowych jako zasoby własne UE, co stanowiłoby odejście od obecnej praktyki zwracania niewykorzystanych funduszy państwom członkowskim.

## **ROZDZIAŁ 2: DWA LATA PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY – DOŚWIADCZENIA PARLAMENTARNE**

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony **większość** parlamentów narodowych (izb) **(29)**, **przyjęła co najmniej jedną uzasadnioną opinię**. Spośród **40** parlamentów narodowych (izb) **jedenaście nie wydało** jeszcze żadnej uzasadnionej opinii.

**Najwięcej uzasadnionych opinii – osiem – przyjął polski Senat.**

**Najczęściej kwestionowanymi projektami aktów ustawodawczych** w zakresie ich zgodności z zasadą pomocniczości są: projekt dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) **(COM (2011) 121)** i projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej **(COM (2010) 379)**. **Dziewięć** parlamentów narodowych (izb) wydało **uzasadnione opinie** w sprawie tych aktów ustawodawczych.

Większość parlamentów narodowych (izb) wskazuje, że Komisja **odpowiada na wszystkie uzasadnione opinie**.

Jeśli chodzi o narzucony sobie przez Komisję **trzymiesięczny termin** udzielenia odpowiedzi na uzasadnione opinie, parlamenty narodowe (izby) wskazują, że zazwyczaj termin ten **nie jest dotrzymany**. Spośród 19 parlamentów (izb), które wydały uzasadnione opinie co najmniej trzy miesiące przed terminem udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu na potrzeby tego raportu<sup>1</sup>, **większość (13)** zauważa, że trzymiesięczny termin **nie został dotrzymany** co najmniej w jednym przypadku. W niektórych przypadkach parlamenty narodowe (izby) musiały **czekać** na odpowiedź Komisji **cztery do sześciu miesięcy**.

---

<sup>1</sup> 26 sierpnia 2011 r.

**Cztery** parlamenty (izby) są **zadowolone** z jakości odpowiedzi Komisji, nie zgłaszając zastrzeżeń. Niektóre parlamenty (izby) stwierdzają, że **nie dyskutowano (dotychczas)** nad jakością odpowiedzi. Jednak kilka parlamentów narodowych (izb) **krytycznie** wypowiada się o jakości odpowiedzi, uznając je za **zbyt krótkie i zbyt ogólnikowe**.

Praktyki parlamentów narodowych (izb) różnią się pod względem postępowania z odpowiedziami Komisji. Spośród 40 parlamentów narodowych (izb) **17** udzieliło odpowiedzi w sprawie swoich doświadczeń i praktyk. Na przykład w **czterech** parlamentach (izbach) informacji o odpowiedziach udziela się tylko **komisjom spraw europejskich** i/lub innym **wyspecjalizowanym komisjom**. Grupa odbiorców odpowiedzi Komisji jest czasem większa, obejmując również personel grup politycznych. Kilka parlamentów (izb) stwierdza, że **publikuje** odpowiedzi na swoich **stronach internetowych**, drukuje je jako urzędowe dokumenty, włącza je do **tygodniowych sprawozdań** w sprawie dokumentów otrzymanych od Komisji lub udostępnia je w swoich **bibliotekach**.

Kwestia sposobu uwzględnienia **uzasadnionych opinii** w treści projektów aktów ustawodawczych UE jest na tym etapie trudna do zbadania z powodu **ograniczonej dostępności materiałów**. Niemniej, **dwa** parlamenty narodowe (izby) stwierdzają, że ich uzasadnione opinie mogą zostać uwzględnione w jednym projekcie aktu ustawodawczego – w projekcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (KOM(2010) 368).

**Żaden z 40** parlamentów narodowych (izb) nie stwierdza, że **kontynuuje dialog** z Komisją po otrzymaniu odpowiedzi Komisji na swoje uzasadnione opinie.

Parlamenty (izby) mają różne opinie na temat ośmiotygodniowego okresu **przewidzianego na dokonanie oceny zgodności** unijnych aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości zgodnie z Protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonym do Traktatu z Lizbony (zwanym dalej „Protokołem nr 2”). **Dziesięć** parlamentów (izb) **stwierdza, że** termin przewidziany w Protokole nr 2 jest dla nich **odpowiedni**, natomiast **14**, choć są one na ogół zadowolone, ma różne **zastrzeżenia**, zaś **dziesięć** uważa go za **niewystarczający lub problematyczny**, podczas gdy pozostałe pięć przedstawia ogólne uwagi bez zajmowania formalnego stanowiska. 24 parlamenty (izby) zgłaszające zastrzeżenia i ogólne niezadowolenie z ośmiotygodniowego okresu jako (potencjalnie) zbyt krótkiego wskazuje na **potrzebę weryfikowania innych aspektów** projektów aktów ustawodawczych, jak ich zgodność z zasadą proporcjonalności, odpowiedniość podstawy prawnej i przepisów materialnych jak również czas potrzebny na zapewnienie zgodności z wewnętrznymi wymaganiami proceduralnymi, jak np. potrzeba wysłuchania opinii wyspecjalizowanych komisji lub poddania uzasadnionych opinii pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym.

**Niemal połowa** parlamentów narodowych (izb) (**16 z 33**), które nadesłały swoje odpowiedzi, wskazuje, że **uznały one brak podstawy prawnej** i/lub **brak (lub niedostatek) uzasadnienia pod kątem pomocniczości** za **naruszenie** zasady pomocniczości i w konsekwencji wydały **uzasadnione opinie**.

**Znaczna liczba** parlamentów narodowych (izb) (**17**) komentuje konsekwencje **braku wystarczającego uzasadnienia** projektów aktów ustawodawczych w odniesieniu do zasady pomocniczości. Wskazują one, że **obowiązkiem inicjatora** projektu aktu ustawodawczego UE – w większości przypadków **Komisji** – jest przedstawienie odpowiedniego uzasadnienia tych aktów zgodnie z wymaganiami art. 5 Protokołu nr 2, w szczególności szczegółowego stwierdzenia zawierającego ocenę skutków finansowych i znaczenia dla przepisów narodowych. W wielu

przypadkach parlamenty (izby) **skrytykowały uzasadnienie jako niewystarczające, pozbawione zawartości merytorycznej lub całkowicie nieistniejące.**

Jeśli chodzi o dokonywane przez **Komisję oceny skutków**, parlamenty (izby) na ogół uznają je za **użyteczne i konieczne** dla parlamentarnej kontroli unijnych projektów aktów ustawodawczych. Natomiast **12** parlamentów (izb) wypowiada się **krytycznie o jakości ocen skutków**, uważając je czasem za **schematyczne i pozbawione merytorycznej treści**, podczas gdy **cztery** parlamenty (izby) wyrażają **zaniepokojenie** co do ich **niezależnego charakteru**, opowiadając się m.in. za niezależnością działającej przy Komisji Rady ds. Oceny Skutków.

Ponadto **ponad połowa** parlamentów (izb) (15 z 24), które wyraziły swoje opinie na ten temat jest zdania, że **pełny tekst ocen skutków powinien być tłumaczony na wszystkie urzędowe języki UE**. Kolejne dziewięć parlamentów (izb) uważa, że takie rozwiązanie ma ograniczoną dodatkową wartość lub nie ma jej wcale.

**Spśród 39** parlamentów narodowych (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące zmian ich wewnętrznych mechanizmów kontroli pomocniczości, **20 uważa je za zadowalające**. Taka sama liczba parlamentów (izb) stwierdza, że zmiany te zostały wprowadzone ze względu na nową rolę parlamentów narodowych w UE, zagwarantowaną w Traktacie z Lizbony. Niniejszy raport półroczny opisuje szczegółowo kilka przykładów tych zmian.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski **zmienił swój regulamin** w celu wprowadzenia w życie nowego mechanizmu na podstawie Protokołu nr 2 i **ustanowił wewnętrzną procedurę dotyczącą postępowania z uzasadnionymi opiniami i uwagami** parlamentów narodowych. Zgodnie z **definicjami** Parlamentu Europejskiego „uzasadnione opinie” są dokumentami parlamentów narodowych dotyczącymi niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, które są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu w ośmiotygodniowym terminie, o którym mowa w art. 6 protokołu nr 2, natomiast „uwagami” (*contributions*) są inne dokumenty, które nie spełniają kryteriów uzasadnionej opinii.

Po ich otrzymaniu, wszystkie **uzasadnione opinie** są kierowane do komisji odpowiedzialnej(ych) za dany projekt aktu ustawodawczego i przekazywane do Komisji Prawnej (JURI), która bada je i zleca ich **tłumaczenie na wszystkie języki urzędowe UE**. Uzasadnione opinie są **przekazywane wszystkim członkom właściwych komisji, włączane do akt** na posiedzenie komisji i **publikowane na stronie internetowej komisji** w zakładce „dokumenty z posiedzenia”. Ponadto **tekst projektów rezolucji ustawodawczych musi nawiązywać do otrzymanych uzasadnionych opinii** w odniesieniu do ich przedmiotu. W swojej odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu do 16. raportu półrocznego Parlament Europejski podaje również szczegółowy opis **procedury**, którą należy stosować w przypadku osiągnięcia obowiązujących progów dla „**żółtej kartki**” i „**pomarańczowej kartki**”.

Po ich otrzymaniu, **uwagi** - które mogą być również dokumentami pozytywnie oceniającymi zgodność danego projektu legislacyjnego z zasadą pomocniczości – są **kierowane do komisji Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnej(ych)** za daną sprawę. Przekazania do odpowiednich komisji dokonuje Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Krajowymi. Następnie sekretariaty komisji odpowiadają za przekazanie uwag **przewodniczącym poszczególnych komisji i/lub sprawozdawcom**, którzy mogą zażądać tłumaczenia.

Ponadto Dyrekcja Parlamentu Europejskiego ds. Stosunków z Parlamentami Krajowymi przekazuje sekretariatom wszystkich komisji, grupom politycznym i wszystkim pozostałym zainteresowanym służbom Parlamentu Europejskiego **miesięczne zestawienie tabelaryczne** i noty wyjaśniające **przedstawiające w skrócie uzasadnione opinie i uwagi** parlamentów narodowych



otrzymane w poprzednim miesiącu. Konferencja Przewodniczących Komisji otrzymuje te dokumenty do wiadomości.

Warto zauważyć, że Parlament Europejski jest **jedyną instytucją UE, która tłumaczy wszystkie uzasadnione opinie** (i ewentualnie uwagi) **na wszystkie urzędowe języki UE**, umożliwiając tym samym swoim deputowanym pełne uwzględnianie poglądów wyrażanych przez parlamenty narodowe. Parlament Europejski podkreśla, że jego **sprawozdania legislacyjne systematycznie nawiązują do uzasadnionych opinii otrzymanych** w kontekście Protokołu nr 2 i podaje cztery ostatnie przykłady.

**Nieformalny dialog polityczny** (znany również jako „inicjatywa Barroso”) został zainicjowany w 2006 roku w celu zachęcenia parlamentów narodowych do wyrażania swojej opinii na temat inicjatyw Komisji nie tylko w odniesieniu do zasady pomocniczości, lecz również w bardziej ogólny sposób. Narzędzie to jest wykorzystywane od tego czasu, przy czym odbywa się to ze zwiększonym nasileniem od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, co potwierdza sprawozdanie roczne Komisji za rok 2010 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi. **Aktywność** parlamentów (izb) w ramach nieformalnego dialogu politycznego jest jednak **bardzo zróżnicowana** i liczba ich uwag waha się od 0 do 220. **Dziewięć** parlamentów (izb) **nie skorzystało jeszcze** z tej możliwości.

Liczba odpowiedzi Komisji na uwagi parlamentów narodowych (izb) nie pokrywa się z liczbą przedłożonych uwag. **Najwięcej odpowiedzi** udzielono czeskiemu Senatowi – 32 odpowiedzi na 52 uwagi.

Jeśli chodzi o **jakość** odpowiedzi Komisji, **większość** parlamentów (izb) uważa, że jest ona **wystarczająca**. **Pewna grupa** parlamentów (izb) uznaje je za **zbyt ogólnikowe** lub informuje, że czasem są one **przesyłane zbyt późno**.

W większości przypadków odpowiedzi Komisji na uwagi przedłożone w ramach nieformalnego dialogu politycznego są **traktowane w taki sam sposób, jak odpowiedzi na uzasadnione opinie** na podstawie Protokołu nr 2. Poza przekazaniem ich członkom komisji spraw europejskich, są one czasem przesyłane do właściwych wyspecjalizowanych komisji, jak również publikowane na stronach internetowych odpowiednich parlamentów (izb).

Spośród znacznej większości parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wiele nie przedyskutowało (jeszcze) tej kwestii lub też (jeszcze) nie przyjęło oficjalnego **stanowiska** na temat aktów delegowanych. **Głównymi przedmiotami zaniepokojenia** wielu parlamentów (izb) są: potencjalne **nadmierne wykorzystywanie** aktów delegowanych, możliwe **problemy z kontrolą**, trudność **zdefiniowania i oceny elementów innych niż istotne** oraz możliwe **osłabienie parlamentów narodowych** wskutek niewłaściwego stosowania art. 290 TFUE. Kilka parlamentów (izb) podkreśla monitorującą rolę **unijnego prawodawcy**, nawiązując do porozumienia między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą. Cztery parlamenty (izby) nawiązują do swoich **uchwał**, w których wyraziły one zaniepokojenie.

W kilku parlamentach (izbach) nie zgłoszono konkretnych **obaw dotyczących właściwego przedmiotu** aktów delegowanych. Liczne parlamenty (izby) wyrażają swoje obawy, często w formie uchwał, uzasadnionych opinii lub innych dokumentów oraz załączają przykłady, np. dotyczące rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Kilka parlamentów (izb) utrzymuje, że przekazanie Komisji uprawnień powinno „ograniczać się do absolutnego minimum”.

W kwestii odpowiedniego **opisu podstawowych cech** aktów delegowanych zaledwie kilka parlamentów (izb) nie stwierdziło dotychczas problemów. Inne wskazują na szereg **kwestii budzących obawy**, jak brak wystarczających **dowodów na potwierdzenie potrzeby** uciekania się do aktów delegowanych, **niejasny** charakter celów, **nieprecyzyjny** opis treści, obecność **istotnych elementów** w aktach delegowanych, **niewystarczająco jednoznaczne** określenie zakresu i **nieokreślony okres** delegacji uprawnień na rzecz Komisji, co dodatkowo pogarsza krótki termin przewidziany na reakcje unijnych prawodawców.

Opinie na temat tego, czy i jak należy współpracować z instytucjami UE mieszczą się między **ostrożnością a poparciem** dla tego pomysłu. Niektóre parlamenty (izby) **nie** uważają tej współpracy za **główny wariant** lub stwierdzają, że unijni prawodawcy i ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej zwany „Trybunałem Sprawiedliwości”) mają szczególną rolę w zapewnieniu jednolitego stosowania kryteriów. Inne parlamenty (izby) nawołują do **ściślejszej współpracy między rządami a parlamentami narodowymi** lub też uważają m.in. **uzasadnione opinie i dialog polityczny** za pożyteczne narzędzia.

Kilka parlamentów (izb) stwierdza, że są one **na ogół otwarte na (nieformalną) współpracę** i/lub uważają ją za **(bardzo) pożyteczną**, przy czym większość z nich nie wchodzi w szczegóły. W szczególności za **współpracą z Parlamentem Europejskim** opowiadają się **cztery** parlamenty (izby), natomiast sam Parlament Europejski **dokona oceny porozumienia** z Komisją i Radą po roku od wprowadzenia go w życie i ewentualnie zainicjuje jego rewizję.

## **ROZDZIAŁ 1: WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE DLA STRATEGII „EUROPA 2020”**

---

Wraz z publikacją wniosku Komisji w sprawie WRF 29 czerwca 2011 r. rozpoczęła się debata.

Jednym z celów 16. raportu półrocznego jest dokonanie oceny przyszłej roli parlamentów narodowych odnośnie do współpracy z ich rządami i kontroli nad nimi poprzez proces opracowania nowych WRF mając na względzie cele nakreślone w strategii „Europa 2020”.

Wbrew powszechnym nadziejom i oczekiwaniom, europejski kryzys gospodarczo-finansowy nie został w pełni przezwyciężony. Rosnące różnice ekonomiczne między państwami członkowskimi i brak odpowiednich działań mających doprowadzić do naprawienia sytuacji prowadzą do kontrowersyjnych poglądów, jak potrzeba budowy Europy kilku prędkości. Próby ratowania strefy euro poprzez racjonalizację wydatków budżetowych UE kosztem polityki spójności tworzy niepotrzebne podziały wewnątrz Unii Europejskiej. Z zasady kolejne budżety UE były dostosowywane do ich celów. Dlatego też nowe ramy finansowe powinny umożliwić sfinansowanie wszystkich celów określonych w strategii „Europa 2020”, w tym, konsolidacji wewnętrznego rynku UE.

Zważywszy na poważne problemy, z którymi obecnie boryka się UE, należałoby określić rolę i uprawnienia parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego we współtworzeniu i kontroli kluczowych polityk UE w fazie polizbońskiej. Wymagałoby to wspólnego działania wszystkich decydentów, zarówno na poziomie narodowym jak i unijnym. Solidarność europejska, która stanowi jedną z podwalin dzisiejszej Unii Europejskiej, wymaga niezwłocznego osiągnięcia szerokiego consensusu w sprawie pełnego zaangażowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w proces zarządzania UE, zwłaszcza w celu niedopuszczenia do dalszych kryzysów o skali globalnej.

### **1.1 Udział parlamentów w ustalaniu stanowisk rządów**

Spośród 41 parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi w tej sprawie **18<sup>2</sup> aktywnie uczestniczyło** dotychczas w ustalaniu stanowisk ich rządów w sprawie WRF, natomiast część pozostałych parlamentów (izb) planuje taki udział.

Dwa parlamenty (izby) nie uczestniczyły w tym procesie i nie planują tego w przyszłości<sup>3</sup>.

Komisje finansów belgijskiej Izby Deputowanych i Senatu dyskutowały nad WRF podczas dwóch wspólnych przesłuchań 27 i 29 kwietnia 2011 r. Jednak ponieważ przesłuchania te zostały zainicjowane przez parlament, rząd nie był aktywnie zaangażowany. Z drugiej strony, Federalna Komisja Doradcza do Spraw Europejskich belgijskiej Izby Deputowanych i Senatu regularnie dyskutowała nad WRF z premierem belgijskiego rządu.

---

<sup>2</sup> Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat, czeski Senat, estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, niemiecki Bundestag i Bundesrat, niderlandzka Izba Druga, grecka Izba Deputowanych, włoska Izba Deputowanych, łotewska Saeima, polski Sejm i Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, rumuńska Izba Deputowanych, hiszpańskie Kortezy Generalne i brytyjska Izba Lordów

<sup>3</sup> Maltańska Izba Deputowanych i słoweńska Rada Narodowa

### 1.1.1 Zakres kontroli parlamentarnej, procedury

Parlamenty (izby) były zaangażowane w prace nad WRF głównie za pośrednictwem swoich **komisji spraw europejskich**, które czasem ściśle współpracują z **innymi wyspecjalizowanymi komisjami przy organizowaniu** debat, wspólnych spotkań komisji, czasem z udziałem przedstawicieli rządu.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej estońskiego Riigikogu debatowała nad przyszłością WRF już 9 kwietnia i 26 listopada 2010 r. podczas posiedzeń z udziałem ministra finansów. Również niemiecki Bundestag dyskutował różne aspekty WRF z rządem federalnym. Niemiecki Bundesrat wydał szczegółowe opinie w sprawie komunikatu Komisji "Reformowanie budżetu, zmienianie Europy"<sup>4</sup> 14 marca 2008 r. i w sprawie komunikatu „Przeгляд budżetu UE”<sup>5</sup> 17 grudnia 2010 r. Rząd federalny był zobowiązany do uwzględnienia tych opinii przy **ustalaniu swojego stanowiska negocjacyjnego**.

Komisja spraw europejskich i komisja budżetowa włoskiej Izby Deputowanych rozpoczęły wspólną **kontrolę** wniosku Komisji w sprawie WRF 27 lipca 2011 r. 28 lipca 2011 r. minister spraw zagranicznych złożył sprawozdanie na temat WRF na wspólnym spotkaniu Komisji Budżetowej, Komisji Polityk Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych włoskiej Izby Deputowanych i Senatu Republiki.

Włoska Izba Deputowanych wyraziła pewne ogólne poglądy na temat przeglądu budżetu UE w swojej uchwale zatwierdzonej 13 lipca 2010 r., w której wzywała rząd, by ten m.in. spowodował, że podczas negocjacji nad WRF powiązania między priorytetami polityki UE i **wydatków na nie były określone w jasny i przejrzysty sposób** oraz kładł nacisk na **zasadę solidarności** i parytetu między państwami członkowskimi, zapewniając kwotę środków znacznie wyższą od przewidzianych w WRF na lata 2007-2013, przy jednoczesnym utrzymaniu finansowania polityk spójności na poziomie przewidzianym w obecnych WRF.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej łotewskiej Saeimy udziela rządowi mandatu do przedstawiania wszystkich oficjalnych stanowisk Łotwy w sprawach europejskich. W tym przypadku pierwsze stanowisko komisji zostało przyjęte 28 lipca 2011. Ponadto Saeima podczas swojego nadzwyczajnego posiedzenia plenarnego 14 lipca 2011 r. przyjęła oświadczenia w sprawie „sprawiedliwej wspólnej polityki rolnej UE po 2013 roku” i w sprawie „finansowania budżetu UE na potrzeby zmniejszenia różnic społecznych i ekonomicznych po 2013 roku”.

Komisja Spraw Unii Europejskiej i Komisja Gospodarki Narodowej polskiego Senatu wysłuchały informacji przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Gospodarki Narodowej 27 lipca 2011 r. na temat: „Realne i potencjalne źródła finansowania celów strategii "Europa 2020" w świetle założeń do wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020”. Komisja Spraw Unii Europejskiej polskiego Senatu współpracuje z właściwymi ministerstwami w ramach WRF. Komisja do Spraw Unii Europejskiej i Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej polskiego Sejmu odbyły wspólne posiedzenie, podczas którego zatwierdziły one informację rządu o przyszłości polityki spójności i nowych WRF w związku z komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej:

---

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue_paper/consultation_paper_pl.pdf)

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:PL:PDF>

przyszłość polityki spójności”<sup>6</sup>. 16 lutego 2011 r. Komisja do Spraw Europejskich niderlandzkiej Izby Drugiej odbyła publiczną **wideokonferencję z niderlandzkimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego** m.in. ze specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych na rzecz zrównoważonej Europy po 2013 roku (SURE)<sup>7</sup>, podczas której dyskutowano m.in. nad możliwością wprowadzenia nowych podatków unijnych i niderlandzkiego stanowiska w sprawie dodatkowego rabatu w wysokości 1 miliarda euro.

Podobnie 7 lipca 2011 r. odbyło się posiedzenie Komisji do Spraw Europejskich greckiej Izby Deputowanych poświęcone temu tematowi. Wiceminister spraw zagranicznych właściwy w sprawach europejskich przedstawił informację o pierwszych reakcjach rządu na propozycje Komisji, jej stanowiska i przewidywane działania. Komisja do Spraw Europejskich odbyła również wspólne posiedzenie z Komisją Handlu i Produkcji, które skoncentrowało się na WRF wspólnej polityki rolnej.

23 maja 2011 r. w austriackim parlamencie odbyło się **przesłuchanie publiczne** z udziałem przedstawicieli rządu, ekspertów i zainteresowanych podmiotów na temat przyszłości wspólnej polityki rolnej, którego wyniki były dyskutowane na sesji plenarnej obu izb - Rady Narodowej i Bundesratu – w czerwcu 2011 roku. Ponadto komisje spraw europejskich Rady Narodowej i Bundesratu zamierzają przeprowadzić dyskusję nad propozycją Komisji w sprawie WRF we wrześniu 2011 roku i mogą zdecydować o stanowisku Austrii, które będzie wiążące dla rządu.

Kilka parlamentów (izb) zorganizowało **spotkania** na temat przyszłych WRF z **członkami Komisji**. 3 marca 2011 r. odbyło się posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej polskiego Sejmu z udziałem komisarza do spraw programowania finansowego i budżetu Janusza LEWANDOWSKIEGO na temat komunikatu Komisji w sprawie przeglądu budżetu UE<sup>8</sup>. Ponadto 1 kwietnia 2011 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Komisji Gospodarki oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa polskiego Sejmu z udziałem komisarz ds. działań w dziedzinie klimatu Connie HEDEGAARD. W czerwcu 2011 roku komisje spraw europejskich rumuńskiej Izby Deputowanych i Senatu dyskutowały na wspólnym posiedzeniu z udziałem komisarza ds. rolnictwa i rozwoju wsi Daciana CIOLOȘA nad przyszłością WRF. Również włoska Izba Deputowanych postanowiła odbyć spotkanie z komisarzem Januszem LEWANDOWSKIM.

Duński Folketing natomiast informuje o istnieniu **powszechnej zgody wśród partii politycznych** w Danii odnośnie do WRF. Choć Folketing nie był bezpośrednio zaangażowany w ustalenie stanowiska rządu, ten ostatni będzie musiał uzyskać mandat od Komisji do Spraw Unii Europejskiej Folketingu przed poparciem WRF w Radzie.

W sumie osiem parlamentów (izb) **opracowało raporty dotyczące WRF** lub uczyni to w przyszłości. 5 kwietnia 2011 r. Komisja do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów opublikowała raport zatytułowany „Ramy finansowe UE od 2014 roku”<sup>9</sup>. 6 czerwca 2011 r. francuski Senat przyjął raport informacyjny Francisca MARCA<sup>10</sup>. Zostały również opracowane raporty dotyczące WRF w wyniku wspólnych przesłuchań 27 i 29 kwietnia 2011 r. w belgijskiej Izbie Deputowanych i Senacie. Wkrótce zostanie opublikowany kolejny raport dotyczący posiedzenia Federalnej Komisji Doradczej do Spraw Europejskich belgijskiej Izby Deputowanych

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu\\_5cr\\_part1\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_pl.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=SURE>

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/commission/2010-2014/president/pdf/eu\\_budget\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.pubhcations.parhament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldecom/125/125.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.senat.fr/rap/r10-738/r10-738.html>

i Senatu z udziałem belgijskiego premiera, które odbyło się 26 czerwca 2011 r., poświęconego wynikom szczytu strefy euro.

W celu ustalenia politycznych priorytetów następnych WRF Parlament Europejski powołał **specjalną komisję** ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 roku (SURE), która zakończyła prace 8 czerwca 2011 r. po przyjęciu na posiedzeniu plenarnym rezolucji w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej” (sprawozdawca Salvador GARRIGA POLLEDO)<sup>11</sup>.

Hiszpańskie Kortezy Generalne przyjęły swój raport 14 czerwca 2011 r. po wielu przesłuchaniach z udziałem ministrów rządu i wysokiej rangi urzędników instytucji UE. Litewski Seimas również opracowuje raport na temat WRF i związany z nimi przegląd polityk horyzontalnych UE. Raport zostanie przedłożony do rozpatrzenia Seimasowi w jesiennej sesji 2011 roku.

Raporty litewskiego Seimasu i hiszpańskich Kortezów Generalnych są opracowywane przez **grupy robocze** powołane przez ich komisje spraw europejskich. Grupa robocza litewskiego Seimasu składa się z członków Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Komisji do Spraw Wsi oraz Komisji do Spraw Budżetu i Finansów, wspieranych przez pracowników Kancelarii Seimasu i zaproszonych ekspertów.

### 1.1.2 Przyszłe zaangażowanie parlamentów narodowych

Choć **niemal jedna czwarta parlamentów (izb) nie dyskutowała jeszcze nad WRF**, część z nich z powodu przerwy letniej, to jednak planują to w przyszłości<sup>12</sup>.

Z powodu przerwy w pracy parlamentu dotychczas nie odbyły się oficjalne konsultacje między węgierskim Zgromadzeniem Narodowym a rządem. Będzie ono jednak nadzorować stanowisko rządu w ramach procedury kontroli. WRF również znajdzie się w porządku dziennym tzw. “spotkania konsultacyjnego”, podczas którego, przed spotkaniami Rady Europejskiej, premier będzie przedstawiał stanowisko rządu, które ma być reprezentowane w Radzie Europejskiej. W celu zwiększenia świadomości społecznej i zintensyfikowania debat parlamentarnych węgierskie Zgromadzenie Narodowe rozważa zorganizowanie w sesji jesiennej „**dnia otwartego**” poświęconego wyłącznie WRF.

Włoski Senat Republiki nie był dotychczas aktywnie zaangażowany w ustalanie stanowiska rządu, lecz zamierza debatować nad WRF w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru nad działalnością rządu i dialogu politycznego z Komisją.

Rumuński Senat przewiduje regularne spotkania z przedstawicielami rządu od września 2011 roku. Również Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej izb irlandzkiego Oireachtasu zamierza w pełni angażować się w rozpatrywanie WRF oraz będzie konsultować się z rządem i innymi zainteresowanymi jesienią 2011 roku

Debaty na temat WRF przewiduje się również w czeskiej Izbie Poselskiej (8 września 2011 r.), litewskim Seimasie (w sesji jesiennej 2011 roku), w Komisji Finansów szwedzkiego Riksdagu (we

---

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>12</sup> Cypryjska Izba Reprezentantów, niderlandzka Izba Pierwsza, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, luksemburska Izba Deputowanych, brytyjska Izba Gmin, słowacka Rada Narodowa, niderlandzka Izba Pierwsza, francuskie Zgromadzenie Narodowe, luksemburska Izba Deputowanych.

wrześniu), w Komisji do Spraw Unii Europejskiej i na posiedzeniu plenarnym słoweńskiego Zgromadzenia Narodowego (we wrześniu 2011 roku), w bułgarskim Zgromadzeniu Narodowym (pod koniec września) i niemieckim Bundesracie. Komisja spraw europejskich greckiego parlamentu odbędzie kolejne wspólne posiedzenie z innymi komisjami o wspólnych kompetencjach pod koniec września, podczas którego właściwy ministrowie będą informować o przebiegu i postępkach dyskusji.

Również Komisja do Spraw Europejskich słowackiej Rady Narodowej będzie stale zajmować się aktami legislacyjnymi wydawanymi w związku z przygotowaniem WRF po roku 2013. Do końca roku komisja spraw europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego powinna przedstawić swoje stanowisko w projekcie uchwały, który zostanie następnie zbadany przez Komisję Budżetową.

20 września 2011 r. Komisja do Spraw Finansów i Budżetu luksemburskiej Izby Deputowanych zamierza przedyskutować propozycję Komisji w sprawie WRF, natomiast 27 września 2011 r. Komisja do Spraw Europejskich niderlandzkiej Izby Drugiej odbędzie debatę z rządem na temat sposobu informowania Izby Drugiej przez rząd o przebiegu negocjacji w sprawie WRF.

## 1.2 Propozycja skrócenia czasu obowiązywania WRF z siedmiu do pięciu lat

Jeśli chodzi o debatę nad skróceniem czasu obowiązywania WRF z siedmiu do pięciu lat, **13 parlamentów (izb)<sup>13</sup> nie popiera tej propozycji**, podkreślając, że **stabilność i długoterminowe planowanie są niezbędnymi warunkami** sukcesu.

Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że do tego pomysłu trzeba **podejść z ostrożnością**, ostrzegając, że **zbieżność terminów wyborów powszechnych i samorządowych** (co cztery lata) i proponowany pięcioletni okres WRF **osłabiłby równowagę procesu planowania UE** w długiej perspektywie. Ponadto Zgromadzenie Narodowe uważa, że siedmioletnie WRF zamiast pięcioletnich mogą ułatwić osiągnięcie celów siedmioletniej strategii „Europa 2020” i zapewniają **długoterminową spójność i przewidywalność**. Pogląd ten podziela również polski Sejm.

Estoński Riigikogu podkreśla, że siedmioletni okres zapewnia **stabilność finansową i polityczną** konieczną do planowania i inwestowania funduszy. Niemiecki Bundesrat stwierdza, że siedmioletni horyzont czasowy **okazał się skuteczny** w przypadku programów funduszy strukturalnych i innych programów finansowanych z budżetu UE. Grecka Izba Deputowanych uważa, że siedmioletni okres **zapewnia elastyczność** uruchamiania środków.

Ponadto niemiecki Bundesrat ostrzega, że wprowadzenie krótszych okresów WRF niepotrzebnie zwiększyłyby nakład pracy potrzebny do osiągania porozumień i do obsługi administracyjnej oraz zwiększyłyby niepewność planowania. Te **wady przeważają nad ewentualnymi korzyściami** wynikającymi z dopasowania WRF do kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Polski Senat ostrzega, że skrócenie czasu obowiązywania WRF **mogłoby wywołać poważne problemy z wprowadzaniem w życie kluczowych polityk UE**, w tym polityki spójności. Rumuńska Izba Deputowanych uważa siedmioletni okres za **odpowiedni** z punktu widzenia interesów Rumunii.

---

<sup>13</sup> Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, czeska Izba Poselska, estoński Riigikogu, niemiecki Bundesrat, grecka Izba Deputowanych, łotewska Saeima, polski Sejm i Senat, rumuńska Izba Deputowanych i Senat, słowacka Rada Narodowa.



Fińska Eduskunta ma zastrzeżenia do tej propozycji, zauważając, że pięć lat to zbyt krótki okres dla długoterminowej polityki spójności i **preferowałaby dziesięcioletnie ramy z przeglądem śródkresowym** („model pięć + pięć”).

**Dwa** parlamenty (izby) **popierają** propozycję. Parlament Europejski w rezolucji<sup>14</sup> specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych na rzecz zrównoważonej Europy po 2013 roku (SURE)<sup>15</sup> przegłosowanej 8 czerwca 2011 r. jest zdania, że **okres obowiązywania WRF powinien pokrywać się z kadencją Parlamentu Europejskiego i Komisji** (czyli trwać pięć lat) w celu zapewnienia odpowiedzialności i legitymacji demokratycznej. Również brytyjska Izba Lordów z zadowoleniem przyjmuje i popiera tę propozycję, ponieważ kadencje Parlamentu Europejskiego i Komisji pokrywałyby się, dzięki czemu wybory europejskie nabrałyby więcej znaczenia. Izba Lordów uważa również, że im mniejsza elastyczność cechuje WRF, tym krótsze powinny one być, „ponieważ niemądre byłoby zamykanie się w określonych rygorach na siedem czy dziesięć lat, a ponadto mogłoby się to okazać nie do przyjęcia dla Parlamentu Europejskiego”.

Część parlamentów (izb) nie **zajęła jeszcze ostatecznego stanowiska**<sup>16</sup>, choć niektóre z nich przeprowadziły intensywne debaty<sup>17</sup> na ten temat, czasem w obecności deputowanych do Parlamentu Europejskiego, jak w przypadku portugalskiego Zgromadzenia Republiki. Komisja do Spraw Unii Europejskiej niemieckiego Bundestagu debatowała na ten temat podczas przesłuchania z udziałem ekspertów prawnych w maju 2011 roku. Czeski Senat zauważa, że za obu wariantami przemawiają silne argumenty, siedmioletni okres zapewnia wszystkim uczestnikom bezpieczeństwo pod względem dostępności środków i stabilnych warunków pozyskiwania funduszy w perspektywie średniookresowej, natomiast z drugiej strony występuje dodatkowa wartość w postaci dostosowania długości WRF do kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że ta kwestia wymaga dyskusji w szerszym kontekście międzyinstytucjonalnym i popiera pomysł Parlamentu Europejskiego, by zorganizować konferencję międzyparlamentarną z udziałem parlamentów narodowych. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe zamierza debatować nad tą kwestią we wrześniu 2011 roku.

Włoski Senat Republiki wyraża ogólną opinię, że WRF powinny być bardziej elastyczne i zdolne do szybszego dostosowania ich do zmieniającej się sytuacji gospodarczej w UE.

### **1.3 Propozycja zmniejszenia składek państw członkowskich do budżetu UE opartych na DNB**

Wiele parlamentów (izb), mianowicie 19 z nich nie debatowało jeszcze nad tą kwestią ani nie wypracowało ostatecznego stanowiska<sup>18</sup>.

**Pięć** parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące propozycji zmniejszenia składek państw członkowskich do budżetu UE opartych na DNB **sprzeciwia** się tej propozycji. Tak więc bułgarskie Zgromadzenie Narodowe ostrzega, że każde zmniejszenie składki do budżetu UE

<sup>14</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>15</sup> <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/presCom.do?language=EN&body=SURE>

<sup>16</sup> Czeski Senat, francuski Senat, niemiecki Bundestag, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoski Senat Republiki, izby irlandzkiego Oireachtasu, litewski Seimas, maltańska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa, brytyjska Izba Gmin.

<sup>17</sup> Hiszpańskie Kortezy Generalne

<sup>18</sup> Belgijska Izba Deputowanych i Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, estoński Riigikogu, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, niemiecki Bundestag i Bundesrat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki, litewski Seimas, luksemburska Izba Deputowanych, maltańska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa, szwedzki Riksdag i brytyjska Izba Gmin



opartego na DNB **prowadziłoby do zwiększenia ryzyka „Europy dwóch prędkości”** i zachowanie DNB jako jednego z głównych źródeł systemu środków własnych służyłoby za gwarancję uwzględniania rzeczywistego rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich. Zgromadzenie Narodowe uważa, że „aby zagwarantować osiągnięcie przez Unię Europejską wysokiego poziomu konwergencji między nowymi i starymi państwami członkowskimi, trend długoterminowy powinien zmierzać do redukcji luki między nimi pod względem poziomu rozporządzalnego dochodu osobistego (RDO)”.

Czeska Izba Poselska **preferuje składki** państw członkowskich oparte na DNB zamiast dodatkowego wprowadzania źródeł innego rodzaju. Opowiada się za utrzymaniem rzeczywistego zakresu budżetu. Duński Folketing popiera stanowisko swojego rządu, który jest przeciwny zmniejszeniu składek opartych na DNB, lecz chce przyjrzeć się konkretnym propozycjom Rady dotyczącym zasobów własnych. Polski Senat zauważa, że nowe WRF mają być pierwszymi funkcjonującymi na podstawie Traktatu z Lizbony, stwarzając nowe możliwości UE przy jednoczesnym nałożeniu na nią nowych zobowiązań. Senat podkreśla, że budżet UE powinien być **zachowany co najmniej na obecnym poziomie 1,13% składek** państw członkowskich **opartych na DNB**, aby miał rzeczywisty wpływ na narodową politykę państw członkowskich i ich sytuację gospodarczą.

Izby irlandzkiego Oireachtasu uważają, że przedstawiona przez Komisję propozycja 1,05% jest **w zasadzie do przyjęcia**.

Włoski Senat Republiki informuje, że **nie ma zdania** na temat tej propozycji, lecz podkreśla, że **włoski rząd z zadowoleniem przyjął propozycję stopniowej i ostrożnej redukcji składek opartych na DNB**. Podkreśla, że Włochy są płatnikiem netto do budżetu UE od kilku lat, nie otrzymując żadnych rekompensat przewidzianych przez WRF dla niektórych państw.

W greckiej Izbie Deputowanych panuje powszechna zgoda, że stary system, opierający się głównie na składkach państw powinien zostać **zmodernizowany i wzbogacony o dodatkowe narzędzia i zasoby**.

Choć litewski Seimas nie wyraził jeszcze swojej opinii, **wstępne stanowisko** Seimasu wyraża **poparcie dla zwiększenia** składek wpłacanych przez państwa członkowskie do budżetu UE. Dodatkowe środki powinny zostać przeznaczone na wprowadzenie w życie strategicznych celów unijnych. Również łotewska Saeima **opowiada się za zwiększeniem** udziału składek opartych na DNB.

Czeski Senat uważa, że oparty na DNB komponent zasobów własnych UE powinien odgrywać istotną rolę w przyszłym finansowaniu UE i **zastąpić obecne zasoby własne oparte na podatku VAT, które są nadmiernie skomplikowanym rozwiązaniem**. Również łotewska Saeima popiera propozycję Komisji, by odstąpić od składek opartych na podatku od towarów i usług.

Niderlandzka Izba Druga popiera swój rząd i uważa, że system wpłat państw członkowskich do budżetu Unii Europejskiej należy zmienić na bardziej sprawiedliwy i przejrzysty. Preferuje posługiwanie się **stałym odsetkiem DNB** jako środkiem finansowania budżetu UE. Stosowanie DNB jako podstawy składek jest proste i przejrzyste, a ponadto zapewnia uczciwy podział wkładu do unijnego budżetu między państwa członkowskie, oparty mianowicie na wielkości gospodarek państw członkowskich<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandeldossier/32500-XIII/kst-32502-7.html> (w języku niderlandzkim)

Tytułem ogólnej uwagi hiszpańskie Kortezy Generalne stwierdzają, że struktura składek do budżetu UE powinna opierać się na zasadach sprawiedliwego podziału przychodów i przejrzystości. Opowiada się za systemem zasobów opartym zarówno na DNB jak i na tradycyjnych zasobach UE. Według polskiego Sejmu konieczne jest zapewnienie finansowego wsparcia nowych polityk wprowadzonych Traktatem z Lizbony. Sejm zajmuje stanowisko, że skuteczne osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” będzie niemożliwe bez zagwarantowania w budżecie UE odpowiedniego finansowania. Rumuński Senat chciałby, aby budżet UE przyczynił się do zmniejszenia wydatków na poziomie krajowym.

W swojej rezolucji w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej<sup>20</sup> Parlament Europejski wyraża przekonanie, że wprowadzenie **jednego lub kilku autentycznych źródeł zasobów własnych Unii jest niezbędne, aby zastąpić system oparty na DNB**, „jeśli budżet Unii ma kiedykolwiek znacznie przyczynić się do zapewnienia stabilności finansowej i ożywienia gospodarczego” ”.

## 1.4 Nowy system zasobów własnych UE

### 1.4.1 Zasoby własne UE

Jeśli chodzi o propozycję wprowadzenia nowego systemu zasobów własnych UE, tzn. zmodernizowanego systemu VAT i podatków np. od emisji dwutlenku węgla, transportu lotniczego, zysków przedsiębiorstw, transakcji finansowych lub sprzedaży nośników energii, 14 parlamentów (izb) nie rozpatrywało tej kwestii lub nie osiągnęło ostatecznego stanowiska w tej sprawie<sup>21</sup> bądź nie ma zdania na ten temat<sup>22</sup>.

**12<sup>23</sup>** parlamentów (izb) jest **przeciwko** temu rozwiązaniu. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że nowe podatki unijne stanowiłyby dodatkowe obciążenie dla gospodarek i obywateli państw członkowskich. Czeski Senat uważa, że polityka podatkowa należy do suwerennej kompetencji państw członkowskich, w którą UE nie powinna ingerować, natomiast czeska Izba Poselska nie popiera pomysłu utworzenia nowych zasobów własnych UE i opowiada się za tradycyjnymi zasobami własnymi UE i składkami opartymi na DNB.

Fińska Eduskunta ma zastrzeżenia, że różne propozycje dotyczące nowych zasobów własnych nie wydają się zbyt realistyczne i że zasoby własne zakładają mniejszy stopień politycznego wglądu ze strony organów politycznych państw członkowskich, co zmniejsza demokratyczną legitymację budżetu UE.

Niemiecki Bundestag raczej nie poprze europejskiego podatku, ponieważ partie koalicji rządzącej tak ustaliły w swojej umowie koalicyjnej. Niemiecki Bundesrat stoi na stanowisku, że tradycyjne zasoby własne (w szczególności cła) powinny nadal być gromadzone w UE i odrzuca alternatywne rozwiązanie w postaci źródła zasobów własnych opartego na podatku. Niderlandzka Izba Druga nie jest przekonana co zasadności wprowadzenia europejskiego podatku. Dotyczy to propozycji

---

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20n-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>21</sup> Belgijska Izba Deputowanych i Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych i Senat Republiki, luksemburska Izba Deputowanych, maltańska Izba Deputowanych, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa, szwedzki Riksdag i brytyjska Izba Gmin

<sup>22</sup> Duński Folketing

<sup>23</sup> Np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, czeska Izba Poselska i Senat, łotewska Saeima

wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (dalej zwanego "PTF"), jak również proponowanego przekazywania części pobieranego w kraju podatku VAT do budżetu UE.

Polski Sejm jest również **przeciwko** wprowadzeniu nowych podatków, którego skutkiem może być nadmierne obciążenie finansowe gospodarek biedniejszych państw członkowskich UE. Polski Senat uważa, że niektóre z proponowanych wariantów są nie do przyjęcia i podkreśla, że ewentualne wprowadzenie „europodatku” powinno uwzględniać zasadę sprawiedliwego podziału obciążeń, proporcjonalnego do poziomu zamożności poszczególnych państw członkowskich. W szczególności **nie powinien on opierać się na wielkości emisji CO<sub>2</sub>**, ponieważ takie rozwiązanie uderzyłoby najmocniej w obywateli „nowych” państw członkowskich, gdzie „sektor energetyczny często opiera się na węglu”. Wreszcie brytyjska Izba Lordów w swoim raporcie „Ramy finansowe UE od 2014 roku”<sup>24</sup> uzgodniła z rządem Zjednoczonego Królestwa, że nowe zasoby są „niefortunnym zakłóceniem”.

Litewski Seimas przedstawia szczegółową informację o swoim stanowisku, podkreślając, że same państwa członkowskie UE powinny mieć swobodę wyboru najodpowiedniejszych środków służących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podkreśla również, że rewizja taryfy akcyzy nie jest potrzebna do realizacji celów ekologicznych, ponieważ wprowadzenie elementu ekologicznego spowodowałoby utratę prostoty systemu akcyzowego i obciążyłoby administrację akcyzy. Ponadto ostrzega, że rewizja spowodowałaby wzrost minimalnych stawek podatku akcyzowego od wszystkich produktów energetycznych z wyjątkiem benzyny i energii, co miałyby ujemny wpływ na konkurencyjność wielu sektorów gospodarki, zwłaszcza transportu i rolnictwa.

**Cztery** parlamenty (izby) **opowiadają się za** nowym systemem zasobów własnych UE lub niektórymi jego elementami. Parlament austriacki mocno popiera wprowadzenie PTF. Choć rumuński Senat nie zajął jeszcze ostatecznego stanowiska, wyrażano korzystne opinie dotyczące wprowadzenia nowych podatków. Również Parlament Europejski popiera w ostatnich latach reformę obecnego systemu zasobów własnych UE<sup>25</sup>. W swojej rezolucji w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej” Parlament Europejski<sup>26</sup> zwraca uwagę na potencjalne nowe zasoby własne proponowane przez Komisję w jej komunikacie „Przegląd budżetu UE”<sup>27</sup> (np. opodatkowanie sektora finansowego, aukcje organizowane w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, unijna opłata związana z transportem lotniczym, VAT, podatek energetyczny, podatek dochodowy od osób prawnych) i oczekuje wniosków z analizy wpływu tych wariantów.

Słowacka Rada Narodowa zgadza się z koniecznością wprowadzenia nowego systemu zasobów własnych UE i uważa, że wysiłki powinny skoncentrować się na likwidacji zasobu własnego opartego na VAT. Rada Narodowa jest jednak przeciwna wprowadzeniu nowego zasobu UE opartego na VAT, ponieważ stanowi on naruszenie narodowej suwerenności w obszarze polityki podatkowej.

Grecka Izba Deputowanych pozytywnie postrzega likwidację tradycyjnego systemu zasobów własnych.

---

<sup>24</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld20i0ii/ldselect/lducom/i25/i25.pdf>

<sup>25</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_taprov\(2007\)0098/p6\\_taprov\(2007\)0098\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_taprov(2007)0098/p6_taprov(2007)0098_en.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/eu\\_budget\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf)

Niektóre parlamenty (izby) są **otwarte** na dyskusję nad nowymi formami zasobów własnych UE. Estoński Riigikogu jest zdania, że nowe zasoby własne muszą spełniać kryteria stabilności i wystarczalności. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe pozostaje otwarte na dyskusję nad nowymi zasobami, podkreślając jednak, że nie wyjaśniono ani propozycji dotyczącej FTT ani VAT. Również rumuńska Izba Deputowanych jest otwarta na rozważenie możliwości wprowadzenia nowych zasobów własnych (FTT, europejski VAT).

Choć węgierskie Zgromadzenie Narodowe nie zajęło jeszcze stanowisko, uważa, że przy wprowadzaniu nowego systemu zasobów własnych należy przestrzegać zasad podziału kompetencji między instytucje UE i państwa członkowskie oraz obecnej podstawy prawnej przewidzianej przez traktaty. Podobnie Komisja do Spraw Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego nie zajęła jeszcze stanowiska. Należy jednak zwrócić uwagę, że komisja odbyła kilka spotkań z Alainem LAMASSOURE, przewodniczącym Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego (BUDG)<sup>28</sup>.

Cztery parlamenty (izby) podkreślają potrzebę **uproszczenia** obecnego systemu zasobów własnych i uczynienia go **bardziej przejrzystym**. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że jest on obecnie zbyt skomplikowany, natomiast estoński Riigikogu chce, aby był bardziej przejrzysty, który to pogląd podziela Parlament Europejski<sup>29</sup>. Słowacka Rada Narodowa uważa, że obecny system zasobów własnych jest **nadmiernie skomplikowany, nieprzejrzysty, mało sprawiedliwy** i wreszcie **niezrozumiały dla obywateli Europy**. Rada Narodowa uważa, że proces upraszczania go mógłby rozpocząć się w 2014 roku od likwidacji zasobu własnego opartego na VAT.

Jeśli chodzi o modernizację systemu VAT, estoński Riigikogu **opowiada się za likwidacją obecnych środków własnych opartych na VAT** oraz mechanizmów korygujących; pogląd ten podziela słowacka Rada Narodowa, natomiast brytyjska Izba Lordów obawia się, by likwidacja zasobu opartego na VAT nie spowodowała zagrożenia dla rabatu brytyjskiego. Grecka Izba Deputowanych opowiada się za zreformowanym systemem VAT.

#### 1.4.2 Podatek od transakcji finansowych

Sześć parlamentów (izb) **popiera wprowadzenie podatku od transakcji finansowych (PTF)**. Austriacki parlament zdecydowanie popiera wprowadzenie PTF i uważa, że jeśli podatek ten zostanie wprowadzony na poziomie UE lub w strefie euro, **przyniesie znaczne przychody fiskalne** bez negatywnych skutków ubocznych dla realnej gospodarki i może stanowić uzupełnienie koniecznej zmiany regulacji rynków finansowych. Ponadto wprowadzenie go położyłoby kres nieuzasadnionym przywilejom graczy finansowych w zakresie opodatkowania i wzmocniłoby zaufanie obywateli do instytucji UE.

14 czerwca 2011 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło uchwałę w sprawie wprowadzenia PTF w Europie<sup>30</sup> **popierającą wprowadzenie PTF** w Unii Europejskiej lub też, jeśli to się uda, w strefie euro lub przez grupę państw członkowskich. Niemniej ta uchwała nie podejmuje kwestii wykorzystywania PTF jako zasobu własnego UE.

---

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=BUDG>

<sup>29</sup> Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej, pkt 167

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DQC+XML+V0//EN>

<sup>30</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/i3/ta/ta0680.asp>

Rumuńska Izba Deputowanych ostrzega, że kwestie związane z PTF będą musiały być **poddane starannej ocenie** „w celu uniknięcia nadmiernych obciążeń sektora finansowego, mogących wywoływać skutki w postaci zakłóceń na rynku lub przenoszenia działalności, co opóźniałoby zrównoważone uzdrowienie gospodarki”. Izba Deputowanych uważa, że PTF „powinien zostać wprowadzony jednolicie” w UE a nawet jeszcze szerzej na poziomie G-20. Rumuński Senat, sądzi natomiast, że PTF powinien zostać wprowadzony w całej UE. Parlament Europejski stoi na stanowisku, że PTF „mógłby stanowić istotny wkład sektora finansowego w pokrycie ekonomicznych i społecznych kosztów kryzysu oraz przyczynić się częściowo do finansowania budżetu UE, jak również do obniżenia składek państw członkowskich opartych na DNB”. Dodaje, że „Unia powinna również dawać przykład w kwestii przenoszenia funduszy do rajów podatkowych”. Grecka Izba Deputowanych z kolei uważa, że wprowadzenie PTF może zapewnić autonomię budżetu UE.

**Cztery** parlamenty (izby) **sprzeciwiają się** pomysłowi wprowadzenia PTF. Tak więc bułgarskie Zgromadzenie Narodowe ostrzega, że wprowadzenie nowego PTF w UE bez porozumienia o wprowadzeniu takiego podatku w skali światowej zagroziłoby konkurencyjności instytucji finansowych w UE. Ponadto większość deputowanych do niderlandzkiej Izby Drugiej sprzeciwia się wykorzystaniu FTT jako zasobu własnego UE<sup>31</sup>, mają odczucie, że ewentualny podatek od transakcji finansowych najlepiej byłoby wprowadzić na całym świecie, ponieważ w przeciwnym razie będzie on zbyt łatwy do ominięcia. Również włoski Senat Republiki wątpi, czy zasób własny oparty na opodatkowaniu transakcji finansowych będzie skuteczny czy też jedynie spowoduje odpływ inwestorów do krajów o bardziej liberalnym reżimie podatkowym. Słowacka Rada Narodowa zwraca uwagę na sceptycyzm wyrażany w związku z proponowanym FTT.

### **1.5 Poparcie dla inicjatywy wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”**

Zwrócono się do parlamentów (izb) z pytaniem, czy popierają propozycję Komisji w sprawie inicjatywy wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”, której celem jest promowanie indywidualnych przedsięwzięć infrastrukturalnych poprzez pozyskiwanie dodatkowego finansowania z sektora prywatnego.

**11** parlamentów (izb) informuje, że ich komisje spraw europejskich **nie dyskutowały jeszcze** nad inicjatywą wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” (np. francuski Senat, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i litewski Seimas).

Spośród **16** parlamentów (izb), które **badaly inicjatywę wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”, 12<sup>32</sup> na ogół popiera** ten pomysł. Jak stwierdziło bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, „obligacje projektowe mogłyby okazać się **przydatnym narzędziem** realizacji wieloregionalnych projektów UE w ramach takich strategii, jak strategia dunajska, strategia czarnomorska itd.” Czeski Senat zwrócił się do Komisji z prośbą o dalsze opracowanie koncepcji obligacji projektowych i fińska Eduskunta wzywa do „skoordynowania propozycji z różnymi instrumentami finansowania wynikającymi z kryzysu gospodarczego”. Parlament Europejski również **z zadowoleniem przyjmuje** inicjatywę wprowadzenia obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” „jako mechanizmu podziału ryzyka wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) zapewniającego dodatkowe wsparcie z budżetu UE, który

---

<sup>31</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/2i50i-20/kst-21501-20-546.html>

<sup>32</sup> Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, czeski Senat, fińska Eduskunta, niemiecki Bundesrat, grecka Izba Deputowanych, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych, polski Senat, rumuńska Izba Deputowanych i Senat, brytyjska Izba Lordów i Parlament Europejski



powinien stanowić dźwignię dla funduszy UE i zapewnić dodatkowe zainteresowanie ze strony inwestorów prywatnych, jeżeli chodzi o udział w priorytetowych projektach UE zgodnie celami strategii „Europa 2020”.

Ponadto Parlament Europejski wzywa Komisję „do **przedstawienia pełnej propozycji** w sprawie europejskich obligacji projektowych, wykorzystując dotychczasowe doświadczenie ze wspólnymi instrumentami UE i EBI oraz do wprowadzenia jasnych i przejrzystych kryteriów kwalifikacji i selekcji projektów” i przypomina, że „projekty leżące w interesie UE, które przynoszą niewielkie przychody będą nadal wymagać finansowania poprzez dotacje”<sup>33</sup>.

Natomiast **głównym przedmiotem obawy** niektórych parlamentów (izb) jest to, że **sektor prywatny musi ponieść uczciwą część ryzyka** dotyczącego inicjatywy w zakresie obligacji projektowych (np. polski Senat i grecka Izba Deputowanych). Jak podkreśliła brytyjska Izba Lordów, „nie można dopuścić do tego, że UE musiałaby zapewniać dodatkowe fundusze poza jej założonym wkładem”. Parlament Europejski obawia się natomiast, że „ograniczona wielkość budżetu UE mogłaby ostatecznie spowodować ograniczenia w zapewnienie dodatkowego wsparcia finansowego nowych inicjatyw”<sup>34</sup>.

Spśród parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie, **cztery nie są przekonane**, że prywatne instrumenty finansowania powinny być wykorzystywane do finansowania projektów UE (austriacka Rada Narodowa i Bundesrat, niderlandzka Izba Druga i słowacka Rada Narodowa).

## 1.6 Realizacja celów strategii „Europa 2020” poprzez WRF 2014-2020

Wszystkie parlamenty (izby), które dyskutowały tę kwestię na ogół **popierają** tezę, że WRF powinny przewidywać realizację celów strategii „Europa 2020”<sup>35</sup>.

Jednak niemiecki Bundesrat wyjaśnia, że „polityka dotycząca wydatków UE nie może i **nie powinna stanowić głównego instrumentu** zarządzania makroekonomicznego i realizacji strategii Europa 2020 ” oraz że koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich i ukończenie ram prawnych na poziomie UE mają **większe znaczenie** niż realizacja strategii „Europa 2020”. Ten argument został wyrażony jeszcze bardziej jednoznacznie w odpowiedzi greckiej Izby Deputowanych, która pisze, że z powodu redukcji wydatków publicznych wskutek kryzysu finansowego, finansowanie rozwoju na wystarczającym poziomie i zwiększenie swojego udziału w jednolitym rynku stało się rzeczą prawie niemożliwą „dla krajów takich jak Grecja”.

**Sześć** parlamentów (izb) **jednoznacznie popiera** włączenie inicjatyw w zakresie finansowania mających na celu **wzmocnienie jednolitego rynku**<sup>36</sup>. Na przykład Parlament Europejski jest

---

<sup>33</sup> Zob. ust. 27 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20ii-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, czeski Senat, duński Folketing, estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, niemiecki Bundesrat, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych, łotewska Saeima, litewski Seimas, polski Sejm i Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, rumuńska Izba Deputowanych i Senat, słowacka Rada Narodowa, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe, hiszpańskie Kortezy Generalne, brytyjska Izba Lordów i Parlament Europejski

<sup>36</sup> Duński Folketing, estoński Riigikogu, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, litewski Seimas, polski Senat i Parlament Europejski

przekonany, że „ponowne uruchomienie jednolitego rynku jest niezbędnym elementem strategii „Europa 2020”, który zwiększa synergię między jej różnymi inicjatywami przewodnimi”<sup>37</sup>.

Ponadto **większość** parlamentów (izb) argumentuje, że choć strategia „Europa 2020” powinna być jednym z głównych celów WRF, powinna ona być zrównoważona potrzebą finansowania **innych priorytetów** UE. Na przykład kilka parlamentów (izb) wspomina o potrzebie przeznaczenia środków finansowych na projekty skoncentrowane na rozwoju infrastruktury w sektorach transportu, energetyki i teleinformatyki (np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, węgierskie Zgromadzenie Narodowe i czeski Senat), lecz również na pomocy rozwojowej, ochronie środowiska, różnorodności biologicznej oraz obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Te ostatnie obszary brytyjska Izba Lordów wskazuje jako priorytety UE dotyczące zdecydowanego reagowania na podstawowe wyzwania, przed którymi obecnie stoi Unia Europejska. Wskazywane są wreszcie bardziej tradycyjne polityki, jak polityka spójności i wspólna polityka rolna, jako obszary, które powinny być finansowane w wystarczającym stopniu (np. rumuńska Izba Deputowanych i hiszpańskie Kortezy Generalne). Jak argumentuje polski Sejm, sposobem na realizację strategii „Europa 2020” jest „wykorzystywanie zweryfikowanych i solidnych mechanizmów polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i innych instrumentów budżetowych UE”. Ponadto Parlament Europejski wskazuje, że „strategia Europa 2020 powinna być **głównym politycznym punktem odniesienia** dla następnych WRF”, utrzymując jednocześnie, że „Europa 2020 **nie stanowi uniwersalnej strategii** obejmującej wszystkie dziedziny polityki Unii” i podkreślając, że „inne polityki oparte na traktacie i dążące do osiągnięcia innych celów muszą zostać należycie odzwierciedlone w następnych WRF”<sup>38</sup>.

**Mniej więcej połowa** parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie informuje, że ich komisje spraw europejskich **nie dyskutowały jeszcze** nad WRF (np. cypryjska Izba Reprezentantów i czeska Izba Poselska). Niektóre z nich wskazują, że propozycja ta ma być omawiana jesienią 2011 roku (np. słoweńska Rada Narodowa i francuski Senat). Izby irlandzkiego Oireachtasu sugerują, że **lepiej byłoby**, gdyby kwestie dotyczące WRF „**były dyskutowane przez COSAC w pierwszej połowie 2012 roku**”, ponieważ umożliwiłoby to komisjom spraw europejskich parlamentów narodowych „przeprowadzenie odpowiednich konsultacji i wypracowania przemyślanego poglądu” na ten temat.

### 1.7 Struktura wydatków budżetowych UE w WRF 2014-2020

**Ponad połowa** parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie informuje, że ich komisje spraw europejskich **nie dyskutowały jeszcze** nad strukturą wydatków budżetowych UE w związku z WRF 2014-2020.

Spośród tych parlamentów (izb), które badały strukturę wydatków budżetowych UE w WRF, **tylko** bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że struktura proponowana przez Komisję jest **odpowiednia**, ponieważ „powoduje, że strategia „Europa 2020” jest bardziej widoczna i jednocześnie jest łatwa do zrozumienia przez zainteresowanych”.

**12** parlamentów (izb) **nie uważa**, aby proponowana struktura była **wystarczająco konkretna**. Jak wyjaśnił czeski Senat, „zmiana struktury działowej wydatków UE określona w „Przeglądzie budżetu UE” **nie jest właściwa**, ponieważ oznacza dalsze gromadzenie różnych wydatków w

---

<sup>37</sup> Ibid, ust. 41

<sup>38</sup> Zob. ust. 38 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

jednym ogólnym i często niezwiązanym z nimi dziale”. Ten pogląd podziela estoński Riigikogu, który stwierdza, że „bardzo ważne jest, w jaki sposób i na jakich warunkach fundusze są rozdzielane w ramach działów i na jakich warunkach można z nich korzystać”. Ponadto **brak działu poświęconego wyłącznie polityce spójności** przewija się jako problem dla niektórych parlamentów (izb) (np. fińska Eduskunta, rumuńska Izba Deputowanych, rumuński Senat i słowacka Rada Narodowa).

Natomiast Parlament Europejski potwierdza swoje stanowisko, że **większa elastyczność w obrębie działów i między nimi** jest bezwzględnie koniecznym warunkiem umożliwienia Unii nie tylko stawienia czoła nowym wyzwaniom, lecz również ułatwienia przebiegu procesu decyzyjnego w instytucjach. Przedstawia również **szczegółową tabelę**, w której proponuje nową strukturę WRF<sup>39</sup>, która skupi w jednym dziale wszystkie wewnętrzne polityki w pozycji „Europa 2020”.

### 1.7.1 Przeniesienie środków z poddziału 1b do poddziału 1a

**Większość** parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie **nie popiera** propozycji przeniesienia środków z poddziału 1b (Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia) do poddziału 1a (Konkurencyjność)<sup>40</sup>. Jest jednak kwestia osiągnięcia prawidłowej równowagi między efektywnością a solidarnością przy rozpatrywaniu możliwości przeniesienia środków obszaru spójności do konkurencyjności, jak podkreśla rumuńska Izba Deputowanych. Fińska Eduskunta zauważa, że „spójniejsze podejście do polityki spójności powinno uwolnić dodatkowe środki na projekty w obszarze konkurencyjności”.

**Kilka** parlamentów (izb) stwierdza, że przeniesienie środków z poddziału 1b do poddziału 1a **przyniosłoby korzyści** pod względem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej wszystkich państw członkowskich (np. duński Folketing i szwedzki Riksdag). W obecnej sytuacji, kiedy gospodarce przydałby się „dodatkowy bodziec”, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe jest zdania, że zwiększenie zasobów w obszarze konkurencyjności jest „zdecydowanie mile widziane”.

Spośród tych parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie, **11 musi jeszcze przedyskutować** tę sprawę w odpowiednich komisjach spraw europejskich (np. węgierskie Zgromadzenie Narodowe, brytyjska Izba Gmin i cypryjska Izba Reprezentantów). Niektóre z nich zamierzają dyskutować nad tą kwestią jesienią 2011 roku (np. francuski Senat, izby irlandzkiego Oireachtasu i polski Sejm).

### 1.8 Niewykorzystane fundusze unijne

Zważywszy na szczupłość unijnych środków budżetowych i potrzebę ich skutecznego wykorzystania, zapytano parlamenty (izby), czy poparłyby przyjęcie zasady, że niewykorzystane fundusze unijne nie powinny być zwracane państwom członkowskim, co ma miejsce obecnie, lecz powinny być wykorzystane w przyszłych okresach rozliczeniowych jako zasoby własne UE.

---

<sup>39</sup> Zob. ust. 128-142 rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20ii-0266+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>40</sup> Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, czeska Izba Poselska, fińska Eduskunta, niemiecki Bundesrat, włoska Izba Deputowanych, włoski Senat Republiki, łotewska Saeima, litewski Seimas, polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki, rumuńska Izba Deputowanych i Senat oraz słowacka Rada Narodowa



**Większość** parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie **nie dyskutowała jeszcze** na ten temat w odpowiednich komisjach spraw europejskich. Jednak kilka z nich oczekuje, że sprawa ta będzie dyskutowana jesienią 2011 r. (np. słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i polski Sejm).

Spośród tych parlamentów (izb), które nie dyskutowały na ten temat, **sześć nie popiera** tej propozycji (np. duński Folketing i włoski Senat Republiki). Trzy główne **wyjaśnienia** braku poparcia są zawarte w następujących odpowiedziach:

- zamiast przenosić niewykorzystane fundusze na następny okres finansowy jako zasoby własne UE, należy – zamiast przenoszenia niewykorzystanych funduszy na następny okres finansowy jako zasoby własne UE – poprawić **efektywność wykorzystania** zasobów budżetowych UE (czeski Senat i bułgarskie Zgromadzenie Narodowe);
- **ograniczone środki budżetowe** w państwach członkowskich powinny mieć pierwszeństwo (austriacka Rada Narodowa i Bundesrat),
- **demokratyczna legitymacja** – “zarówno wydatki Unii jak i jej potrzeby w zakresie pozyskiwania funduszy muszą podlegać uprzedniemu uzyskaniu zgody politycznej przez państwa członkowskie” (fińska Eduskunta).

Spośród parlamentów (izb), które dyskutowały nad kwestią niewykorzystanych funduszy unijnych, **trzy opowiadają się** za przeniesieniem środków na przyszłe okresy rozrachunkowe (czeska Izba Poselska, litewski Seimas i Parlament Europejski). Polski Senat uważa z kolei, że propozycja ta jest **warta zastanowienia** a portugalskie Zgromadzenie Republiki uważa, że propozycja ta powinna być przedmiotem dogłębnej dyskusji.

## ROZDZIAŁ 2: DWA LATA PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY – DOŚWIADCZENIA PARLAMENTARNE

W grudniu 2011 roku miną dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Celem ROZDZIAŁU 2 niniejszego raportu jest ocena najlepszych praktyk i doświadczeń parlamentarnych związanych z wprowadzeniem w życie Traktatu z Lizbony (w tym Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe są zaangażowane w działania mające zapewnić przestrzeganie zasady pomocniczości zgodnie z Protokołem nr 2 i wprowadziły swoje wewnętrzne mechanizmy kontroli pomocniczości.

Parlamenty narodowe przesyłają do Komisji uzasadnione opinie o projektach aktów ustawodawczych UE, stwierdzając, dlaczego uważają, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadnione opinie są również zgłaszane do Parlamentu Europejskiego i Rady. Parlamenty narodowe otrzymują od Komisji odpowiedzi na swoje uzasadnione opinie. Niniejszy rozdział zawiera ocenę opinii parlamentów narodowych na temat odpowiedzi przesłanych im przez Komisję i opisuje sposób postępowania z uzasadnionymi opiniami w Parlamencie Europejskim.

Zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2, projekty aktów ustawodawczych powinny zawierać uzasadnienie potwierdzające, że dany cel Unii może być lepiej osiągnięty na poziomie UE. Niniejszy rozdział zawiera ocenę stopnia, w jakim niedopełnienie tego formalnego kryterium utrudnia badanie przez parlamenty narodowe zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości.

Współpraca między parlamentami narodowymi i instytucjami UE przybiera również inne formy, w tym nieformalnego dialogu politycznego między Komisją i parlamentami narodowymi. Doświadczenie parlamentów narodowych w tej dziedzinie zostało również ocenione w niniejszym rozdziale raportu.

Art. 290 TFUE stwierdza, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Zgodnie z Traktatem z Lizbony, istotne elementy danej dziedziny są zastrzeżone dla projektów aktów ustawodawczych UE i w związku z tym nie podlegają przekazaniu uprawnień. Jednak w opinii wielu parlamentów narodowych do aktów delegowanych Komisji są wprowadzane istotne elementy wykraczające poza zakres kontroli parlamentów narodowych. W niniejszym rozdziale dokonano oceny obecnych praktyk i poglądów parlamentów w tym zakresie.

### 2.1 Uzasadnione opinie

#### 2.1.1 Uzasadnione opinie wydawane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony **co najmniej jedna uzasadniona opinia** została wydana przez **większość** parlamentów narodowych (izb) (29). Spośród 40 parlamentów narodowych (izb) **11 nie wydało** jeszcze uzasadnionej opinii<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Belgijska Izba Deputowanych i Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, grecka Izba Deputowanych, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, łotewska Saeima, portugalskie Zgromadzenie Republiki, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa

**Najwięcej** uzasadnionych opinii, a mianowicie **osiem**, wydał polski Senat. Polski Sejm przyjął **siedem** uzasadnionych opinii, szwedzki Riksdag i luksemburska Izba Deputowanych – po pięć, włoski Senat Republiki - cztery, duński Folketing, francuski Senat, litewski Seimas, niderlandzka Izba Druga, niderlandzka Izba Pierwsza i rumuński Senat – po trzy. Pozostałe **18** parlamentów narodowych (izb) wydało jedną lub dwie uzasadnione opinie. Więcej informacji zawiera poniższa tabela 1.

**Tabela 1. Uzasadnione opinie (wg parlamentów (izb))**

Parlament (izba)	Liczba uzasadnionych opinii (w odpowiedziach)	Projekty aktów ustawodawczych (w odpowiedziach)	Liczba uzasadnionych opinii (w IPEX) <sup>42</sup>
Austriacka Rada Narodowa	1	COM (2010) 379	1
Austriacki Bundesrat	2	COM (2010) 82 * COM (2010) 379	2
Belgijska Izba Deputowanych	0	-	0
Belgijski Senat	0	-	0
Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe	2	COM(2011) 121 COM(2011) 169	2
Cypryjska Izba Reprezentantów	0	-	0
Czeska Izba Poselska	1	COM(2010) 379	1
Czeski Senat	1	COM(2010) 379	1
Duński Folketing	3	COM(2010) 368 COM(2010) 486 * COM(2010) 799	3
Estoński Riigikogu	0	-	0
Fińska Eduskunta	0	-	0
Francuskie Zgromadzenie Narodowe	1	COM(2011) 169 °	0
Francuski Senat	3	COM(2010) 76 ◀ COM(2010) 486 COM(2010) 471 ◀	3
Niemiecki Bundestag	1	COM(2010) 368 ●	1
Niemiecki Bundesrat	2	COM(2010) 368 ● PE-CONS 2/10 ♥	1
Grecka Izba Deputowanych	0	-	0
Węgierskie Zgromadzenie Narodowe	0	-	0
Izby irlandzkiego Oireachtasu	1	COM(2011)121	1
Włoska Izba Deputowanych	1 <sup>43</sup>	COM(2011) 215 COM(2011) 216	1
Włoski Senat Republiki	4	COM(2010) 176 COM(2011) 126 ° COM(2011) 127 COM(2011) 353 °	3 <sup>44</sup>

<sup>42</sup> Dane z 8-9 września 2011 r.

<sup>43</sup> Włoska Izba Deputowanych przyjęła jedną uzasadnioną opinię w sprawie COM(2011) 215 i COM (2011) 216

<sup>44</sup> W systemie IPEX znajduje się informacja o uzasadnionej opinii wydanej przez włoski Senat Republiki, dotycząca COM(2010) 119

Łotewska Saeima	0	-	0
Litewski Seimas	3	COM(2010) 379 ♦ COM(2010) 537 ♦ COM(2010) 539 ♦	0
Luksemburska Izba Deputowanych	5	COM(2010) 475 ◀ COM(2010) 537 □ COM(2010) 539 □ COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 799 *	3
Maltańska Izba Deputowanych	1	COM(2011) 121	1
Niderlandzka Izba Druga	3	COM(2010) 748 COM(2010) 379 ♦ COM(2011) 121	2
Niderlandzka Izba Pierwsza	3	COM(2010) 748 COM(2010) 486 COM(2010) 379	3
Polski Sejm	7	COM(2010) 537 COM(2010) 539 ◀ COM(2010) 728 COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 799 COM(2011) 12i COM(2011) 127	7
Polski Senat	8	COM(2010) 61 ◀ COM(2010) 379 COM(2010) 537 ◀ COM(2010) 539 ◀ COM(2010) 738 ◀ COM(2010) 745 COM(2010) 799 COM(2011) 127	8
Portugalskie Zgromadzenie Republiki	0	-	0
Rumuńska Izba Deputowanych	1	COM(2011) 121	1
Rumuński Senat	3	COM(2010) 733 * COM(2011) 32 * COM(2011) 127 ♦	2
Słowacka Rada Narodowa	1	COM(2011) 121	1
Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe	0	-	0
Słoweńska Rada Narodowa	0	-	0
Hiszpańskie Kortezy Generalne	2 <sup>45</sup>	COM(2011) 169 ♦ COM(2011) 215 ♦ COM(2011) 216	0
Szwedzki Riksdag	5	COM(2010) 368 COM(2010) 371 COM(2010) 486 ◀ COM(2010) 799 COM(2011) 121	5

<sup>45</sup> Hiszpańskie Kortezy Generalne przyjęły jedną uzasadnioną opinię dotyczącą zarówno COM(2011) 215 jak i COM (2011) 216

Brytyjska Izba Gmin	2	COM(2010) 371 COM(2010) 121	2
Brytyjska Izba Lordów	2	COM(2010) 379 COM(2010) 486	2

#### Symbole użyte w tabeli 1:

- \* Tej uzasadnionej opinii nie można wyszukać w IPEX poprzez zaznaczenie pola „uzasadniona opinia”, lecz można ją znaleźć według numeru COM;
- ° Brak informacji o kontroli tego wniosku przez dany parlament (izbę);
- ◀ Tej uzasadnionej opinii nie można wyszukać w IPEX poprzez zaznaczenie pola „uzasadniona opinia”, lecz można ją znaleźć według numeru COM. Natomiast odpowiedź Komisji jest zamieszczona w zakładce „nieformalny dialog polityczny”;
- Odpowiedź Komisji jest zamieszczona w zakładce „nieformalny dialog polityczny”;
- ♥ Dossier tego projektu aktu ustawodawczego nie istnieje w IPEX;
- ♦ Brak informacji o tej uzasadnionej opinii w dossier;
- Brak informacji o tej uzasadnionej opinii w dossier. Natomiast odpowiedź Komisji jest zamieszczona w zakładce „nieformalny dialog polityczny”.

**Projektami aktów ustawodawczych najczęściej kwestionowanymi** pod względem ich zgodności z zasadą pomocniczości były wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (**COM (2011) 121**) i wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (**COM (2010) 379**). Zastrzeżenia **do obu z nich** zostały zgłoszone przez **dziwięć** parlamentów (izb).

Warto zauważyć, że w przypadku wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (COM (2011) 121), **dziwięć uzasadnionych opinii** odpowiadało **13 głosom** zgodnie z art. 7 Protokołu nr 2. Dotychczas **żaden** z projektów aktów ustawodawczych UE nie został zakwestionowany przez wystarczającą liczbę parlamentów narodowych (izb), aby uruchomić mechanizmy „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki” na podstawie Protokołu nr 2.

**Tabela 2. Uzasadnione opinie (wg projektów aktów ustawodawczych)**

Projekt aktu ustawodawczego	Liczba uzasadnionych opinii w odpowiedziach	Parlamenty (izby), które wydały uzasadnioną opinię	Liczba uzasadnionych opinii w IPEX
COM(2011) 121 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)	9	o Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe o niderlandzka Izba Druga o Izby irlandzkiego Oireachtasu o Maltańska Izba Deputowanych o Polski Sejm o Rumuńska Izba Deputowanych o Słowacka Rada Narodowa o Szwedzki Riksdag o Brytyjska Izba Gmin	9
COM(2010) 379 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu	9	o Austriacka Rada Narodowa o Austriacki Bundesrat o Czeska Izba Poselska o Czeski Senat o Litewski Seimas *	6

podjęcia pracy sezonowej		o Niderlandzka Izba Druga * o Niderlandzka Izba Pierwsza o Polski Senat o Brytyjska Izba Lordów	
COM(2010) 799 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”)	5	o Duński Folketing o Luksemburska Izba Deputowanych o Polski Sejm o Polski Senat o Szwedzki Riksdag	5
COM(2010) 486 Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 i (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii	5	o Duński Folketing o Niderlandzka Izba Pierwsza o Francuski Senat o Szwedzki Riksdag o Brytyjska Izba Lordów	5
COM(2010) 368 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona]	4	o Duński Folketing o Niemiecki Bundestag o Niemiecki Bundesrat o Szwedzki Riksdag	4
COM(2011) 127 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich	4	o Włoski Senat Republiki * o Polski Sejm o Polski Senat o Rumuński Senat	3
COM(2010) 537 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	4	o Litewski Seimas * o Luksemburska Izba Deputowanych * o Polski Sejm o Polski Senat	2
COM(2010) 539 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników	4	o Litewski Seimas * o Luksemburska Izba Deputowanych * o Polski Sejm o Polski Senat	2
COM(2010) 738 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych	3	o Luksemburska Izba Deputowanych o Polski Sejm o Polski Senat	3
COM(2011) 169 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w	3	o Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe o Francuskie Zgromadzenie	1

sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej		Narodowe * o Hiszpańskie Kortezy Generalne*	
COM(2010) 371 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów	2	o Szwedzki Riksdag o Brytyjska Izba Gmin	2
COM(2010) 748 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych	2	o Niderlandzka Izba Druga o Niderlandzka Izba Pierwsza	2
COM(2011) 215 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej	2	o Włoska Izba Deputowanych o Hiszpańskie Kortezy Generalne *	1
COM(2011) 216 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do odpowiednich ustaleń dotyczących tłumaczeń	2	o Włoska Izba Deputowanych o Hiszpańskie Kortezy Generalne *	1
COM(2010) 61	1	Polski Senat	1
COM(2010) 76	1	Francuski Senat	1
COM(2010) 82	1	Austriacki Bundesrat	1
COM(2010) 176	1	Włoski Senat Republiki	1
COM(2010) 471	1	Francuski Senat	1
COM(2010) 475	1	Luksemburska Izba Deputowanych	1
COM(2010) 728	1	Polski Sejm	1
COM(2010) 733	1	Rumuński Senat	1
COM(2010) 745	1	Polski Senat	1
COM(2011) 32	1	Rumuński Senat	1
COM(2011) 126	1	Włoski Senat Republiki *	0
COM(2011) 353	1	Włoski Senat Republiki *	0
PE-CONS 2/10	1	Niemiecki Bundesrat *	0
* Uzasadniona opinia wydana przez ten parlament (izbę) nie została opublikowana w IPEX			

### 2.1.2 Publikacja uzasadnionych opinii w IPEX

10 lipca 2011 r. trojka prezydencji COSAC poprosiła Sekretariat COSAC o włączenie do 16 raportu półrocznego analizy porównawczej mającej ustalić, czy **uzasadnione opinie** parlamentów



narodowych są **rutynowo i niezwłocznie publikowane w IPEX**, systemie będącym narzędziem wymiany informacji na temat działalności parlamentarnej UE<sup>46</sup>.

Na podstawie odpowiedzi parlamentów narodowych (izb) na pytania zawarte w kwestionariuszu dla potrzeb niniejszego raportu oraz danych opublikowanych w systemie IPEX, Sekretariat COSAC przeprowadził wspomnianą analizę i ma następujące **ogólne spostrzeżenia**:

- choć ogromna większość **uzasadnionych opinii** jest publikowana w IPEX, to jednak **niektórych brak**;
- niektóre uzasadnione opinie są nazywane przez parlamenty (izby) opiniami, oświadczeniami, konkluzjami i dlatego nie są **identyfikowane w IPEX jako uzasadnione opinie**, wskutek czego **nie można ich znaleźć**;
- w wielu przypadkach uzasadnionych opinii **nie można znaleźć** w IPEX, zaznaczając **pozycję „uzasadnione opinie”** i nazwę danego parlamentu (izby), natomiast można je znaleźć pod numerem COM danego projektu aktu ustawodawczego;
- niektórych uzasadnionych opinii nie można znaleźć w IPEX, choć odpowiedzi Komisji na nie są **publikowane w IPEX w pozycji „nieformalny dialog polityczny”**.

Mając na uwadze fakt, że w witrynie internetowej IPEX wprowadzono ostatnio znaczne zmiany (nowa platforma funkcjonuje od czerwca 2011 roku), praktyki dotyczące kontroli projektów aktów ustawodawczych UE są nadal w trakcie rozwoju oraz uwzględniając powyższe ustalenia, być może COSAC powinna zachęcić parlamenty narodowe (izby) do niezwłocznego **publikowania i regularnego aktualizowania** informacji zamieszczanych na stronach IPEX.

### 2.1.3 Odpowiedzi Komisji Europejskiej na uzasadnione opinie

Parlamenty (izby) zostały poproszone o przedstawienie swoich poglądów na temat odpowiedzi Komisji na ich uzasadnione opinie dotyczące projektów aktów ustawodawczych UE. Większość parlamentów narodowych (izb) wskazuje, że Komisja **odpowiada na wszystkie uzasadnione opinie**.

Komisja postanowiła udzielać odpowiedzi parlamentom narodowym w przypadku wydania przez nie uzasadnionej opinii w ciągu trzech miesięcy od otrzymania opinii. Poproszono również parlamenty narodowe o wskazanie, czy Komisja dotrzymuje narzuconego sobie przez nią trzymiesięcznego terminu.

Spośród **19** parlamentów (izb), które wydały uzasadnione opinie co najmniej trzy miesiące przed terminem składania odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu dla potrzeb niniejszego raportu, znaczna większość (**13**) wskazuje, że trzymiesięczny termin nie został dotrzymany co najmniej w jednym przypadku. W niektórych przypadkach narzucony sobie przez Komisję termin nie upłynął jeszcze, kiedy parlamenty (izby) przygotowywały odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu (np. w przypadku COM(2011) 121).

W niektórych przypadkach parlamenty narodowe (izby) wskazują, że musiały czekać **od czterech do sześciu miesięcy** na odpowiedź Komisji (np. austriacki Bundesrat i czeski Senat – cztery miesiące, niemiecki Bundestag – niemal sześć miesięcy, zaś polski Senat otrzymał odpowiedzi po czterech do sześciu miesięcy).

---

<sup>46</sup> Zob. protokół ze spotkania trojki prezydencji COSAC 9 lipca 2011 w Warszawie:  
<http://www.cosac.eu/en/meetings/poland2011/chairs/>

#### 2.1.4 Jakość odpowiedzi Komisji na uzasadnione opinie

Cztery parlamenty (izby) wyrażają **zadowolenie** z odpowiedzi Komisji, bez żadnych zastrzeżeń (francuski Senat, niemiecki Bundestag, włoski Senat Republiki, rumuński Senat).

Niektóre parlamenty (izby) informują, że sama jakość odpowiedzi **nie była (jeszcze) przedmiotem debaty** (np. czeska Izba Poselska i brytyjska Izba Gmin).

**Konkretne zastrzeżenia** do jakości odpowiedzi Komisji zgłoszone przez **cztery** parlamenty narodowe (izby) dotyczą zarówno ich formy jak i treści, ponieważ zostały uznane za **zbyt ogólnikowe, zbyt krótkie lub ogólne**, najwidoczniej skierowane do wszystkich parlamentów narodowych.

Zdaniem polskiego Sejmu odpowiedzi były **niezadowolające**. „Głównym argumentem Prezydium Komisji do Spraw Unii Europejskiej, jak również służb Kancelarii, jest to, że **wyjaśnienia ograniczają się do jednego krótkiego akapitu**, w którym Komisja podtrzymuje swoje stanowisko i w ogólny sposób ustosunkowuje się do wątpliwości Sejmu zawartych w uzasadnionej opinii”. Natomiast polski Senat stwierdza, że odpowiedzi Komisji na uzasadnione opinie dotyczące COM(2010) 61, COM(2010) 379 i COM(2010) 537 „nie zawierały stanowiska Komisji w sprawie zastrzeżeń podniesionych przez Komisję Spraw Unii Europejskiej”. Natomiast inne odpowiedzi, dotyczące uzasadnionych opinii, które podnosiły, że Komisji przyznano zbyt duże uprawnienia do regulacji za pomocą aktów delegowanych, zostały uznane za **niezadowolające**, ponieważ Komisja przedstawiła **tylko krótkie, formalne wyjaśnienie bez zajmowania się zastrzeżeniami zgłoszonymi w tych opiniach**”.

Litewski Seimas wskazał, że chociaż ostatni raport w sprawie stosunków między Komisją i parlamentami narodowymi podkreśla, że wszystkie odpowiedzi są indywidualne, Komisja czasem praktykuje posługiwanie się **uogólnionymi odpowiedziami** na pytania parlamentów narodowych i **przesyła takie same odpowiedzi na wszystkie złożone uzasadnione opinie**. Zatem odpowiedź na konkretne pytanie zadane przez dany parlament narodowy „wygląda na stonowane”.

Brytyjska Izba Lordów również była „**rozczarowana jakością** odpowiedzi na naszą uzasadnioną opinię w sprawie projektu dotyczącego pracowników sezonowych”. Izba Lordów otrzymała „**ogólną odpowiedź**, najwyraźniej skierowaną do wszystkich parlamentów narodowych, **zamiast odpowiedzi dotyczącej problemów konkretnie przedstawionych**” w jej opinii.

W tym kontekście austriacka Rada Narodowa i Bundesrat wskazały, że choć na poziomie administracyjnym odpowiedzi są czasem postrzegane jako **zbyt ogólnikowe**, to jednak z regularnych kontaktów z Komisją widać było „**świadomość** tego problemu, i że stale wkłada się sporo wysiłku w ich poprawienie”.

#### 2.1.5 Postępowanie z odpowiedziami Komisji w parlamentach narodowych

Praktyki w zakresie postępowania z odpowiedziami Komisji w parlamentach narodowych (izbach) są zróżnicowane. Spośród **40** parlamentów narodowych (izb), które nadesłały swoje odpowiedzi, **17** dzieli się swoimi doświadczeniami i praktykami a **2** z nich opisują planowany tryb postępowania z odpowiedziami w przyszłości.

W **czterech** parlamentach (izbach) (czeskiej Izbie Poselskiej, duńskim Folketingu, litewskim Seimasie i francuskim Senacie) odpowiedzi są przesyłane tylko do **komisji spraw europejskich** i/lub innych odpowiednich **wyspecjalizowanych komisji**.

Ponadto w polskim Sejmie odpowiedzi Komisji są dyskutowane na posiedzeniu **Prezydium Komisji do Spraw Unii Europejskiej** i następnie przekazywane **członkom** komisji. W niderlandzkiej Izbie Drugiej i w Izbie Pierwszej odpowiedzi są umieszczane w porządku obrad odpowiedniej komisji, po czym komisja decyduje o odpowiednich **dalszych działaniach**. Z drugiej strony, w szwedzkim Riksdagu nie ma formalnej procedury określającej sposób postępowania z odpowiedziami. Są one kierowane do odpowiedniej komisji i to do niej należy decyzja o dalszym postępowaniu.

Grono odbiorców odpowiedzi Komisji jest czasem szersze. Na przykład w austriackiej Radzie Narodowej i Bundesracie odpowiedzi są również przekazywane **służbom grup politycznych** zajmującym się sprawami unijnymi oraz służbom administracyjnym departamentu ds. UE, a w luksemburskiej Izbie Deputowanych wśród odbiorców odpowiedzi są deputowani do Parlamentu Europejskiego z Luksemburga i członkowie izb zawodowych<sup>47</sup>.

**Cztery** parlamenty (izby) (czeski Senat, polski Senat, brytyjska Izba Gmin i Izba Lordów) wskazują, że **publikują** te odpowiedzi na swoich **stronach internetowych**. Niemiecki Bundesrat wydaje **przedruk** odpowiedzi jako **swoje urzędowe dokumenty**. Podobnie izby irlandzkiego Oireachtasu zamierzają przekazać odpowiedź na ich uzasadnioną opinię w sprawie projektu CCCTB Wspólnej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Wspólnej Komisji do Spraw Finansów, Wydatków Publicznych i Reform do rozpatrzenia. Odpowiedź ta zostanie również zamieszczona w **tygodniowym sprawozdaniu** dotyczącym dokumentów otrzymanych przez Komisję i wyłożona w **bibliotece** obu izb.

Wreszcie fińska Eduskunta, która nie wydała jeszcze uzasadnionej opinii, stwierdza, że w przyszłości takie odpowiedzi „będą równorzędne wszelkim innym uzupełnieniom istniejącego dossier, czyli będą dyskutowane przez Wielką Komisję, która może wyrazić opinię lub nakazać rządowi podjęcie stosownego działania”.

### 2.1.6 Uwzględnienie uzasadnionych opinii w projektach aktów ustawodawczych UE

Kwestia uwzględnienia uzasadnionych opinii w projektach aktów ustawodawczych UE okazała się dość trudna do zbadania na tym etapie z powodu małej ilości dostępnych materiałów. Traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., w związku z czym praktyka wydawania uzasadnionych opinii istnieje od bardzo niedawna. Ponadto kwestionowane projekty aktów ustawodawczych pochodzą z 2010 lub 2011 roku.

**Niemniej, dwa** parlamenty narodowe (izby) (duński Folketing i niemiecki Bundesrat) wskazują **możliwość uwzględnienia** ich uzasadnionych opinii na temat jednego projektu aktu ustawodawczego – w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (COM (2010) 368). Duński Folketing wskazuje, że odnośnie do COM (2010) 368, **część wniosku, którą** Folketing **skrytykował** została później **usunięta**. Niemiecki Bundesrat wskazuje natomiast, że „podczas dyskusji nad projektem dyrektywy w Komitecie Stałych Przedstawicieli (Część 2) 17 czerwca 2011 r. Komisja ostatecznie uzgodniła kompromisową propozycję (niemieckiego) rządu federalnego; przewidywała ona m.in., że dobrowolne systemy gwarancji depozytów zapewniające ochronę powyżej limitu 100 tys. euro w znacznej części nie powinny być objęte zakresem dyrektywy. To w istocie odpowiada

---

<sup>47</sup> Do izb zawodowych należą m.in. Izba Gospodarcza, Izba Rolnicza, Izba Członków Korpusu Cywilnego i Izba Pracownicza (tzn. związki zawodowe), których opinia w sprawie niektórych (krajowych) projektów aktów ustawodawczych jest wymagana przez prawo. W związku z tym luksemburska Izba Deputowanych postanowiła ściśle współpracować w sprawach europejskich m.in. ze wspomnianymi izbami zawodowymi.

zasadniczemu żądaniu sformułowanemu w uzasadnionej opinii Bundesratu w sprawie projektu dyrektywy”.

Szwedzki Riksdag zauważa, że od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony „żaden z (kwestionowanych) projektów aktów ustawodawczych nie został przyjęty i w związku z tym **nie jest jasne**, czy i jak uzasadnione opinie zostały uwzględnione w ostatecznym akcie ustawodawczym”. Riksdag stwierdza ponadto, że „Komisja nie wyjaśniła podstawowych zastrzeżeń w odpowiedzi dotyczącej COM (2010) 486<sup>48</sup>, natomiast włączyła ten wniosek do następnego wniosku COM (2010) 799<sup>49</sup>”. Dlatego też zastrzeżenia Riksdagu zachowują ważność. Ponadto dossier COM (2010) 799 zawiera „wiele niejasności”. Z tego względu nie wiadomo, jakie zmiany zostały wprowadzone w stosunku do obecnego rozporządzenia.

### 2.1.7 Dalszy dialog z Komisją po otrzymaniu jej odpowiedzi

**Wszystkie 40** parlamentów narodowych (izb) stwierdzają, że dotychczas **nie kontynuowały** nieformalnego dialogu z Komisją na temat projektów aktów ustawodawczych po otrzymaniu odpowiedzi Komisji na swoją uzasadnioną opinię. Natomiast francuskie Zgromadzenie Narodowe wskazuje, że jego komisja spraw europejskich zamierza kontynuować dialog polityczny z Komisją, co umożliwi jej rozszerzenie kontroli na zasadę proporcjonalności i zainicjowanie dyskusji nad istotą propozycji.

### 2.1.8 Ośmioletni okres przeznaczony na ocenę projektów aktów ustawodawczych UE

Art. 6 Protokołu nr 2 stanowi, że „każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, **w terminie ośmiu tygodni** od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości”.

**39 parlamentów narodowych (izb)** dostarczyło odpowiedzi na pytanie, czy ten ośmioletni okres jest wystarczający do zbadania projektu aktu ustawodawczego zarówno pod kątem jego zgodności z zasadą pomocniczości i pod innymi względami. Zdaje się, że **zdania parlamentów (izb)** na ten temat **są podzielone: dziesięciu** z nich odpowiada termin ustalony w Protokole nr 2, natomiast **14**, choć na ogół termin ten im odpowiada, ma różne **zastrzeżenia**, zaś **dziesięć** uważa, że jest **niewystarczający lub powoduje problemy**, zaś pozostałe **pięć** przedstawia **ogólne uwagi** bez zajmowania formalnego stanowiska.

**Dziesięć** parlamentów (izb)<sup>50</sup> uważa ośmioletni okres za **wystarczający** do zweryfikowania zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. Na przykład z doświadczenia portugalskiego Zgromadzenia Republiki w zakresie wprowadzania w życie postanowień Traktatu z Lizbony wynika, że ośmioletni okres jest **wystarczający** do sprawdzenia zgodności z zasadą pomocniczości i do zbadania projektów aktów ustawodawczych pod innymi względami. Warto zauważyć, że choć Zgromadzenie Republiki nie wydało jeszcze uzasadnionej opinii na podstawie art. 6 Protokołu nr 2, to wyraziło jednak swoją opinię na temat

---

<sup>48</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii (COM(2010) 486)

<sup>49</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (COM(2010) 799)

<sup>50</sup> Cypryjska Izba Reprezentantów, włoska Izba Deputowanych, fińska Eduskunta, francuski Senat, niemiecki Bundesrat, grecka Izba Deputowanych, litewski Seimas, polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki i rumuński Senat

wszystkich projektów aktów ustawodawczych w ośmiotygodniowym terminie w ramach nieformalnego dialogu politycznego. Również litewski Seimas uważa ośmiotygodniowy okres za **wystarczający** do kontroli pomocniczości. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Seimasu zwykle wyznacza komisjom wyspecjalizowanym termin do czterech tygodni na rozpatrzenie innych aspektów projektu. Również włoska Izba Deputowanych uważa, że ośmiotygodniowy okres jest **wystarczający, lecz tylko na przeprowadzenie kontroli pomocniczości**. Dogłębna analiza merytorycznych aspektów projektów aktów ustawodawczych i innych dokumentów UE w Izbie Deputowanych jest zwykle finalizowana już po upływie ośmiotygodniowego okresu.

Grupa 14 parlamentów (izb), choć na ogół uznaje ośmiotygodniowy okres za wystarczający, zdaje się **mieć różne zastrzeżenia** do niego. Na przykład austriacka Rada Narodowa i Bundesrat są zdania, że „termin jest zbyt krótki, lecz jest to wykonalne”. Zdaniem izb irlandzkiego Oireachtasu, ośmiotygodniowy okres **mógłby potencjalnie być niewystarczający** do rozpatrzenia zgodności projektu z zasadą pomocniczości, w szczególności jeśli trzeba zbadać inne aspekty projektu. Izby Oireachtasu stwierdzają, że trudności **potęguje duża złożoność** projektu lub fakt opublikowania go w okresie wypadającym tuż po wyborach powszechnych. Opinię tę podziela słowacka Rada Narodowa, która uważa, że w większości przypadków ośmiotygodniowy okres jest „wystarczająco długi”, lecz w bardziej skomplikowanych przypadkach „**przydałby się dodatkowy czas**”.

Niderlandzka Izba Druga corocznie wybiera z programu prac Komisji projekty do „sprawdzenia pod kątem zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Zdaniem Izby Drugiej do wykonania tego zadania ośmiotygodniowy okres jest zwykle wystarczający. Jednak aby zagwarantować sprawne funkcjonowanie mechanizmów „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”, osiem tygodni to zdaniem Izby Drugiej **dość napięty** termin, zwłaszcza w przypadkach, gdy izba zaczyna badać konkretny projekt dopiero po otrzymaniu zawiadomienia z innego parlamentu. Izba Druga obawia się, że tworzenie koalicji dla potrzeby procedury „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki” pochłonie już znaczną część ośmiotygodniowego okresu, co może spowodować niedotrzymanie terminów.

Podobnie polski Sejm dotychczas nie miał żadnych problemów z przyjęciem uzasadnionych opinii w ośmiotygodniowym terminie. Natomiast procedury związane z przyjmowaniem uzasadnionych opinii są **długie i czasochłonne**. Dlatego też Komisja do Spraw Unii Europejskiej, jako inicjator, jest czasem zmuszona do pracy pod presją czasu.

Zdaniem szwedzkiego Riksdagu, osiem tygodni jest zwykle wystarczającym okresem na przeprowadzenie badania. Jednak jaśniejsze i **pewniejsze wskazówki** co do spodziewanego terminu pojawienia się projektu aktu ustawodawczego ułatwiłyby planowanie kontroli pomocniczości przez Riksdag.

Wreszcie brytyjska Izba Lordów również wskazuje, że ośmiotygodniowy termin jest **napięty**, lecz zwykle umożliwia zbadanie odpowiednich aspektów projektu aktu ustawodawczego. Potrzeba zapewnienia czasu na posiedzeniu plenarnym w celu umożliwienia Izbie Lordów zajęcia stanowiska w sprawie projektu uzasadnionej opinii **może okazać się problemem**. W związku z tym „kierownictwo izby zobowiązuje się” wobec Komisji do Spraw Unii Europejskiej „do znalezienia czasu w ośmiotygodniowym okresie, kiedy tylko będzie to możliwe”.

Z drugiej strony, **dziesięć** parlamentów (izb) uważa **ośmiotygodniowy termin za zbyt krótki**. Na przykład, ponieważ w czeskim Senacie projekt musi być rozpatrywany zarówno na poziomie komisji (w przybliżeniu dwa posiedzenia w miesiącu) i na poziomie plenarnym (mniej więcej jedno posiedzenie w miesiącu), Senat uważa, że ośmiotygodniowy okres jest **na ogół niewystarczający**. W jednym przypadku, aby wydać uzasadnioną opinię w terminie, Komisja do Spraw Europejskich Senatu musiała zwołać **posiedzenie nadzwyczajne**.

Podobnie, zdaniem niemieckiego Bundestagu, „ośmiotygodniowy okres **nie jest wystarczający** do zbadania wszystkich aspektów wniosku legislacyjnego Komisji”. Również dla bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego „terminu tego można dotrzymać, lecz jest on **na ogół niewystarczający**”. Dla francuskiego Zgromadzenia Narodowego „ośmiotygodniowy okres **stwarza trudności organizacyjne**, natomiast dla brytyjskiej Izby Gmin **powoduje trudności** pod dwoma względami: czasu potrzebnego na uzyskanie memorandum wyjaśniającego od rządu Zjednoczonego Królestwa i czasu potrzebnego na zorganizowanie debaty nad wnioskiem w celu uzyskania od Izby Gmin akceptacji zalecenia Komisji Kontroli Spraw Europejskich.

Spośród dziesięciu parlamentów (izb), **pięć** parlamentów (izb) **zdecydowanie wolaloby dłuższy okres** (czeska Izba Poselska), ponieważ osiem tygodni to **bardzo mało czasu** na gruntowne sprawdzenie wniosków Komisji (duński Folketing), **dość krótki termin** na skuteczne zbadanie wniosku legislacyjnego (węgierskie Zgromadzenie Narodowe), **raczej krótki i szczególnie problematyczny**, kiedy okres ten wypada w czasie przerwy w pracach parlamentarnych (maltańska Izba Deputowanych) a **czasem ledwo go starcza** (włoski Senat Republiki). W efekcie np. duński Folketing korzysta z **nieformalnego dialogu politycznego**, kiedy na zbadanie treści projektu aktu ustawodawczego potrzeba więcej niż osiem tygodni.

Wreszcie **pięć** parlamentów (izb) podaje **ogólne uwagi** lub wskazuje, że dotychczas **nie zajęto oficjalnego stanowiska** w tej kwestii. Tak więc estoński Riigikogu jest zdania, że stwierdzenie, czy ośmiotygodniowy okres jest wystarczający zależy od poszczególnych projektów. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe uważa natomiast, że z wcześniejszych doświadczeń wynika, że ośmiotygodniowy okres mógłby być wystarczający, mimo iż od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie wydało żadnej uzasadnionej opinii. Kwestii tej nie poruszała Komisja do Spraw Unii Europejskiej hiszpańskich Kortezów Generalnych. Rumuńska Izba Deputowanych dopiero niedawno (19 kwietnia 2011 r.) przyjęła nowe ramy prawne dotyczące jej udziału w sprawach europejskich<sup>51</sup>. Ten nowe ramy zostaną ocenione w przyszłości, choć dotychczas Izbie Deputowanych udawało się dotrzymać ośmiotygodniowego terminu.

### **2.1.9 Kwestia braku podstawy prawnej i braku (lub niewystarczającego) uzasadnienia pod kątem zasady pomocniczości**

Spytano parlamenty narodowe (izby), czy rozważały kiedyś kwestię braku podstawy prawnej lub braku (albo niewystarczającego) uzasadnienia pod kątem zasady pomocniczości w memorandum wyjaśniającym do projektu aktu ustawodawczego jako podstawy stwierdzenia naruszenia zasady pomocniczości i w konsekwencji wydały uzasadnioną opinię. Spośród **33** parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, **16** wskazuje, że istotnie uznały brak podstawy prawnej i brak uzasadnienia (lub niewystarczające uzasadnienie) pod kątem zasady pomocniczości za **naruszenie zasady pomocniczości** i w konsekwencji wydały **uzasadnione opinie**. Natomiast **dziewięć** parlamentów (izb) udzieliło **odpowiedzi przeczącej** (np. cypryjska Izba Reprezentantów, estoński Riigikogu, portugalskie Zgromadzenie Republiki).

#### **2.1.9.1 Brak podstawy prawnej**

**Osiem** parlamentów (izb) podało konkretne przykłady uzasadnionych opinii wydanych z powodu braku podstawy prawnej dla projektu aktu ustawodawczego.

---

<sup>51</sup> Decyzja rumuńskiej Izby Deputowanych nr 11/2011

I tak duński Folketing w swojej **uzasadnionej opinii**<sup>52</sup> z 7 marca 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (COM (2010) 799) stwierdził, że planowane uregulowania powodują „zmianę przepisów polityki rolnej na przepisy socjalne” i wskutek tego nie realizują celów wspólnej polityki rolnej. W konsekwencji Folketing uznał, że „**podstawa prawna** wskazana we wniosku przez Komisję jest **nieprawidłowa** (art. 43(2) TFUE)”.

Podobnie włoski Senat Republiki zwraca uwagę na fakt, że Komisja wskazała art. 81(3) TFUE jako podstawę prawną wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (COM (2011) 127) oraz dla wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych (COM (2011) 126). Senat Republiki wskazuje, że art. 81(3) TFUE stanowi, że „środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą”. W swojej **uzasadnionej opinii** z 31 maja 2011 r. Senat Republiki podkreślił problematyczne aspekty dotyczące rozszerzenia przepisów prawa rodzinnego na małżeństwa osób tej samej płci i wyraźnie sprzeciwił się rozszerzeniu prawa rodzinnego na zarejestrowane związki partnerskie (COM (2011) 127). W obu przypadkach stwierdził, że „**problemy związane z podstawą prawną** wymagają dalszego rozważenia zgodności projektu z zasadą pomocniczości”.

Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat skrytykowały brak podstawy prawnej w swoich **uzasadnionych opiniach**<sup>53</sup> na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (COM (2010) 379). Obie izby stwierdziły, że wskazana podstawa prawna wniosku – art. 79(2a) i (2b) TFUE jest „**nieadekwatna**, ponieważ przepisy te nie dają podstawy do wprowadzania europejskich przepisów, które mają wpływ na krajowe rynki pracy, co jest zamiarem wyraźnie stwierdzonym we wniosku”.

Hiszpańskie Kortezy Generalne i włoska Izba Deputowanych w swoich uzasadnionych opiniach na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (COM (2011) 215) i wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do odpowiednich ustaleń dotyczących tłumaczeń (COM (2011) 216) stwierdziły, że nastąpiło naruszenie zasady pomocniczości wskutek wskazania  **błędnej podstawy prawnej**. W **uzasadnionej opinii**<sup>54</sup>, włoska Izba Deputowanych podkreśliła wyraźnie, że „kontrola pomocniczości przewiduje również ocenę prawidłowości podstawy prawnej” oraz że „wnioski te są **pozbawione prawidłowej podstawy prawnej**”. Stwierdza ponadto, że „art. 118 TFUE nadaje Unii wyłączną kompetencję w obszarze tworzenia jednolitej ochrony patentowej. Dlatego decyzja 2011/167/UE Rady wyrażająca zgodę na wzmocnioną współpracę i jej wprowadzenie w życie są niezgodne z art. 20(1) TUE, który stanowi, że państwa członkowskie mogą nawiązać wzmocnioną współpracę między sobą w ramach niewyłącznych kompetencji Unii”.

---

<sup>52</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/docs/denmark/2010/com20100799/com20\\_100799\\_folketinget\\_opinion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/denmark/2010/com20100799/com20_100799_folketinget_opinion_en.pdf)

<sup>53</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100210/atnat.do>

<sup>54</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20110216/itcam.do>



Również niemiecki Bundesrat wskazał naruszenia zasady pomocniczości w odniesieniu do inicjatywy państwa członkowskiego w sprawie europejskiego nakazu ochrony (PE-CONS 2/10) oraz w rezultacie wydał **uzasadnioną opinię**, stwierdzając, że nasuwają się **istotne wątpliwości** co do możliwości oparcia projektu dyrektywy na wskazanej podstawie prawnej.

Ponadto szwedzki Riksdag wskazuje, że choć brak podstawy prawnej lub uzasadnienia pomocniczości nie stanowił „sam w sobie podstawy zgłoszenia zastrzeżenia w uzasadnionej opinii”, to jednak **naruszenie zasady legalności** było głównym zastrzeżeniem zawartym w **uzasadnionej opinii**<sup>55</sup> w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii (COM(2010) 486). Riksdag miał poważne zastrzeżenia do tego wniosku, przy czym jako główny zarzut wskazał posłużenie się **nieprawidłową podstawą prawną**.

Z drugiej strony, **kilka** parlamentów (izb) wskazało, że brak podstawy prawnej **nie jest** uważany za **naruszenie** zasady pomocniczości. Na przykład Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin uważa brak podstawy prawnej raczej za **kwestię kompetencji** zamiast pomocniczości. W opinii Izby Gmin „w przypadku braku kompetencji UE do działania pomocniczość nie może wystąpić. Kompetencja do działania jest koniecznym warunkiem wstępnym rozważania kwestii pomocniczości”. Z tego samego powodu portugalskie Zgromadzenie Republiki nie uważa braku podstawy prawnej za przyczynę naruszenia zasady pomocniczości. W przypadku podniesienia w Zgromadzeniu Republiki kwestii prawidłowości podstawy prawnej, zawsze rozpatrywano ją w ramach **nieformalnego dialogu politycznego**.

### **2.1.9.2 Kwestia braku uzasadnienia lub niewystarczającego uzasadnienia pod kątem zasady pomocniczości**

#### **Art. 5 Protokołu nr 2 stanowi, co następuje:**

„Projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez Państwa Członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.”

W sumie **17** parlamentów (izb) **wypowiada się na temat konsekwencji** braku uzasadnienia lub niewystarczającego uzasadnienia projektów aktów ustawodawczych pod kątem zasady pomocniczości. Na przykład duński Folketing w swojej **uzasadnionej opinii** w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (COM (2010) 799) stwierdził, że „**Komisja nie uzasadniła odpowiednio wniosku – do czego jest zobowiązana** – pod kątem jego zgodności z zasadą proporcjonalności.

---

<sup>55</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20080183/serik.do>



Wniosek nie zawiera szczególnego stwierdzenia umożliwiającego ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności ani nie został uzasadniony na podstawie wskaźników jakościowych lub ilościowych, co pozwalałoby stwierdzić, że cele wniosku mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie UE niż na poziomie krajowym.”

Francuski Senat odnosi się do dwóch ze swoich **uzasadnionych opinii**<sup>56</sup> - jednej w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii (COM (2010) 486) i drugiego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (COM (2010) 471). Uzasadnione opinie miały na celu **przypomnienie Komisji**, że brak uzasadnienia wniosków pod kątem zasady pomocniczości stanowi naruszenie art. 5 Protokołu nr 2.

Polski Sejm również powołał się na naruszenie art. 5 Protokołu nr 2 w swojej **uzasadnionej opinii**<sup>57</sup> w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (COM (2010) 537) i w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (COM (2010) 539). Sejm zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości uzasadnienie unijnego aktu prawnego powinno umożliwiać zrozumienie powodów jego przyjęcia i następnie zbadanie jego legalności. Obowiązkiem Komisji było przedstawienie tych powodów. W konsekwencji Sejm uznał, że wskutek **braku wyjaśnienia** uzasadniającego zgodność wniosku z zasadą pomocniczości, nie może dokonać oceny argumentów Komisji dotyczących zgodności wniosku z tą zasadą. **Brak uzasadnienia** odnośnie do zasady pomocniczości tego samego wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (COM (2010) 539) stanowił podstawę do wydania **uzasadnionej opinii** przez luksemburską Izbę Deputowanych.

Podobnie Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin jest zdania, że ustalenie, czy „**uzasadnienie dotyczące pomocniczości jest wystarczające**” powinno stanowić **kluczową część** rozważań parlamentów narodowych prowadzących do decyzji o wydaniu uzasadnionej opinii”, zauważając, że właśnie na podstawie uchybień proceduralnych Trybunał Sprawiedliwości może stwierdzić naruszenie zasady pomocniczości. Komisja Kontroli Spraw Europejskich podniosła kwestię **braku „szczegółowego stwierdzenia”** zawierającego konieczne wskaźniki ilościowe i jakościowe **jako podstawę stwierdzenia naruszenia zasady pomocniczości** w swojej **uzasadnionej opinii** na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (COM (2011) 121/4):

„18. Pkt 2.4 oceny skutków (pod kątem pomocniczości i proporcjonalności) **nie zawiera „szczegółowego stwierdzenia”** umożliwiającego ocenę zgodności z zasadą pomocniczości (i proporcjonalności), wymaganą zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2. W podsumowaniu oceny skutków stwierdza się, że ocena skutków została przeprowadzona zgodnie z „Wytycznymi Sekretariatu Generalnego dotyczącymi ocen skutków”, które najwyraźniej nie zawierają postanowienia dotyczącego szczegółowego stwierdzenia zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2 (zob. ust. 11 powyżej). Punktowi 2.4 **brakuje bardzo dużo do poziomu szczegółowości wymaganego** do uzasadnienia działania na poziomie UE [...]”

<sup>56</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20080183/frsen.do>

<sup>57</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100266/plsei.do>

Ponadto Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej hiszpańskich Kortezów Generalnych w swojej **uzasadnionej opinii**<sup>58</sup> w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (COM(2011) 169) również stwierdziła naruszenie zasady pomocniczości ze względu na **brak uzasadnienia**.

Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat również skrytykowały brak uzasadnienia dotyczącego pomocniczości w swoich **uzasadnionych opiniach**<sup>59</sup> na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (COM (2010) 379). Odnośnie do wymagań dotyczących szczegółowego stwierdzenia, o którym mowa w art. 5 Protokołu nr 2, zarówno Rada Narodowa jak i Bundesrat uznały, że „wszystkich tych **aspektów brakuje** w proponowanej dyrektywie (i w dokumencie roboczym) lub są one **trudne do zidentyfikowania i pozbawione wartości merytorycznej**”.

W tym kontekście niektóre parlamenty (izby) podkreślają **znaczenie przestrzegania wymogów art. 5** Protokołu nr 2. I tak bułgarskie Zgromadzenie Narodowe wzywa do „bardziej merytorycznego uzasadnienia dotyczącego pomocniczości”, które **mogłoby przyczynić się do lepszej oceny** projektów aktów ustawodawczych. Podobnie niemiecki Bundestag wskazuje, że wielu deputowanych do parlamentu **krytykuje** uzasadnienia dotyczące pomocniczości zawarte w większości wniosków legislacyjnych. Na konieczność odpowiedniego uzasadnienia na podstawie art. 5 Protokołu nr 2 uwagę zwraca również niderlandzka Izba Druga.

Natomiast litewski Seimas szczegółowo opisuje **test**, którym posługuje się przy ocenie zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości **na podstawie** informacji zawartych w **memorandum wyjaśniającym** do wniosku. Zatem Seimas uwzględnia następujące elementy:

- wystarczający zakres konsultacji z państwami członkowskimi w procesie opracowywania aktu;
- wyjaśnienia umożliwiające dokonanie oceny zgodności z zasadą pomocniczości;
- obecność kryteriów jakościowych i ilościowych, na których wniosek jest oparty;
- ocena obciążeń finansowych i administracyjnych;
- potencjalne skutki regulacyjne projektu aktu ustawodawczego.

#### **2.1.10 Oceny skutków projektów aktów ustawodawczych UE**

W przypadku wszystkich ważniejszych inicjatyw politycznych i wniosków legislacyjnych objętych programem prac Komisji (zwanym dalej „PPK”) wymagane jest przeprowadzenie **oceny skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych**, które mogą one spowodować. Zdaniem Komisji, „ocena skutków jest pomocą w politycznym procesie decyzyjnym, a nie jego substytutem”<sup>60</sup>. Roczne „mapy drogowe”<sup>61</sup>, które są również publikowane przy przyjmowaniu PPK, dają orientację co do głównych obszarów do oceny i planowania ocen wpływu. „Mapy drogowe” i oceny skutków są (od 2003 roku) publikowane na stronie internetowej Komisji poświęconej ocenom wpływu<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/CNS20110092/escor.do>

<sup>59</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100210/atnat.do>

<sup>60</sup> Strona Komisji Europejskiej „Ocena skutków”: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/roadmaps\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm)

<sup>62</sup> Ibid.

W listopadzie 2005 roku Parlament Europejski, Komisja i Rada uzgodniły **międzyinstytucjonalne wspólne podejście do oceny skutków**<sup>63</sup>, określając podstawowe zasady przeprowadzania oceny skutków w całym procesie legislacyjnym. Parlament Europejski i Rada postanowiły dokonywać oceny skutków własnych „merytorycznych” zmian.

W 2006 roku ustanowiono **Radę ds. Oceny Skutków**<sup>64</sup> jako **centralną jednostkę kontroli jakości** i wsparcia, działającą z upoważnienia przewodniczącego Komisji. Przewodniczy jej zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za lepsze stanowienia prawa. Rada ds. Oceny skutków bada i wydaje opinie w sprawie wszystkich przygotowanych przez Komisję ocen skutków.

#### 2.1.10.2 Jakość oceny skutków

Pośród **36** parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie dotyczące ocen skutków, **19** komentuje ich jakość.

Niektóre parlamenty (izby) **przedstawiają ogólne uwagi** na temat **przydatności** ocen skutków dla procesu kontroli w parlamentach narodowych. I tak w opinii cypryjskiej Izby Reprezentantów oceny skutków są **konieczne** podczas badania projektu aktu ustawodawczego. Francuski Senat uznaje informacje zawarte w ocena skutków za „**pomocne**”. W polskim Senacie oceny skutków „służą za **użyteczne narzędzie**” analitykom przygotowującym wstępne opinie dla jego Komisji Spraw Unii Europejskiej. Portugalskie Zgromadzenie Republiki uznaje je za „**bardzo istotne** dla zrozumienia projektu aktu ustawodawczego” i jego zakresu. Parlament Europejski uważa je za „**odpowiedni instrument** do weryfikacji znaczenia propozycji Komisji, a **w szczególności zgodności z zasadami pomocniczości** i proporcjonalności, oraz do lepszego wyjaśnienia instytucjom współuczestniczącym w procesie legislacyjnym i opinii publicznej powodów wybrania danego środka”.

**Pięć** parlamentów (izb) jest **zadowolonych** z jakości oceny skutków. I tak bułgarskie Zgromadzenie Narodowe uważa, że jakość ocen skutków jest **dobra**. Czeska Izba Poselska stwierdza, że jest ona „**w porządku**”. Również czeski Senat uważa, że dane zawarte w ocenach skutków są przeważnie **wystarczające**, lecz zwraca uwagę na potrzebę odbycia dyskusji nad „**metodologią badań i interpretacji gromadzonych danych**”. Francuskie Zgromadzenie Narodowe podziela opinię, że jakość ocen skutków jest „**zadowolająca**”, natomiast w belgijskiej Izbie Deputowanych ich jakość spotyka się z „**dużym uznaniem**”

Z drugiej strony, **znacznie większa liczba** parlamentów (izb) (**12**), **wypowiada się krytycznie** o jakości oceny skutków. Na przykład fińska Eduskunta jest zdania, że jakość oceny skutków, podobnie jak samych wniosków legislacyjnych wydaje się **zmienna**. „W najlepszym razie, dobrze sporządzone wnioski są zaopatrzone w informacyjne oceny skutków. **W najgorszym razie**, oceny skutków są **schematyczne, stanowiące jedynie rzekome spełnienie wymagań traktatu.**” Podobnie węgierskie Zgromadzenie Narodowe ostrzega przeciwko generalizowaniu opinii o jakości oceny skutków projektów aktów ustawodawczych UE, lecz podkreśla, że w projektach objętych zakresem Protokołu nr 2 należy przedstawiać szczegółowe i koncepcyjne wyjaśnienia zamiast **przypadkowych uwag o formalnym czy ogólnym charakterze**. Polski Sejm podziela tę opinię, ponieważ jakość oceny skutków bywa różna. Portugalskie Zgromadzenie Republiki **na ogół** uważa oceny skutków za **dobrze opracowane**. Natomiast były sytuacje, jak w przypadku wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_in\\_other/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm)

opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (COM (2011) 121/4), gdzie oceny skutków nie umożliwiły pełnego zrozumienia implikacji proponowanych przepisów.

Hiszpańskie Kortezy Generalne również zwracają uwagę na fakt, że oceny skutków **nie zawsze są zgodne z obowiązującymi standardami** i w wielu przypadkach uznały je za **niewystarczające**. W dwóch przypadkach szwedzki Riksdag wypowiedział się krytycznie o ocenie skutków. W przypadku zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii (COM (2010) 486) ocena skutków „**nie była zadowalająca merytorycznie**” a w przypadku wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (COM (2010) 799) „**nie dokonano prawie żadnej oceny**”.

Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin uważa, że z reguły oceny skutków Komisji **nie zawierają informacji wymaganych** jako „szczegółowe stwierdzenie”, o którym mowa w art. 5 Protokołu nr 2. Ponadto **wytyczne Komisji** dotyczące oceny skutków „**najwidoczniej nie zostały zmienione tak, aby odzwierciedlały nowy nacisk na zasadę pomocniczości** po wejściu w życie Traktatu z Lizbony”. Na przykład Komisja Kontroli Spraw Europejskich podziela krytyczne uwagi brytyjskiego rządu na temat sporządzonej przez Komisję oceny skutków dotyczącej projektu dyrektywy w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane polami elektromagnetycznymi. Stwierdzono, że był on „**oparty na zbyt ograniczonym zbiorze danych**, aby odzwierciedlać pełną skalę i zakres skutków proponowanej dyrektywy i w efekcie, przedstawił niedoszacowane prawdopodobne koszty po stronie przemysłu”.

W marcu 2010 roku Komisja do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów opracowała **raport** „Oceny skutków w UE: możliwość poprawy?”<sup>65</sup>. Raport ten zwraca uwagę na niektóre **obszary, w których sytuacja jest niejasna** i wskazane byłyby dalsze badania, w tym “zgodności oceny skutków z wytycznymi, opracowywanie i wykorzystywanie ocen skutków dla projektów objętych procedurą komitologii, prawidłowość działań konsultacyjnych związanych z przygotowaniem ocen, ocena wyników testu MŚP i przeprowadzeniem oceny ex-post”. W raporcie stwierdza się również, że Rada i Parlament Europejski mogłyby w większym stopniu korzystać z ocen wpływu sporządzanych przez Komisję.

**Cztery** parlamenty (izby)<sup>66</sup> zgłaszają **obawy** odnośnie do **niezależnego charakteru** oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję. I tak szwedzki Riksdag podkreśla, że „ważne jest, aby opracowywano **niezależne oceny skutków**, ponieważ odgrywają one ważną rolę przy zajmowaniu stanowiska na temat projektu aktu ustawodawczego”. Grecka Izba Deputowanych podkreśla, że „oceny skutków zawsze **wyrażają punkt widzenia Komisji** i dlatego nie uważa się ich za decydujące w naszym procesie kontroli, w porównaniu z innymi dokumentami, jak wyniki konsultacji czy opinii innych instytucji”. Natomiast niemiecki Bundesrat **wielokrotnie wyrażał obawy**, że „Komisja ciągle opiera się pomysłowi organizowania **zewnętrznej oceny jakościowej ocen skutków** przez obiektywny organ spoza Komisji”. Ponadto Bundesrat krytycznie wypowiedział się o fakcie uporczywego nalegania przez Komisję na przeprowadzanie **oceny skutków tylko w przypadku projektów aktów ustawodawczych o „istotnym” znaczeniu**, podkreślając, że **każdy nowy wniosek legislacyjny powinien zawierać jasne wskazanie jego skutków**, zwłaszcza w zakresie obciążeń administracyjnych na różnych poziomach.

<sup>65</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldeucom/61/61.pdf>

<sup>66</sup> Szwedzki Riksdag, grecka Izba Deputowanych, niemiecki Bundesrat, Parlament Europejski



Z uwagi na fakt, że sporządzane przez Komisję oceny skutków są tłumaczone tylko na język angielski lub czasem na francuski, nic dziwnego, że **najbardziej dogłębnej analizy i najsilniejszej krytyki** ocen skutków sporządzanych przez Komisję dokonuje Parlament Europejski. W swojej rezolucji w sprawie zagwarantowania niezależnej oceny skutków<sup>67</sup>, przyjętej 8 czerwca 2011 r. (sprawozdawca Angelika NIEBLER), Parlament Europejski zamieszcza szereg zaleceń w sprawie wymagań dotyczących oceny skutków na poziomie europejskim w celu zwiększenia ich efektywności i niezależności.

Jeśli chodzi o jakość oceny skutków, Parlament Europejski podkreśla, że „oceny skutków przeprowadzane przez Komisję są **niekonsekwentne pod względem ich jakości i często służą raczej za uzasadnienie wniosku legislacyjnego** zamiast umożliwić obiektywne zbadanie stanu faktycznego.” Parlament Europejski wzywa również, „aby oceny skutków nie skupiały się wyłącznie na analizie kosztów i efektów, lecz aby uwzględniały wiele kryteriów, zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia w celu zapewnienia prawodawcy jak najbardziej kompleksowego obrazu”.

Jeśli chodzi o **niezależny charakter** ocen skutków, w powyższej rezolucji Parlament Europejski podkreśla, że „przy wielu okazjach wyrażał poparcie dla wykorzystywania **niezależnej oceny skutków** w Unii Europejskiej”, że „konieczne jest **angażowanie** w proces oceny skutków **zewnętrznych ekspertów** ze wszystkich obszarów polityki, jak również wszystkich zainteresowanych grup w celu **zagwarantowania niezależności i obiektywizmu**”. Ponadto rezolucja zwraca uwagę na fakt, że „Komisja uważa Radę ds. Oceny Skutków za niezależny podmiot, chociaż podlega ona przewodniczącemu Komisji i składa się z urzędników wysokiego szczebla z kilku dyrekcji generalnych, a przewodniczy jej zastępca sekretarza generalnego”, co „**prowadzi do tendencyjności informacji**, a zatem do **naruszenia koniecznej neutralności**”. Rezolucja wzywa członków Rady ds. Oceny Skutków „do poddania się **kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady** przed ich powołaniem, oraz by nie byli zobowiązani do wykonywania poleceń przewodniczącego Komisji”, jak również by prace Rady ds. Oceny Skutków i ekspertów „były prowadzone **jawnie** z zachowaniem najwyższej **przejrzystości**, co umożliwi weryfikowanie ich niezależności w praktyce”.

### 2.1.10.3 Tłumaczenie ocen skutków na urzędowe języki UE

Pełne oceny skutków istotnych projektów aktów ustawodawczych są z reguły publikowane w języku angielskim lub francuskim. Od 2006 roku Komisja publikuje streszczenia ocen skutków we wszystkich językach urzędowych UE poza gaelickim.

W odpowiedzi na pytanie o potrzebę tłumaczenia pełnego tekstu ocen skutków na wszystkie urzędowe języki UE, **24 parlamenty (izby) wyraziły swoje poglądy** na ten temat. **15 z nich jest zdania, że pełne oceny skutków powinny być tłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE.**

Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe **z zadowoleniem przyjmuje ten pomysł**, argumentując, że posiadanie tłumaczeń pełnych ocen skutków na wszystkie języki urzędowe UE może prowadzić do **lepszego zrozumienia** istoty wniosku. Ponadto zakładając, że ośmioletni okres rozpoczynałby się dopiero po przetłumaczeniu pełnej oceny skutków na wszystkie języki urzędowe, **przyczyniłoby się to dodatkowo do właściwej kontroli pomocniczości** w parlamentach narodowych. Podobnie litewski Seimas przy kilku okazjach podkreślał, że pełna

---

<sup>67</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-Q259+0+DOC+XML+VQ//EN&language=EN>

wersja oceny skutków powinna zostać przetłumaczona na wszystkie języki urzędowe UE **przed** rozpoczęciem biegu ośmiotygodniowego terminu.

Cypryjska Izba Reprezentantów jest zdania, że oceny skutków **powinny być tłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE**, francuski Senat uważa, że byłaby to „**dobra rzecz**”, natomiast belgijska Izba Deputowanych i Senat uważają, że byłoby to „**ważnym atutem**”. Natomiast szwedzki Riksdag uważa, że byłoby to **bardzo cenne**, natomiast portugalskie Zgromadzenie Republiki jest przekonane, że byłoby to **bardzo ważne dla przejrzystości i lepszego zrozumienia** projektów aktów ustawodawczych UE w państwach członkowskich. Również włoska Izba Deputowanych, w swojej opinii na temat sprawozdania rocznego za roku 2010 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi (COM (2011) 345)<sup>68</sup> **wzywa Komisję** do udostępnienia ocen skutków we wszystkich językach urzędowych UE, na ile tylko jest to możliwe. Również słowacka Rada Narodowa jest zdania, że „**pomocne byłoby**” dysponowanie ocenami skutków przetłumaczonymi na wszystkie języki urzędowe UE, ponieważ jest to obowiązkowe w odniesieniu do wszystkich wniosków legislacyjnych.

Łotewska Saeima uważa brak tłumaczenia na język łotewski za **przeszkodę w przeprowadzaniu kontroli pomocniczości**. Zdaniem Saeimy, brak tłumaczeń „jest powodem, dla którego Saeima przeprowadza kontrole pomocniczości tylko w sporadycznych przypadkach”. Podkreśla, że **niemożliwe** jest przeprowadzenie kompleksowej kontroli pomocniczości bez odpowiedniej oceny skutków.

Polski Sejm przypomina, że chociaż ocena skutków jest innym dokumentem niż projekt aktu ustawodawczego, to w istocie stanowi integralną część tego ostatniego. Dlatego oceny skutków powinny **podlegać tym samym wymogom, jeśli chodzi o tłumaczenia, jak projekty aktów ustawodawczych**. Podobnie węgierskie Zgromadzenie Narodowe przypomina **różnorodność językową** EU i równe traktowanie wszystkich parlamentów narodowych jako wiodące zasady, które powinny być przestrzegane przez wszystkie instytucje UE i zainteresowane podmioty. Również włoski Senat Republiki uważa, że działania instytucji UE powinny być zgodne z reżimem językowym przewidzianym traktatami oraz że z tego powodu jak najwięcej dokumentów należy udostępniać we wszystkich językach urzędowych UE. W tym kontekście Senat Republiki podnosi kwestię jakości **tłumaczeń**, która „powinna być starannie zapewniona, zwłaszcza w przypadku tekstów, które mają stać się prawnie wiążące”.

Natomiast **pięć** parlamentów (izb) uważa, że **nie ma potrzeby** tłumaczenia pełnej oceny skutków na wszystkie języki urzędowe UE. I tak w opinii czeskiej Izby Poselskiej „nie ma wielkiej potrzeby” tłumaczenia rzeczywiście wszystkiego na wszystkie języki urzędowe UE. Opinię tę podziela luksemburska Izba Deputowanych. Czeski Senat również nie uważa tłumaczenia pełnej oceny skutków za konieczne i podkreśla, że **związane z tym koszty byłyby niewspółmierne do uzyskanej wartości dodatkowej**. Fińska Eduskunta „jest gotowa przyjąć **pragmatyczne rozwiązanie**”, wyrażając pogląd, że choć wnioski merytoryczne muszą być dostępne we wszystkich językach urzędowych, nie wszystkie dokumenty pomocnicze powinny być tłumaczone na wszystkie języki. Eduskunta zauważa jednak, że decyzja będzie ostatecznie zależeć od znaczenia przedmiotowego wniosku. Natomiast duńskiemu Folketingowi odpowiadają oceny skutków **w języku angielskim**.

Kolejne **cztery** parlamenty (izby) widzą **ograniczoną wartość dodatkową** w tym rozwiązaniu, ponieważ podsumowania ocen skutków zostały już przetłumaczone na języki urzędowe UE (austriacka Rada Narodowa i Bundesrat, grecka Izba Deputowanych) lub, ze względu na ich

---

<sup>68</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0345:FIN:EN:PDF>

znaczenie dla prac parlamentarnych i legislacyjnych, proponują tłumaczenie ocen skutków na **wszystkie języki robocze** (niemiecki Bundestag).

Wreszcie **siedem** parlamentów (izb) wskazuje, że **nie sformułowały one (jeszcze) stanowiska** w tej sprawie. Tak więc Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej izb irlandzkiego Oireachtasu nie ma zdania na temat tłumaczenia ocen skutków na urzędowe języki UE, podkreślając, że będzie to zależało od potrzeb kolegów z innych parlamentów narodowych. Maltańska Izba Deputowanych również nie ma zdania na ten temat. Ponieważ jednak angielski jest również językiem urzędowym na Malcie, angielska wersja zwykle wystarczy. Kwestia ta **nie była jeszcze dyskutowana** w polskim Senacie, słoweńskim Zgromadzeniu Narodowym i Radzie Narodowej oraz brytyjskiej Izbie Lordów. Ta ostatnia jednak zwraca uwagę na **koszty z tym związane**.

### 2.1.11 Wewnętrzne mechanizmy kontroli pomocniczości w parlamentach narodowych

Spośród **39** parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi na pytanie o ich wewnętrzne mechanizmy kontroli pomocniczości, **20** uważa, że dotychczas są one **zadowolające** (np. duński Folketing, niderlandzka Izba Pierwsza, izby irlandzkiego Oireachtasu, fińska Eduskunta, niemiecki Bundestag, łotewska Saeima, francuski Senat).

W **pięciu** parlamentach (izbach) **nie wprowadzono** na żadnym etapie **zmian** do obecnych procedur kontroli pomocniczości – w czeskiej Izbie Poselskiej, węgierskim Zgromadzeniu Narodowym, greckiej Izbie Deputowanych, słoweńskiej Radzie Narodowej i szwedzkim Riksdagu.

**Pięć** innych parlamentów (izb) **planuje zmianę** swoich wewnętrznych mechanizmów kontroli pomocniczości – austriacki Bundesrat, włoski Senat Republiki, litewski Seimas, rumuński Senat i brytyjska Izba Gmin.

**20** parlamentów narodowych (izb) informuje o wprowadzeniu **zmian** ich wewnętrznych **mechanizmów kontroli pomocniczości** wskutek zmiany roli parlamentów narodowych w UE przewidzianej Traktatem z Lizbony. Kilka **przykładów** taki zmian przedstawiono poniżej<sup>69</sup>.

W **Austrii**, poza pewnymi drobnymi modyfikacjami na poziomie administracyjnym, wprowadzono zmiany ustawy konstytucyjnej i regulaminu Bundesratu. Przewiduje się również zmiany regulaminu Rady Narodowej. Jedną z istotnych zmian dotyczących ośmiotygodniowego terminu polega na tym, że posiedzenia Podkomisji do Spraw Unii Europejskiej w Radzie Narodowej odbywają się teraz bardziej regularnie, raz w miesiącu.

Regulamin bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego został również zmieniony po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w celu uwzględnienia nowego mechanizmu kontroli pomocniczości. Zgodnie z obecną procedurą, przeprowadza się kontrolę pomocniczości dotyczącą projektów aktów ustawodawczych UE, które są ujęte w rocznym programie prac Zgromadzenia Narodowego dotyczących zagadnień związanych z Unią Europejską. Wprowadzono nowe podejście przy przygotowywaniu rocznego programu prac na rok 2011, przewidujące współpracę i szeroką dyskusję ze wszystkimi zainteresowanymi – Komisją, Parlamentem Europejskim, trio prezydencji Rady UE, parlamentem i Radą Ministrów. W efekcie program został przekształcony w strategiczny dokument opracowany zgodnie z programem prac Komisji na rok 2011. To podejście zapewnia

---

<sup>69</sup> Dodatkowe informacje dotyczące mechanizmów kontroli pomocniczości w parlamentach narodowych można znaleźć w witrynie internetowej COSAC pod adresem: <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/>

skupienie się Zgromadzenia Narodowego na kluczowych sprawach będących przedmiotem prac Unii.

Regulamin czeskiego Senatu został zmieniony w celu wprowadzenia w życie art. 8 Protokołu nr 2 dotyczącego skarg przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie naruszenia zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej. Estoński Riigikogu wprowadził swój wewnętrzny mechanizm kontroli pomocniczości w 2010 roku. W tym samym roku mechanizm kontroli pomocniczości w niemieckim Bundestagu został zmodyfikowany, aby umożliwić jego Komisji do Spraw Unii Europejskiej wydawanie opinii o każdej kontroli pomocniczości.

Również w izbach irlandzkiego Oireachtasu wprowadzono zmiany w regulaminach obu izb w celu uwzględnienia mechanizmu kontroli pomocniczości. Po niedawnych wyborach powszechnych komisjom wyspecjalizowanym przekazano uprawnienia do badania zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. Izby Oireachtasu wprowadziły również procedurę, zgodnie z którą, po wyborach powszechnych i przed utworzeniem systemu komisji, powołuje się komisje tymczasową w ciągu trzech dni od pierwszego posiedzenia parlamentu specjalnie w celu rozpatrzenia wniosków UE pod kątem zasady pomocniczości. Mechanizm ten został zastosowany po raz pierwszy po ostatnich wyborach powszechnych i stanowił podstawę do rozpatrzenia w izbie niższej projektu uzasadnionej opinii.

**W Polsce** od wejścia w życie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej 13 lutego 2011 r. dokonano również zmiany regulaminu Sejmu w celu uwzględnienia nowego mechanizmu wydawania uzasadnionych opinii. Zgodnie z obecną procedurą, projekt uchwały w sprawie naruszenia zasady pomocniczości może zostać wniesiony albo przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej albo przez co najmniej 15 posłów. Debata i pierwsze czytanie projektu uchwały ma miejsce w Komisji do Spraw Unii Europejskiej, natomiast drugie czytanie i głosowanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym. Wydana uzasadniona opinia i list przewodni podpisany przez marszałka Sejmu są następnie przesyłane pocztą elektroniczną do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady.

**Portugalskie Zgromadzenie Republiki** przyjęło swoją procedurę kontroli projektów aktów ustawodawczych UE 20 stycznia 2010 r., po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zgodnie z tą procedurą, Komisja do Spraw Europejskich otrzymuje projekty aktów ustawodawczych i przesyła je do właściwych komisji wyspecjalizowanych do wiadomości lub zaopiniowania. W przypadku podjęcia decyzji o sporządzeniu raportu i opinii na temat projektu aktu ustawodawczego odpowiednia komisja wyspecjalizowana musi to uczynić w ciągu sześciu tygodni. Raport i opinia są następnie przekazywane do Komisji do Spraw Europejskich, która musi zakończyć rozpatrywanie projektu aktu ustawodawczego w ciągu dwóch tygodni, zwracając szczególną uwagę na podstawę prawną i zgodność aktu z zasadą pomocniczości. W przypadku stwierdzenia zgodności z zasadą pomocniczości, Komisja do Spraw Europejskich przekazuje pisemną opinię wraz z raportem i opinią komisji wyspecjalizowanej do przewodniczącego Zgromadzenia Republiki, który przesyła ją do instytucji UE. Natomiast w przypadku stwierdzenia naruszenia, Komisja do Spraw Europejskich przedstawia na posiedzeniu plenarnym projekt uchwały, która, jeśli zostanie zatwierdzona, zostaje przesłana do przewodniczących trzech instytucji UE w formie uzasadnionej opinii.

We włoskim Senacie Republiki obecny mechanizm kontroli pomocniczości i proporcjonalności jest określony nie w regulaminie, lecz w liście przewodniczącego izby podpisanym w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Zgodnie z treścią tego listu, mechanizm kontroli pomocniczości



powinien funkcjonować zgodnie z procedurą wykorzystywaną do opracowania wytycznych dla rządu<sup>70</sup>. Jednak ostatnio została utworzona podkomisja Komisji Regulaminowej Senatu Republiki w celu uwzględnienia mechanizmu kontroli pomocniczości. Zalecenia podkomisji zostały przekazane do przewodniczącego izby i są obecnie rozpatrywane przez Komisję Regulaminową.

W litewskim Seimasie międzyinstytucjonalna grupa robocza zaproponowała zmiany statutu (regulaminu) Seimasu mające na celu:

- wyjaśnienie procedury kontroli pomocniczości w Seimasie;
- ustalenie podstawy prawnej do zbadania zgodności wniosków z zasadą proporcjonalności;
- określenie kompetencji Seimasu do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie naruszenia zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy;
- ustanowienie trybu zatwierdzania unijnych aktów prawnych (przyjętych zgodnie z art. 223, 262, 311 TFUE i art. 42 TUE).

Proponowane zmiany zostały przedłożone na posiedzeniu plenarnym Seimasu.

W rumuńskim Senacie wewnętrzny mechanizm kontroli pomocniczości jest obecnie aktualizowany. Jest on teraz bardziej skupiony na horyzontalnej współpracy między Komisją do Spraw Europejskich a komisjami wyspecjalizowanymi. W przyszłości powinien on zapewniać terminową kontrolę priorytetowych wniosków i usprawnienie wymiany informacji między Senatem a rządem.

W brytyjskiej Izbie Gmin procedura parlamentarna dotycząca mechanizmu kontroli pomocniczości nie została jeszcze ustalona. Obecnie rząd składa wniosek o uzgodnienie uzasadnionej opinii rekomendowanej przez Komisję Kontroli Spraw Europejskich. Komisja uważa to rozwiązanie za niezadowalające i dyskutuje z rządem nad zmianą procedury na taką, która przewiduje składanie wniosku przez przewodniczącego Komisji Kontroli Spraw Europejskich. Pogląd komisji został poparty w niedawnym raporcie Komisji ds. Procedur brytyjskiej Izby Gmin.

Ponadto bułgarskie Zgromadzenie Narodowe informuje, że gdyby miały zostać wprowadzone kolejne zmiany do jego obecnego mechanizmu kontroli parlamentarnej, skoncentrowałyby się one na usprawnieniu współpracy i wymiany informacji pomiędzy rządem a Zgromadzeniem Narodowym, wraz z ramami czasowymi uwzględniającymi dotrzymanie ośmiotygodniowego terminu.

Wreszcie w **trzech** parlamentach (izbach) **nie ma specjalnego wewnętrznego mechanizmu kontroli pomocniczości**. W cypryjskiej Izbie Reprezentantów Komisja Parlamentarna do Spraw Zagranicznych i Europejskich jest główną komisją zaangażowaną w proces kontroli dokumentów UE. Nie ma odrębnej procedury dotyczącej kontroli pomocniczości. Rozważana jest jeszcze kwestia udziału komisji wyspecjalizowanych w przyszłych postępowaniach. W czeskim Senacie mechanizm kontroli pomocniczości stanowi integralną część kontroli ex-ante aktów ustawodawczych UE. Dlatego nie było potrzeby ustalania specjalnej procedury w tym zakresie. Natomiast w maltańskiej Izbie Deputowanych wewnętrzna procedura ma dopiero zostać zatwierdzona.

---

<sup>70</sup> Więcej informacji o obecnej procedurze kontroli pomocniczości we włoskim Senacie Republiki można znaleźć w załączniku do niniejszego raportu

## 2.1.12 Sposób traktowania uzasadnionych opinii i uwag przez Parlament Europejski<sup>71</sup>

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski **zmienił swój regulamin**<sup>72</sup> w celu wdrożenia nowego mechanizmu przewidzianego w Protokole nr 2 oraz ustalił wewnętrzną procedurę dotyczącą postępowania zarówno z uzasadnionymi opiniami jak i uwagami parlamentów narodowych. Zgodnie z art. 38a ust. 4 regulaminu, komisje muszą powstrzymać się od przyjmowania raportów przed upływem okresu ośmiu tygodni przewidzianego w Protokole nr 2.<sup>73</sup>

Ponadto Parlament Europejski informuje, że jej Komisja do Spraw Prawnych (JURI), która odpowiada za nadzór nad przestrzeganiem zasad pomocniczości i proporcjonalności, ustaliła **definicje pojęć „uzasadniona opinia” i „uwagi”**. „Uzasadnionymi opiniami” są dokumenty parlamentów narodowych dotyczące niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, które są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu w terminie ośmiu tygodni, o którym mowa w art. 6 Protokołu nr 2. „Uwagami” są pozostałe dokumenty składane przez parlamenty narodowe, które nie spełniają kryteriów dotyczących uzasadnionej opinii.

### 2.1.12.1 Sposób traktowania uzasadnionych opinii

Parlament Europejski wyjaśnia, że uzasadnione opinie parlamentów narodowych powinny być kierowane do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przesyłane pod następujący adres e-mail: [documentsreception@europarl.europa.eu](mailto:documentsreception@europarl.europa.eu). Ewentualnie mogą one zostać przesłane do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego<sup>74</sup> zwykłą pocztą.

Po ich otrzymaniu, zgodnie z art. 38a ust. 3 regulaminu, wszystkie uzasadnione opinie są **kierowane do komisji odpowiedzialnej(ych)** za dany projekt aktu ustawodawczego oraz przekazywane do wiadomości do **Komisji do Spraw Prawnych** (JURI), która bada je i przekazuje do **tłumaczenia** na wszystkie języki urzędowe UE (poza maltańskim i gaelickim) zgodnie z decyzją podjętą na Konferencji Przewodniczących Komisji w grudniu 2010 roku.

Uzasadnione opinie są **przekazywane wszystkim członkom** właściwych komisji, **włączone do porządku obrad** komisji i **publikowane** w dziale „dokumenty posiedzenia” na **stronie internetowej** komisji. Ponadto tekst projektu rezolucji legislacyjnej musi zawierać **odniesienie** do uzasadnionych opinii otrzymanych w związku z jej przedmiotem.

Ponadto Parlament Europejski podaje szczegóły **procedury** stosowanej w przypadku osiągnięcia wymaganego **progu dla „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki”** (liczba głosów przyznanych parlamentom narodowym). Jeśli uzasadnione opinie stanowią co najmniej jedną trzecią wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym lub jedną czwartą w przypadku projektu aktu ustawodawczego złożonego na podstawie art. 76 TFUE, art. 38a ust. 5 regulaminu stanowi, że Parlament Europejski nie podejmuje decyzji dopóki autor projektu (np. Komisja) nie przedstawi zamierzonego trybu postępowania. Zgodnie z art. 38a ust. 6, jeżeli w ramach zwykłej procedury ustawodawczej uzasadnione opinie zawierające zarzuty co do niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, komisja przedmiotowo właściwa, po rozpatrzeniu przedłożonych uzasadnionych opinii parlamentów narodowych i Komisji oraz po wysłuchaniu

---

<sup>71</sup> Przez ogólny termin „uwagi” (ang. *contribution*) należy rozumieć opinię, konkluzję, uchwałę lub dowolny inny dokument wydany przez parlament narodowy (izbę) w ramach nieformalnego dialogu politycznego z Komisją Europejską

<sup>72</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>

<sup>73</sup> Poza nagłymi przypadkami, o których mowa w art. 4 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej

<sup>74</sup> Adres korespondencyjny: Dział Przyjmowania i Przekazywania Dokumentów, Prezydencja DG, Parlament Europejski, B-1047 Bruksela, Belgia

opinii komisji przedmiotowo właściwej w zakresie poszanowania zasady pomocniczości, może zalecić Parlamentowi Europejskiemu (na posiedzeniu plenarnym) odrzucenie projektu ze względu na naruszenie zasady pomocniczości lub wydaje mu inne zalecenie, które może zawierać sugerowane poprawki dotyczące przestrzegania zasady pomocniczości. Opinię wydaną przez komisję odpowiedzialną za przestrzeganie zasady pomocniczości załącza się do każdego tego typu zalecenia. Zalecenie zostaje przekazane Parlamentowi Europejskiemu do debaty plenarnej i pod głosowanie. Jeżeli zalecenie dotyczące odrzucenia wniosku zostaje przyjęte większością oddanych głosów, przewodniczący ogłasza zamknięcie procedury. W przypadku, gdy Parlament Europejski nie odrzuci wniosku, procedura ma dalszy ciąg przy uwzględnieniu zatwierdzonych przez parlament zaleceń.

### 2.1.12.2 Sposób traktowania uwag

Zgodnie z definicją Parlamentu Europejskiego, uwagami są wszelkie dokumenty składane przez parlamenty narodowe, które nie spełniają kryteriów dotyczących uzasadnionej opinii. Mogą one więc dotyczyć poglądów parlamentów narodowych na temat przepisów materialnych, podstawy prawnej lub wyborów politycznych odnoszących się do projektu aktu ustawodawczego, lecz również poglądów parlamentu narodowego na temat dokumentu UE, który niekoniecznie jest objęty zakresem Protokołu nr 2. Dokument, który pozytywnie ocenia zgodność danego projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości jest również traktowany jako uwagi. Uwagi należy przysyłać pod wyznaczony adres e-mail [national.parliaments@europarl.europa.eu](mailto:national.parliaments@europarl.europa.eu)

Zgodnie z art. 130 ust. 4 regulaminu, po otrzymaniu uwag są one **kierowane do komisji Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnej** za sprawę. Przekazywaniem uwag (oraz odpowiedzi Komisji) odpowiednim komisjom Parlamentu Europejskiego zajmuje się **Dyrekcja ds. Stosunków z Parlamentami Krajowymi** (Dział ds. Dialogu Ustawodawczego). Następnie **sekretariaty komisji** zajmują się **przekazywaniem uwag przewodniczącym i/lub sprawozdawcom** odpowiednich komisji, którzy mogą zażądać tłumaczenia uwag z zachowaniem zasady równego traktowania (tzn. muszą zostać przetłumaczone wszystkie uwagi dotyczące danej sprawy).

### 2.1.12.3 Dalsze działania

Dyrekcja Parlamentu Europejskiego ds. Stosunków z Parlamentami Krajowymi przesyła do sekretariatów wszystkich komisji, grup politycznych i innych zainteresowanych służb Parlamentu Europejskiego **miesięczną tabelę zbiorczą** i notę wyjaśniającą nakreślającą uzasadnione opinie oraz uwagi parlamentów narodowych dotyczące projektów aktów ustawodawczych objętych zakresem Protokołu nr 2, otrzymanych w poprzednim miesiącu. Konferencja Przewodniczących Komisji otrzymuje te dokumenty do wiadomości.

Tabela zbiorcza, która zawiera linki do pełnych tekstów wszystkich uzasadnionych opinii i uwag otrzymanych od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego (OEIL)<sup>75</sup> i do witryny IPEX<sup>76</sup>, jest również **dostępna przez intranet Parlamentu Europejskiego** (i tym samym jest dostępna bezpośrednio dla Sekretariatu COSAC i wszystkich przedstawicieli parlamentów narodowych akredytowanych przy Parlamencie Europejskim).

---

<sup>75</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp>

<sup>76</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

### 2.1.13 Uzasadnione opinie i uwagi w dokumentach Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski oświadcza, że jest szczególnie zainteresowany zapewnieniem zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości. W tym celu odpowiednio dostosował swój regulamin<sup>77</sup> i ustanowił procedurę dotyczącą zasad przyjmowania i traktowania uzasadnionych opinii i uwag celem ułatwienia prawidłowego wprowadzania w życie Protokołu nr 2 (zob. pkt 2.1.12) Co ciekawe, jest to **jedyna instytucja UE**, w której wszystkie uzasadnione opinie (i ewentualnie uwagi) są  **tłumaczone na wszystkie urzędowe języki UE**, co umożliwia deputowanym pełne uwzględnianie poglądów wyrażanych przez parlamenty narodowe.

Parlament Europejski stwierdza również, że jego sprawozdania legislacyjne „systematycznie wyraźnie przywołują uzasadnione opinie otrzymane w związku z Protokołem nr 2”. Jako ilustrację podaje następujące przykłady przyjętych ostatnio sprawozdań i rezolucji w różnych obszarach stanowienia prawa:

- COM (2010) 368. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona]. Projekt uchwały legislacyjnej przyjęty przez Komisję Gospodarczą i Monetarną (ECON) i przedstawiony do przyjęcia Parlamentowi Europejskiemu 14 czerwca 2011 r. powołuje się w **piątym motywie preambuły** na **uzasadnione opinie czterech parlamentów (izb)** – duńskiego Folketingu, niemieckiego Bundestagu i Bundesratu oraz szwedzkiego Riksdagu;
- COM (2010) 379. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej. Sprawozdanie legislacyjne Parlamentu Europejskiego zostało przyjęte 8 czerwca 2011 r. przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE). **Czwarty motyw preambuły** do projektu rezolucji legislacyjnej powołuje się na **uzasadnione opinie sześciu parlamentów (izb)**, - austriackiej Rady Narodowej i Bundesratu, czeskiej Izby Poselskiej i Senatu oraz niderlandzkiej Izby Pierwszej i Izby Drugiej.
- COM (2010) 537. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przedstawiony parlamentowi do przyjęcia 20 kwietnia 2011 r. zawiera w **czwartym motywie preambuły** odniesienie do **uzasadnionych opinii czterech parlamentów (izb)** – litewskiego Seimasu, luksemburskiej Izby Deputowanych oraz polskiego Sejmu i Senatu.
- COM (2010) 176. Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej zasady przywozu do Unii Europejskiej produktów rybołówstwa, żywych małży, szkarłupni, osłonic, ślimaków morskich i ich produktów ubocznych z Grenlandii. Parlament Europejski przyjął rezolucję legislacyjną 6 kwietnia 2011 r., po otrzymaniu sprawozdania od Komisji Rybołówstwa (PECH). Rezolucja legislacyjna powołuje się na **uzasadnioną opinię jednego parlamentu**, a mianowicie portugalskiego Zgromadzenia Republiki, jednak nie wskazując go z nazwy.

W odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Parlament Europejski stwierdza, że wpływ Protokołu nr 2 na proces legislacyjny zwiększa się w miarę dojrzewania procedury. Podkreśla

---

<sup>77</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>

swoje przekonanie, że istniejące wewnętrzne procedury funkcjonują sprawnie i przyczyniają się do osiągnięcia celów określonych w Traktacie z Lizbony i dołączonych do niego protokołach oraz podkreśla swoje zaangażowanie i aktywne wspieranie działań na rzecz dalszego rozwoju jego współpracy z parlamentami narodowymi.

## 2.2 Nieformalny dialog polityczny

**Nieformalny dialog polityczny** (znany również jako „inicjatywa Barroso”) został **zainicjowany w 2006 roku** w celu zachęcenia parlamentów narodowych do wyrażania swojej opinii na temat inicjatyw Komisji (np. białe księgi, zielone księgi, komunikaty, projekty aktów ustawodawczych itp.) nie tylko w odniesieniu do zasady pomocniczości, lecz również na temat wszelkich innych aspektów inicjatywy. Poza oficjalnym dialogiem prowadzonym w oparciu o Protokół nr 2, parlamenty narodowe mają również możliwość uczestniczenia w dialogu politycznym z Komisją w całym procesie legislacyjnym.

Narzędzie to jest wykorzystywane od pięciu lat, przy czym obywają się to **ze zwiększonym nasileniem** od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Jak pokazuje **sprawozdanie roczne Komisji za rok 2010** na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi<sup>78</sup>, w 2010 roku i w pierwszych miesiącach roku 2011 widoczny jest **wyraźny trend** w kierunku rosnącego zaangażowania parlamentów narodowych w nieformalny dialog polityczny.

Jednak nie wszystkie parlamenty (izby) korzystają z tego narzędzia w ten sam sposób. Spośród parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu **dziewięć** parlamentów (izb)<sup>79</sup> **nie skorzystało jeszcze** z możliwości przekazania Komisji swoich opinii w ramach nieformalnego dialogu politycznego.

### 2.2.1 Liczba uwag przesyłanych do Komisji

**Liczba uwag** przesyłanych do Komisji przez poszczególne parlamenty (izby) jest zróżnicowana. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. najwięcej uwag, mianowicie **220**, przesłało portugalskie Zgromadzenie Republiki, a następnie czeski Senat (52), niemiecki Bundesrat (44), szwedzki Riksdag (38), austriacka Rada Narodowa i Bundesrat (31) oraz włoska Izba Deputowanych (31).

Należy zauważyć, że uwagi przesyłane do Komisji mogą odnosić się do jednego lub kilku dokumentów Komisji. Z tego powodu **liczba dokumentów**, do których parlamenty (izby) odnoszą się w swoich odpowiedziach może **przekraczać liczbę uwag** przesyłanych do Komisji.

Parlamenty (izby) stosują **różne praktyki** w zakresie przesyłania swoich uwag. Niektóre z nich przesyłają uwagi nie tylko do Komisji, lecz również do Parlamentu Europejskiego i do **Rady** (np. portugalskie Zgromadzenie Republiki).

Poniższa tabela 3 wyszczególnia dokumenty Komisji najczęściej komentowane w latach 2010 i 2011 (wg danych z tych lat). Należy zauważyć, że do wielu z tych dokumentów parlamenty narodowe (izby) zgłosiły również zastrzeżenia z punktu widzenia zasady pomocniczości.

---

<sup>78</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npo/docs/ar\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/docs/ar_2010_en.pdf)

<sup>79</sup> Estoński Riigikogu, fińska Eduskunta, Francuskie Zgromadzenie Narodowe, węgierskie Zgromadzenie Narodowe, maltańska Izba Deputowanych, niderlandzka Izba Druga, słowacka Rada Narodowa, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i Rada Narodowa

**Tabela 3. Najczęściej komentowane dokumenty<sup>80</sup>**

COM(2009)622 COM(2010)119	Inicjatywa obywatelska (zielona księga i wniosek dotyczący rozporządzenia)	8
COM(2011)0121	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)	7
COM(2011)0015	Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień	7
COM(2010)250, COM(2010)367 i COM(2010)522-527	Ład gospodarczy	6
COM(2010)379	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej	6
COM(2010)368	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów	6
COM(2009)647 COM(2010)2020	Europa 2020 (dokument konsultacyjny i komunikat)	5

### 2.2.2 Odpowiedzi Komisji na uwagi

Liczba odpowiedzi Komisji na uwagi parlamentów narodowych (izb) często nie pokrywa się z liczbą uwag. Rzeczywiście **Komisja nie odpowiedziała dotychczas na wiele uwag**. W niektórych przypadkach można to przypisać temu, że nie upłynął jeszcze termin (trzy miesiące). Warto zauważyć, że w niektórych przypadkach parlamenty narodowe (izby) wysłały swoje uwagi w celu poinformowania Komisji o swoim zdaniu, niekoniecznie oczekując oficjalnej odpowiedzi (np. w dwóch przypadkach wspomnianych przez brytyjską Izbę Lordów).

### 2.2.3 Jakość odpowiedzi Komisji na uwagi

Spśród parlamentów (izb), które odpowiedziały na to pytanie, **większość** uważa, że odpowiedzi udzielone przez Komisję są **zadowalające** (np. cypryjska Izba Reprezentantów, czeska Izba Poselska, duński Folketing, izby irlandzkiego Oireachtasu, litewski Seimas). Jednak pewna **grupa** parlamentów (izb) wskazuje, że odpowiedzi Komisji są czasem **zbyt niejasne** lub **zbyt ogólnikowe** (np. niemiecki Bundestag, polski Senat, portugalskie Zgromadzenie Republiki). Niektóre przykłady **krytycznych uwag** parlamentów (izb) zostały podane poniżej.

Niderlandzka Izba Pierwsza wskazuje, że w jednym przypadku odpowiedź nadeszła **zbyt późno, już po wnioskowanym terminie**. **Wskutek tego** nie mogła być wykorzystana podczas debaty plenarnej nad zmianą ustawy o nielegalnych imigrantach.

<sup>80</sup> Dane zawarte w tej tabeli opierają się wyłącznie na informacjach dostarczonych przez parlamenty (izby) w odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu

Portugalskie Zgromadzenie Republiki uważa, że wszystkie odpowiedzi Komisji mają **taką samą, ustaloną z góry strukturę** i często nie odnoszą się do podnoszonych konkretnych kwestii lub istotnych uwag zamieszczonych w przedłożonej opinii. Ma to miejsce zwłaszcza w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym dialog polityczny jest bardzo wyraźnie ograniczony. Natomiast Zgromadzenie Republiki podkreśla, że w niektórych przypadkach Komisja odnosiła się do pełnego kalendarza (mapy drogowej) europejskiego procesu decyzyjnego, w tym do etapów w Radzie i Parlamencie Europejskim, co okazało się **szczególnie przydatne**. Zgromadzenie Republiki wskazuje również, że (formalny) sposób, w jaki Komisja Europejska zwykle udziela odpowiedzi parlamentom narodowym **nie spełnia przesłanek pożądanego „dialogu politycznego”** w całkowicie zadowalającym stopniu (pod względem treści). Zdaniem portugalskiego Zgromadzenia Republiki, odpowiedzi często nadmiernie eksponują zalety projektów Komisji, która nie ustosunkowuje się do istotnych spostrzeżeń parlamentu i nie stymuluje dyskusji nad ideami, treścią i istotą projektów aktów i opinii, wskutek czego nie dochodzi do pożądanego „dialogu”.

Jednak pod wieloma względami **można jeszcze osiągnąć poprawę**. Tak więc austriacka Rada Narodowa i Bundesrat oraz włoska Izba Deputowanych podkreślają, że dzięki regularnym kontaktom między parlamentami narodowymi a Komisją wiedzą, że Komisja **jest świadoma** tego problemu i **„dokłada sporo starań”, aby poprawić jakość** swoich odpowiedzi oraz że uległa ona poprawie w ciągu ostatniego roku.

Czeski Senat uważa, że jakość odpowiedzi **jest różna** (zależnie od właściwej dyirekcji generalnej Komisji i rodzaju dokumentu). Z drugiej strony przyznaje, że odpowiedzi dotyczące rezolucji w sprawie projektów aktów ustawodawczych są na ogół bardziej dopracowane. Senat podkreśla, że **przede wszystkim chciałby, aby informacje o wynikach konsultacji społecznych** były zamieszczane w zielonych księgach, nawet gdyby miało to oznaczać, że narzucony sobie przez Komisję trzymiesięczny termin zostanie przekroczony.

## 2.2.4 Sposób postępowania z odpowiedziami Komisji w parlamentach narodowych

W większości przypadków **sposób postępowania** z odpowiedziami Komisji na uwagi przekazywane w ramach nieformalnego dialogu politycznego **jest taki sam, jak w przypadku odpowiedzi na uzasadnione opinie na podstawie Protokołu nr 2**.

W większości przypadków odpowiedzi są przekazywane zainteresowanym w komisji spraw europejskich, lecz również w innych właściwych komisjach wyspecjalizowanych<sup>81</sup>.

Wyjątkowo, na przykład w luksemburskiej Izbie Deputowanych, odpowiedzi są również przesyłane do luksemburskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, natomiast grecka Izba Deputowanych i litewski Seimas od czasu do czasu przesyłają również odpowiedzi rządowi.

Wiele parlamentów (izb) publikuje odpowiedzi na swoich stronach internetowych, co przyczynia się do zwiększenia przejrzystości i umożliwia wszystkim zainteresowanym śledzenie dialogu politycznego.

---

<sup>81</sup> Np. włoska Izba Deputowanych, litewski Seimas, niderlandzka Izba Pierwsza, portugalskie Zgromadzenie Republiki, szwedzki Riksdag



## 2.2.5 Dalszy nieformalny dialog polityczny po otrzymaniu odpowiedzi Komisji

W ogromnej **większości** przypadków **nie ma kontynuacji** nieformalnego dialogu politycznego po otrzymaniu odpowiedzi Komisji na uwagi.

Jednak w niektórych przypadkach, na przykład przy debacie nad raportem „UE-Chiny” w brytyjskiej Izbie Lordów kontynuowany był dialog w formie pisemnej. W innych wskazanych przypadkach nie było żadnych pisemnych odpowiedzi ani komentarzy do odpowiedzi, odbywały się natomiast dyskusje dotyczące odpowiedzi Komisji w odpowiednich komisjach (przeważnie komisjach spraw europejskich).

W litewskim Seimasie prowadzone były bardziej konkretne dalsze działania, związane z odpowiedziami, polegające na kontynuowaniu nieformalnego dialogu podczas spotkań deputowanych do litewskiego parlamentu z urzędnikami Komisji odpowiedzialnymi za kwestie rynku wewnętrznego. Z kolei czeski Senat wskazuje, że często zaprasza członka Komisji Europejskiej, zwykle Marosa SEFCOVICA – wiceprzewodniczącego Komisji odpowiedzialnego za stosunki międzyinstytucjonalne, w celu osobistego przedyskutowania z odpowiednimi organami Senatu nierozstrzygniętych kwestii, które nie zostały wyjaśnione w wystarczający sposób w odpowiedziach.

## 2.3 Kontrola parlamentarna i akty delegowane na podstawie art. 290 TFUE

### 2.3.1 Opinie o wnioskach przewidujących wydanie aktów delegowanych

Spśród 36 parlamentów (izb), które odpowiedziały na pytanie, czy mają jakieś wątpliwości dotyczące wniosków przewidujących wydanie aktów delegowanych, niektóre informują, że **nie dyskutowały** na ten temat (estoński Riigikogu, belgijska Izba Deputowanych i Senat oraz hiszpańskie Kortezy Generalne) lub **jeszcze** tego nie uczyniły (maltańska Izba Deputowanych, rumuńska Izba Deputowanych i słowacka Rada Narodowa). Cypryjska Izba Reprezentantów informuje, że sprawa ta jest **przedmiotem rozważań**. Francuski Senat, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe i szwedzki Riksdag wspominają, że **nie zajęły oficjalnego stanowiska**. Ten ostatni nawiązuje do oświadczenia szwedzkiego rządu przy ratyfikacji Traktatu z Lizbony, wskazując m.in., że akty delegowane mogą usprawnić proces legislacyjny oraz dodaje, że Riksdag nie wyraził odmiennej opinii. Słoweńska Rada Narodowa oświadcza, że **nie zgłaszała dotychczas żadnych obaw** co do aktów delegowanych. Włoska Izba Deputowanych informuje natomiast, że dotychczas jej komisja spraw europejskich i komisje wyspecjalizowane „nie zgłaszały żadnych ogólnych opinii czy obaw”. Duński Folketing objaśnia swoją (pisemną) **procedurę** dotyczącą aktów delegowanych, która przewiduje, że rząd musi przedstawić swoje stanowisko w sprawie aktów delegowanych o istotnym znaczeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej, po czym Folketing ma co najmniej osiem dni na dostosowanie stanowiska rządu i jeśli to uczyni, rząd musi poinformować pozostałych członków Rady o zmianie. Komisja do Spraw Unii Europejskiej łotewskiej Saeimy stoi na stanowisku, że **parlamenty narodowe mogą wywierać pośredni wpływ** na stosowanie „powszechnie obowiązującego aktu o charakterze nieustawodawczym” poprzez udzielanie swoim rządów mandatu do sprzeciwienia się w Radzie zastosowaniu art. 290 TFUE i wyjaśnia, że aby akty o charakterze nieustawodawczym mogły obowiązywać, musi zostać spełniony ważny warunek, tzn. akt delegowany może wejść w życie tylko wówczas, gdy nie ma sprzeciwu ze strony Parlamentu Europejskiego lub Rady. Dlatego też Komisja do Spraw Unii Europejskiej Saeimy rozpatruje akty UE o charakterze nieustawodawczym indywidualnie.

Pozostałe parlamenty (izby) wyrażają mniej lub bardziej mocno artykułowane **krytyczne stanowiska**. Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat są zdania, że akty delegowane **powinny być**



**wykorzystywane ostrożnie**, ponieważ mogą one zagrazić instytucjonalnej równowadze ustalonej przez traktaty i osłabić demokratyczną legitymację decyzji podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej. W tym samym duchu portugalskie Zgromadzenie Republiki **wyraża zastrzeżenia do nadmiernego wykorzystywania** tej „techniki legislacyjnej”. Komisja do Spraw Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów ostrzega, że praktyczne **problemy z kontrolą** pojawiają się, gdy wnioski dotyczą wielu przepisów aktów delegowanych w skomplikowanym technicznie kontekście. Z kolei Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej izb irlandzkiego Oireachtasu jest zdania, że należy położyć większy nacisk na badanie delegacji uprawnień w ramach zwykłego procesu kontroli parlamentarnej i informuje, że będzie współpracować w tym zakresie z komisjami wyspecjalizowanymi. Komisja do Spraw Unii Europejskiej polskiego Sejmu podkreśla, że próbuje monitorować i kontrolować uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych poprzez badanie jej wniosków, natomiast odpowiedniczka komisji sejmowej w polskim Senacie podkreśla, że **ustalenie i ocena elementów innych niż istotne**, które mają być regulowane za pomocą aktów delegowanych okazało się **trudnym i kontrowersyjnym zadaniem**, ponieważ wiele parlamentów narodowych uważa te elementy za istotne, w związku z czym powinny one być regulowane za pomocą aktu ustawodawczego.

Dla niderlandzkiej Izby Drugiej problemem jest kontrola demokratyczna nad praktykami tzw. **komitetów komitologii**. Stwierdza ona, że jest otwarta na propozycje mające na celu zwiększenie przejrzystości w tej dziedzinie. W greckiej Izbie Deputowanych większość członków komisji spraw europejskich uważa, że akty delegowane **wzmacniają uprawnienia demokratycznie wybranych organów**, jak Parlament Europejski i Rada, **w stosunku do komitologii**. Niemiecki Bundestag obawia się, że takie przenoszenie uprawnień **może osłabić parlamenty narodowe** i wskazuje, że powinno to się odbywać z udziałem prawa krajowego. Z kolei fińska Eduskunta sygnalizuje, że ma regularnie do czynienia z **niewłaściwym stosowaniem art. 290** i wiąże to z „odwiecznym problemem jakości technicznej europejskiego prawodawstwa”. Podobnie węgierskie Zgromadzenie Narodowe domaga się przejrzystych i jasnych odniesień w aktach ustawodawczych upoważniających Komisję do przyjmowania aktów delegowanych. Również Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin powołuje się na art. 290 i nawołuje do **ścisłego monitorowania aktów delegowanych przez unijnego prawodawcę**, z zadowoleniem przyjmując w tym kontekście **wspólne porozumienie** pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim a Radą<sup>82</sup>. Włoski Senat Republiki również wspomina wspólne porozumienie, a w szczególności jego ust. 8 dotyczący czasu obowiązywania aktów delegowanych.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe stwierdza, że ogólna kwestia aktów delegowanych (i wykonawczych) była **poruszana dwukrotnie** przez przewodniczącego jego komisji spraw europejskich Pierre LEQUILLERA – 22 września 2009 r. i 6 lipca 2010 r. Informuje ponadto, że Komisja postanowiła (a) rozszerzyć mandat sprawozdawców znaczących tekstów legislacyjnych na kontrolę najważniejszych aktów delegowanych i aktów wykonawczych, które z nich wynikają, (b) **organizować przesłuchania** – na temat najważniejszych tekstów – **z udziałem wiodących francuskich ekspertów**, którzy będą zasiadać w różnych komisjach pracujących nad aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi oraz (c) ustalić sektory, które można by dokładniej monitorować.

Wreszcie cztery parlamenty (izby) odnoszą się do **uchwał**, w których wyraziły swoje **obawy**. Komisja do Spraw Europejskich czeskiej Izby Poselskiej stwierdziła w niektórych swoich uchwałach, że zbyt duże kompetencje przekazuje się Komisji. Również czeski Senat wyraził swoją opinię w uchwale z 20 maja 2010 r. dotyczącej komunikatu Komisji w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 TFUE. Niemiecki Bundesrat, przytaczając trzy przykłady, podkreśla, że wielokrotnie

---

<sup>82</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08753.en11.pdf>

krytycznie wypowiadał się na temat faktu, że wnioski Komisji przewidywały uprawnienia do uchwalania aktów delegowanych nawet w przypadkach, gdy zdaniem Bundesratu wymagane są zharmonizowane przepisy dotyczące wprowadzenia w życie unijnych aktów ustawodawczych lub w przypadkach dotyczących niektórych przepisów o istotnym znaczeniu dla państw członkowskich. Bundesrat stwierdza ponadto, że z tego powodu 18 marca 2011 r. wznowił prace nad wspomnianym komunikatem w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 TFUE i przyjął dodatkową uchwałę, która została również przesłana bezpośrednio do Komisji<sup>83</sup>. Włoski Senat Republiki, nawiązując m.in. do uchwały 875/09 niemieckiego Bundesratu, utrzymuje, że przy ustalaniu różnych aspektów delegacji uprawnień należy ściśle przestrzegać postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Włoski Senat Republiki wymienia 27 uchwał, w których podnosi zastrzeżenia dotyczące delegacji uprawnień i powołuje się na sprawozdanie roczne Komisji za rok 2010 na temat stosunków pomiędzy Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, w którym Komisja potwierdza, że „jedna z izb systematycznie kwestionuje fakt, że delegowane uprawnienia są przenoszone na Komisję na czas nieokreślony”.

### 2.3.1.1 Obawy związane z problemem aktów delegowanych

Na to pytanie odpowiedziało 31 parlamentów (izb). Niektóre z nich nie wdają się w szczegóły z różnych powodów: słowacka Rada Narodowa nie dyskutowała dotychczas szerzej tej kwestii, rumuńska Izba Deputowanych zbada ją w terminie późniejszym, słoweńskie Zgromadzenie Narodowe nie wydało opinii a brytyjska Izba Gmin nie wypracowała jeszcze własnego poglądu. W cypryjskiej Izbie Reprezentantów kwestia ta jest nadal rozpatrywana.

**Cztery** parlamenty (izby) (duński Folketing, izby irlandzkiego Oireachtasu, słoweńska Rada Narodowa i szwedzki Riksdag) informują, że **dotychczas** nie zgłoszono **obaw** w tym zakresie. Komisja do Spraw Unii Europejskiej łotewskiej Saeimy wyjaśnia, że nie ma **żadnych obaw, ponieważ opinia komisji jest wiążąca dla rządu**, w związku z czym jej poglądy są reprezentowane w Radzie. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe stwierdza, że w kilku przypadkach powstały **obawy**, lecz problem został następnie **rozwiązany**. Estoński Riigikogu wyjaśnia, że jego Komisja do Spraw Unii Europejskiej dyskutowała tę kwestię w ramach istniejącego systemu kontroli oraz że podniesiono i wyjaśniono kwestie „komitologii” we współpracy z rządem.

**Liczne** parlamenty (izby) wyrażają **konkretne obawy**, często dotyczące dokumentów. Niemiecki Bundesrat nawiązuje do wspomnianej dodatkowej **uchwały** w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 TFUE z 18 marca 2011 r., w której stwierdza m.in., że postanowienia Traktatu z Lizbony nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione oraz że wystąpił brak spójności we decyzjach co do wyboru aktu delegowanego lub aktu wykonawczego. Litewski Seimas wyraził obawę w dwóch **uzasadnionych opiniach**. Podobnie uczynił polski Senat, który wydał pięć uzasadnionych opinii, stwierdzających, że Komisja otrzymała nadmierne delegowane uprawnienia w kwestiach o żywotnym znaczeniu dla rynku rolnego. Również luksemburska Izba Deputowanych wspomina pięć uzasadnionych opinii, które mają decydujące znaczenie dla niektórych aspektów wniosków legislacyjnych, które dotyczą istotnych elementów i są niezgodne z art. 290 TFUE. Polski Sejm wspomina o **opiniach** swojej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, w których wyraża ona wątpliwości dotyczące aktów delegowanych, podając przykład dyrektywy w sprawie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek. Brytyjska Izba Lordów przedstawia trzy **przykłady** przypadków (m.in. dotyczących finansowania rolnictwa), które spowodowały obawy dotyczące uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych mogących wpływać na istotne elementy aktu ustawodawczego. Ponadto podkreśla „istotny element osądu politycznego” przy ustalaniu, co jest istotnym elementem aktów ustawodawczych a co elementem

---

<sup>83</sup> Zob. załącznik do 16. raportu półrocznego

innym niż istotny. Polski Senat przedstawia podobną uwagę (zob. 2.3.1). Włoski Senat Republiki również podaje sześć konkretnych przykładów zbadanych dokumentów, które obejmują delegowane uprawnienia dotyczące istotnych elementów aktu. Jednym z takich przykładów jest akt delegowany w ramach rozporządzenia w sprawie **inicjatywy obywatelskiej**, upoważniającej Komisję do zmiany załącznika I określającego minimalną liczbę sygnatariuszy pochodzącego z każdego z państw członkowskich. Ten sam przykład podaje czeski Senat. Zwraca uwagę na „niefortunny trend w kierunku tworzenia podstawowych aktów ustawodawczych zawierających tylko uregulowania ramowe“, co prowadzi do zwiększenia liczby aktów delegowanych i zmniejszenia przejrzystości.

Zdaniem fińskiej Eduskunty, powszechnym problemem zdaje się być to, że akty delegowane **wykraczają poza uprawnienia nadane** w przepisach stanowiących podstawę ich wydania lub są nawet **sprzeczne** z nimi. Włoska Izba Deputowanych wspomina o jednym przypadku, kiedy to komisja wyspecjalizowana uznała, że projekt aktu ustawodawczego przekazuje Komisji **zbyt szerokie uprawnienia**. Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat wyrażają opinię, że akty delegowane powinny ograniczać się do aspektów technicznych i/lub sytuacji nadzwyczajnych oraz że przekazanie uprawnień do stanowienia prawa **nie powinno przekraczać absolutnego minimum**. Ten pogląd podziela portugalskie Zgromadzenie Republiki, które uważa, że przeniesienie na rzecz Komisji uprawnień do przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym powinno „**ograniczać się do ścisłego minimum**”. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe twierdzi, że wszystkie właściwe instytucje UE powinny **przestrzegać ograniczeń art. 290 TFUE**, zaś niderlandzka Izba Pierwsza uważa, że nieprawidłowe stosowanie przepisu art. 290 TFUE „byłoby istotnie podstawą do obaw”, jeśli „powodowałyby utrudnienie skutecznej kontroli parlamentarnej”.

### 2.3.1.2 Odpowiednie opisywanie we wnioskach podstawowych cech aktów delegowanych

28 parlamenty (izby) odpowiedziały na pytanie, czy zawarte we wnioskach opisy podstawowych cech aktów delegowanych są odpowiednie. Rumuńska Izba Deputowanych wskazuje, że zajmie się tą kwestią w terminie późniejszym. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe nie wydało jeszcze opinii na ten temat a brytyjska Izba Gmin nie ustaliła dotychczas swojego stanowiska. W cypryjskiej Izbie Reprezentantów kwestia ta jest nadal w trakcie rozpatrywania. Wspólna komisja izb irlandzkiego Oireachtasu zastanawia się, czy Komisja powinna zostać zobowiązana do podjęcia tego tematu w **memorandum wyjaśniającym** załączonym do poszczególnych wniosków. Również włoski Senat Republiki jest zdania, że Komisja powinna uwzględnić w memorandum wyjaśniającym do każdego aktu elementy potrzebne do **oceny zgodności z art. 290**. Niderlandzka Izba Druga stwierdza, że nie dysponuje żadnymi informacjami, zaś czeska Izba Poselska przyznaje, że w istocie nie jest w stanie ocenić tej kwestii.

Duński Folketing informuje, że debatował tylko nad ogólnym stosowaniem aktów delegowanych. Z kolei bułgarskie Zgromadzenie Narodowe wyraźnie stwierdza, że dotychczas podstawowe cechy aktów delegowanych były **opisywane właściwie**. Słoweńska Rada Narodowa, szwedzki Riksdag, włoska Izba Deputowanych i Komisja do Spraw Unii Europejskiej łotewskiej Saeimy **nie zauważyły dotychczas żadnych problemów**.

Zdaniem fińskiej Eduskunty, prawdziwym problemem w przypadku aktów delegowanych – poza różnym poziomem jakości ich opracowania – jest **tendencja do niedotrzymywania obowiązujących w ich przypadku ograniczeń**. Litewski Seimas wspomina o swojej krytyce wobec Komisji w uzasadnionej opinii wskazującej na brak wystarczających dowodów **potwierdzających konieczność** zastosowania aktów delegowanych. Natomiast grecka Izba

Deputowanych wyjaśnia, że z ogromnej liczby przedstawionych ostatnio wniosków opartych na art. 290 TFUE zaledwie kilka wybrano do kontroli i dalej stwierdza, że proces kontroli ujawnił istnienie **wielu różnic w uzasadnieniach** aktów delegowanych, wskazując, że niektóre z nich są bardzo szczegółowe, zaś w innych wnioskach brak jakiegokolwiek uzasadnienia.

W kwestii opisu **celu** aktów delegowanych, polski Sejm doszedł do wniosku, że jest on **często niejasny** (podobnie jak opis zakresu aktu). Również brytyjska Izba Lordów stwierdza, że zdarzają się przypadki, kiedy akt ustawodawczy **nie określa w jasny i konkretny sposób** celów delegowania uprawnień, na przykład w kontekście finansowania rolnictwa.

Jeśli chodzi o **treść** aktów delegowanych, polski Sejm podkreśla, że akty delegowane nie zawierają istotnych elementów, które powinny być uwzględnione w samym akcie delegowanym. Zdaniem portugalskiego Zgromadzenia Republiki brak jednoznacznego opisu treści (i zakresu) aktów delegowanych nasuwa uzasadnione wątpliwości. Luksemburska Izba Deputowanych zauważa, że teksty są często **nieprecyzyjne**, umożliwiają **arbitralne interpretowanie** delegowanych uprawnień i **zmieniają istotne elementy** aktu ustawodawczego.

W swojej dodatkowej uchwale z 18 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia w życie przepisów art. 290 TFUE niemiecki Bundesrat stwierdza m.in., że często nie dotrzymuje się wymogu ograniczenia **zakresu** i/lub czasu obowiązywania aktów delegowanych. Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat uważają, że istnieje **potrzeba jasnego określenia z góry** zakresu przyszłych aktów delegowanych oraz że ich zakres powinien **ograniczać się do aspektów technicznych i/lub sytuacji nadzwyczajnych**. Włoski Senat Republiki wzywa, aby zakres ten był określany w ramach ograniczeń wyraźnie ustalonych w **art. 290 TFUE**. Zarówno polski Sejm jak i portugalskie Zgromadzenie Republiki krytykują **niedostatecznie jasne określanie** zakresu wielu aktów delegowanych. Grecka Izba Deputowanych informuje, że członkowie jej komisji spraw europejskich są zdania, że w niektórych przypadkach zakres kompetencji nadanych Komisji **„ma istotny charakter”**, co może prowadzić do naruszeń zasady proporcjonalności. Czeski Senat sygnalizuje, że popierał starania czeskiego rządu o ściślejsze określenie zakresu uprawnień Komisji w kontekście przekształconej wersji pakietu kolejowego.

**Czas obowiązywania** aktów delegowanych jest kolejnym przedmiotem obaw czeskiego Senatu, któremu nie odpowiada na przykład **nieokreślony charakter** przeniesienia na Komisje uprawnień do zmiany załącznika I do rozporządzenia w sprawie **inicjatywy obywatelskiej**. W swojej wspomnianej już z uchwale z 18 marca 2011 r. niemiecki Bundesrat stwierdza m.in., że wymóg ograniczenia zakresu i/lub czasu obowiązywania aktów delegowanych **często nie jest spełniany**. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe obawia się, że nieokreślony okres delegacji uprawnień na rzecz Komisji i krótki termin na reakcje za strony unijnych prawodawców **może prowadzić do zmniejszenia przejrzystości**, zwłaszcza w stosunku do parlamentów narodowych. Pogląd ten podziela włoski Senat Republiki, który argumentuje, że „praktyka delegacji uprawnień na czas nieokreślony **niekorzystnie wpływa na autorytet parlamentów narodowych**” i opowiada się za wyraźnym określaniem dat rozpoczęcia i zakończenia delegacji uprawnień, „które nie powinno pozostawiać żadnego pola manewru dla nasilającej się praktyki delegacji uprawnień na czas nieokreślony”. Następnie opisuje delegowanie uprawnień na czas nieokreślony jako **„anomalię”**, która stała się możliwa wskutek zawarcia wspomnianego powyżej **wspólnego porozumienia** pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą. Komisja Kontroli Spraw Europejskich brytyjskiej Izby Gmin również uważa, że akty delegowane „powinny być wydawane na czas określony, który nie powinien być automatycznie przedłużany.”

### 2.3.2 Możliwa współpraca z instytucjami UE w zakresie monitorowania aktów delegowanych

33 parlamenty (izby) odpowiedziały na pytanie o możliwość współpracy z instytucjami UE w procesie **monitorowania aktów delegowanych**. Maltańska Izba Deputowanych informuje, że kwestia ta nie była jeszcze dyskutowana. W luksemburskiej Izbie Deputowanych również nie jest ona przedmiotem debaty. Podobnie rumuńska Izba Deputowanych wskazuje, że zajmie się tą kwestią w późniejszym terminie, podczas gdy cypryjska Izba Reprezentantów potwierdza, że sprawa ta jest nadal rozważana. Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe stwierdza, że nie wydano żadnej opinii, zaś szwedzki Riksdag nie jest w stanie odpowiedzieć na to pytanie.

Zdaniem czeskiej Izby Poselskiej nie widać „**prawie żadnych**” możliwości współpracy z instytucjami UE w zakresie monitorowania aktów delegowanych, natomiast litewski Seimas „**nie widzi jeszcze**” takiej możliwości. Słowacka Rada Narodowa **nie koncentruje się szczególnie na tej kwestii**, lecz również nie wyklucza swojego udziału w takim przedsięwzięciu w przyszłości. Fińska Eduskunta woli natomiast polegać na swoich istniejących uprawnieniach konstytucjonalnych, uważając że dialog z instytucjami UE nie jest **podstawowym wariantem**, zaś postępowanie sądowe jest ostatecznym środkiem prawnym w razie przekroczenia delegowanych uprawnień. Także austriacka Rada Narodowa i Bundesrat są zdania, że zwiększona kontrola aktów delegowanych przez parlamenty narodowe nie naprawi niedociągnięć oraz że zapewnienie jednolitego stosowania kryteriów **jest zadaniem unijnych prawodawców a ostatecznie Trybunału Sprawiedliwości**. Węgierskie Zgromadzenie Narodowe stawia głównie na **ściślejszą współpracę między rządami a parlamentami narodowymi**. Natomiast duński Folketing skupia się na kontroli aktów delegowanych za pośrednictwem swojego rządu w Radzie. Niemiecki Bundestag wspomina, że obecnie współpraca odbywa się „w istniejących ramach”. Dla polskiego Senatu **uzasadnione opinie i dialog polityczny** są przydatnymi narzędziami do rozwiązywania problemów, natomiast łotewska Saeima jest zdania, że „wydzielenie specjalnego działu w witrynie internetowej Komisji Europejskiej dla aktów delegowanych byłoby wystarczającym środkiem zapewniającym poprawę przejrzystości”.

Wspólna Komisja do Spraw Unii Europejskiej izb irlandzkiego Oireachtasu stwierdza, że „chętnie rozważyłaby **odpowiedni mechanizm**”. Niderlandzka Izba Druga stwierdza, że jest „otwarta na propozycje mogące przyczynić się do poprawy przejrzystości i kontroli demokratycznej nad praktykami komitetów komitologii”. Z kolei niderlandzka Izba Pierwsza jest „chętna do współpracy z innymi parlamentami UE w zakresie wymiany informacji i najlepszych praktyk”. Słoweńska Rada Narodowa deklaruje, że jest zawsze **otwarta na współpracę**, nie formułując jednak żadnych konkretnych propozycji. Zdaniem bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego współpraca z instytucjami UE w tym zakresie „**jest dobrym pomysłem**”. Komisja Polityk Unii Europejskiej włoskiej Izby Deputowanych uznaje taką współpracę za „**bardzo przydatną** jako pomoc w ogólnej kontroli projektów aktów ustawodawczych sprawowanej przez parlamenty narodowe”, wskazując, że akty te „nie są obecnie przekazywane przez rząd włoskiemu parlamentowi”. Niemiecki Bundesrat informuje, że dotychczas nie wypowiedział się na ten temat, lecz również zwraca uwagę na swoją pierwszą opinię z 12 lutego 2010 r. dotyczącą komunikatu Komisji w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 TFUE, w której z zadowoleniem przyjął zamiar kontynuowania przez Komisję systematycznych **konsultacji z ekspertami krajowych organów wszystkich państw członkowskich** oraz praktykę współpracy z grupami ekspertów. W tej samej opinii Bundesrat podkreślił, że „**unijny prawodawca** musi nadal brać na siebie **odpowiedzialność za demokratyczną kontrolę** nad aktami delegowanymi” i wezwał rząd federalny, by spowodował on wykorzystanie w pełni tego zakresu kontroli w Radzie. Grecka Izba Deputowanych utrzymuje, że zaangażowanie w ten proces „wymaga specjalistycznej wiedzy i doświadczenia” i jest przekonana, że „będzie stale występować **potrzeba korzystania z pomocy ekspertów i jednostek rządowych przy realizacji tego zadania**”.

Możliwość **współpracy z Parlamentem Europejskim** przewiduje w szczególności polski Sejm, który zapowiada, że kwestia ta będzie dyskutowana na posiedzeniu Prezydium Komisji do Spraw Unii Europejskiej we wrześniu 2011 roku. Natomiast francuskie Zgromadzenie Narodowe dość jednoznacznie stwierdza, że ścisła współpraca, zwłaszcza z Parlamentem Europejskim, jest „jednym z najbardziej obiecujących sposobów zagwarantowania skutecznej kontroli parlamentarnej”. Również brytyjska Izba Lordów **opowiada się za wzmocnieniem współpracy** z Parlamentem Europejskim poprzez wskazywanie, z odpowiednim wyprzedzeniem, aktów delegowanych, do których Parlament Europejski lub Rada mogą mieć zastrzeżenia, jak również przypadków, kiedy jedno z nich przewiduje uchylenie delegacji zawartej w akcie ustawodawczym. Wskazując na problemy większości parlamentów narodowych związanych ze zdolnością do monitorowania „mnogości przyjmowanych aktów delegowanych”, czeski Senat **z zadowoleniem przyjmuje** pomysł brytyjskiej Izby Lordów dotyczący współpracy z Parlamentem Europejskim w tym zakresie.

Parlament Europejski odnosi się do wspomnianego powyżej **wspólnego porozumienia** z Komisją i Radą, stwierdzając ponadto, że przeprowadzi **ocenę** sposobu funkcjonowania wspólnego porozumienia po upływie roku od wprowadzenia go w życie i postanowi, czy należy dokonać jego rewizji wspólnie z Komisją i Radą.

Włoski Senat Republiki zwraca uwagę na **list w sprawie** (czasu obowiązywania) **aktów delegowanych**, które przewodnicząca jego Komisji Stałej Polityk Unii Europejskiej Rossana BOLDI przesłała z okazji **XLV COSAC**, zapraszając wszystkie parlamenty narodowe do dogłębnego przyjrzenia się sprawie<sup>84</sup>. Krytykując Komisję za ciągłe powtarzanie tego samego stanowiska w licznych odpowiedziach kierowanych do komisji stałych Senatu Republiki, Senat stwierdza, że chce **współpracować ze wszystkimi instytucjami UE** w zakresie skutecznego monitorowania aktów delegowanych. Portugalskie Zgromadzenie Republiki podkreśla **potrzebę stworzenia modelu** – choćby nieformalnego – współpracy z instytucjami UE w zakresie kontroli aktów delegowanych.

---

<sup>84</sup> <http://www.cosac.eu/en/meetings/Budapest/ordinary/>